

Actes de Colloque de l' **IWEPS**

INSTITUT WALLON
DE L'ÉVALUATION,
DE LA PROSPECTIVE
ET DE LA STATISTIQUE

Novembre 2013

IWEPS
INSTITUT WALLON
DE L'ÉVALUATION,
DE LA PROSPECTIVE
ET DE LA STATISTIQUE

L'IWEPS est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens des informations diverses qui vont de la présentation de statistiques et d'indicateurs à la réalisation d'études et d'analyses approfondies dans les champs couverts par les sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

50 ans après le Rapport Sauvy, la population wallonne entre enjeux du passé et défis du futur

Liège, 23 octobre 2012

Michel Loriaux (UCL), André Lambert (ADRASS), Marc Debuissou (IWEPS),
Micheline Lambrecht (Bureau fédéral du Plan), Paul-Marie Boulanger
(Institut pour un développement durable - IDD), Julien Charlier et
Isabelle Reginster (IWEPS), Claude Gontier (CESW)

PRÉSENTATION

Le CESW (Conseil économique et social de la Wallonie), l'IWEPS (Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique) et la SDFB (Société démographique francophone de Belgique) ont organisé le colloque « 50 ans après le Rapport Sauvy, la population wallonne entre enjeux du passé et défis du futur » à Liège (salle académique de l'ULg) le mardi 23 octobre 2012. Plus d'une centaine de personnes y ont participé.

En 1962, le « rapport Sauvy » (du nom du célèbre démographe français) paraissait. Ce rapport avait été commandé par le Conseil économique wallon (l'« ancêtre » du CESW) et portait sur le « Problème de l'économie et de la population en Wallonie ». A l'époque, cette

publication, avec ses recommandations, avait fait grand bruit dans les milieux politiques, économiques et sociaux... Cinquante ans plus tard, la démographie se situe plus que jamais au cœur des débats sur le développement économique et social de la région. Les questions sont nombreuses et les enjeux essentiels pour l'avenir de la Wallonie.

Le CESW, l'IWEPS et la SDFB ont invité plusieurs spécialistes à venir en débattre lors d'un colloque intitulé « 50 ans après le Rapport Sauvy, la population wallonne entre enjeux du passé et défis du futur », suivi d'un débat des partenaires sociaux sur le transfert des compétences touchant à la démographie.

Table des matières

1. Alfred Sauvy (1898-1990) : sa vie, son œuvre, son rapport sur la Wallonie, par Michel Loriaux (UCL) 5

BIOGRAPHIE	5
RÉSUMÉ.....	5
1.1. L'INVENTEUR DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET LE LANCEUR D'ALERTE.....	6
1.2. LE RAPPORT SAUVY AU CŒUR DU DÉBAT SUR LA POPULATION EN WALLONIE	9
1.3. UNE ANECDOTE PERSONNELLE - ALFRED SAUVY ET LE CERCLE LIÉGEOIS DES SCIENCES SOCIALES	14

2. Alfred Sauvy et Roland Pressat en précurseurs de la prospective démographique de la Wallonie, par André Lambert (ADRASS) 16

BIOGRAPHIE	16
RÉSUMÉ.....	16
2.1. LES TRAVAUX DE ROLAND PRESSAT RÉALISÉS À LA DEMANDE D'ALFRED SAUVY EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DU « RAPPORT SAUVY » SUR LA POPULATION DE WALLONIE	16
2.2. LE DIAGNOSTIC IMPLACABLE QU'EN TIRE ALFRED SAUVY ET LES REMÈDES – IMPROBABLES – QU'IL PROPOSE	20
2.3. QUE S'EST-IL RÉELLEMENT PASSÉ EN WALLONIE DE 1947 À AUJOURD'HUI ?	21
2.4. ET DEMAIN ?	22

3. Les perspectives de population wallonne après le rapport Sauvy, par Marc Debuissson (IWEPS) 24

BIOGRAPHIE	24
RÉSUMÉ.....	24
3.1. SAUVY S'EST TROMPÉ, MAIS FAISONS-NOUS MIEUX QUE LUI AUJOURD'HUI ?	25
3.2. LA NON-RÉALISATION EST ASSUMÉE ... PAR QUI ?.....	28
3.3. ET QUID DU VIEILLISSEMENT, OBJET DU SIGNAL D'ALARME DU RAPPORT SAUVY ?	32
3.4. EN GUISE DE CONCLUSION	34
3.5. BIBLIOGRAPHIE.....	35

4. Les politiques belges et européennes face aux enjeux économiques et sociaux du vieillissement des populations, par Micheline Lambrecht (Bureau fédéral du Plan) 36

BIOGRAPHIE	36
RÉSUMÉ	36
4.1. WALLONIE : 1947-1960, PERSPECTIVES 1975 : LE RAPPORT SAUVY	37
4.1.1. Constat de la situation de la Wallonie dans le rapport SAUVY de 1962.....	37
4.1.2. Analyse d'Alfred Sauvy.....	38
4.1.3. Propositions de politique du rapport SAUVY de 1962	38
4.2. WALLONIE : 1971-2010, PERSPECTIVES 2060 : QUEL VIEILLISSEMENT?.....	39

4.3.	LE VIEILLISSEMENT, UN PHÉNOMÈNE MONDIAL : RECOMMANDATIONS DE L'ONU.....	40
4.4.	LE VIEILLISSEMENT, UN ENJEU ÉCONOMIQUE MULTIPLE : INTERVENTIONS DU FMI, DE L'OCDE ET DE L'UNION EUROPÉENNE.....	42
4.4.1.	ANNEES 1980 : LES ENJEUX ECONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT SE RÉVÈLENT	42
4.4.2.	LE RÔLE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES	43
4.4.3.	POSITION RELATIVE DE LA BELGIQUE.....	44
4.5.	BELGIQUE : DU DIAGNOSTIC PRÉCOCE DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT À UN NÉCESSAIRE RÉVEIL ?	46
4.5.1.	Dès le début des années 1980, une préoccupation de l'incidence des évolutions démographiques sur l'ensemble des dépenses sociales	46
4.5.2.	Années '90 et 2000, les Ministres belges prennent des mesures, le BFP développe un outil d'analyse 49	
4.5.3.	Les dernières mesures prises par le fédéral sont-elles suffisantes ?.....	52
4.6.	BELGIQUE : LES DÉFIS QUI SE POSENT AUX RÉGIONS.....	53
4.6.1.	Les spécificités des évolutions démographiques régionales.....	54
4.7.	BIBLIOGRAPHIE.....	57

5. Sauby et la question écologique, par Paul-Marie Boulanger (Institut pour un développement durable - IDD)..... 58

BIOGRAPHIE	58
RÉSUMÉ.....	58
5.1. INTRODUCTION	58
5.2. CROISSANCE ZÉRO ?	59
5.2.1. Le constat.....	60
5.2.2. Les mesures	62
5.2.3. Et la croissance, finalement ?.....	63
5.3. AVONS-NOUS VRAIMENT LU SAUBY ?	64
5.4. CONCLUSIONS.....	65

6. Perspectives de population au niveau des communes : un outil pour le développement territorial de la Wallonie, par Julien Charlier, Marc Debuissou et Isabelle Reginster (IWEPS)..... 66

RÉSUMÉ.....	66
BIOGRAPHIE	67
REMERCIEMENTS	67
6.1. INTRODUCTION	67
6.2. PERSPECTIVES DE POPULATION ET DES MÉNAGES 2026	68
6.2.1. Description et méthodologie.....	68
6.2.2. Résultats.....	69
6.3. DES MÉNAGES AUX SUPERFICIES POUR L'HABITAT : MÉTHODE ET DONNÉES	71
6.3.1. Cadrage général.....	71

6.3.2.	Opérationnalisation des scénarios	74
6.3.3.	Comparaison avec les disponibilités foncières au plan de secteur	85
6.4.	RÉSULTATS : ESTIMATION DES BESOINS EN SUPERFICIE ET CONFRONTATION AVEC L'OFFRE FONCIÈRE ACTUELLE :	86
6.4.1.	Niveau régional	86
6.4.2.	Niveau communal	88
6.5.	DISCUSSION ET ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL WALLON	99
6.5.1.	Quels impacts et solutions pour l'aménagement du territoire wallon ?.....	99
6.5.2.	Quels impacts sur la cohésion sociale ?	101
6.5.3.	Quelques pistes pour favoriser la densification ou la mobilisation des terrains pour l'habitat ..	102
6.6.	CONCLUSIONS.....	103
6.7.	RÉFÉRENCES	105
6.8.	ANNEXE.....	106

7. Transferts de compétences : aperçu des travaux du CESW sur les thématiques de l'aide aux personnes âgées et des allocations familiales, par Claude Gontier

BIOGRAPHIE	108
7.1. INTRODUCTION	108
7.2. PERSONNES ÂGÉES : APA ET ACCUEIL RÉSIDENTIEL.....	109
7.2.1. L'allocation pour l'Aide aux personnes âgées (apa) – Situation	109
7.2.2. L'accueil résidentiel – situation	110
7.2.3. Impact du facteur démographique sur le financement.....	111
7.2.4. Deux défis.....	113
7.3. ALLOCATIONS FAMILIALES	114
7.3.1. Allocations familiales – Situation	114
7.3.2. Impact du facteur démographique sur le financement.....	115
7.3.3. Deux défis.....	116
7.4. EN CONCLUSION, DEUX AUTRES ENJEUX GLOBAUX	117
7.4.1. L'entité réceptacle du côté francophone.....	117
7.4.2. L'organisation administrative par suite des transferts et l'implication des partenaires sociaux	117

1. Alfred Sauvy (1898-1990) : sa vie, son œuvre, son rapport sur la Wallonie, par Michel Loriaux (UCL)

BIOGRAPHIE

Professeur émérite de l'Institut de démographie de l'UCL. De formation socio-économiste et démographe, il est une référence dans les questions de vieillissement démographique et sociétal. Il est de plus un grand spécialiste des méthodologies utilisées en sciences sociales. Il a été coresponsable de plusieurs enquêtes démographiques sur le vieillissement en Belgique et sur de grandes enquêtes démographiques dans les pays en développement. Il est notamment un des principaux auteurs du rapport Poliwa sur la démographie wallonne qui succédait à celui de Sauvy en 1977. On épinglera également parmi sa riche bibliographie : La retraite au quotidien publié dans la collection Economie, Société et Région de l'WEPS et Populations âgées et révolutions grises (chaire Quetelet 1986). Il continue de rester actif auprès de nombreuses associations d'aînés. En homme scientifique libre, il reste un pourfendeur des idées reçues et des consensus mous en démographie. Il est depuis 2005 le président de la Société démographique francophone de Belgique.

RÉSUMÉ

Cette communication est construite en deux parties, l'une sur l'homme et son œuvre, l'autre sur le rapport, dit rapport Sauvy, que ce dernier a présenté en 1962 à la demande du Conseil économique wallon.

Alfred Sauvy est né à la fin du XIXe siècle et est mort presque à la fin du siècle suivant à l'âge de 92 ans. Il est le prototype du savant pluridisciplinaire, à la fois statisticien, démographe, économiste, sociologue et philosophe, à la tête d'une production livresque gigantesque d'une cinquantaine d'ouvrages aux thèmes variés, sans parler des deux mille articles estimés. On ignore souvent que Sauvy a été l'inventeur de l'expression Tiers-Monde (dans l'Observateur en 1952), mais aussi plus tôt de celle de « vieillissement démographique » (en 1928). Un vieillissement démographique qui a été durant toute sa vie son véritable cheval de bataille, dans la mesure où il considérait que le vieillissement était le mal ultime qui rongait nos sociétés occidentales et les conduisait en ligne directe à l'implosion.

Cette thèse forte, aux implications politiques évidentes, Sauvy a eu l'occasion de la défendre dans sa position de fondateur et directeur de l'INED (l'Institut national d'études démographiques - France) qu'il occupa depuis sa création au lendemain de la Libération jusqu'à pratiquement la fin de sa vie, pendant laquelle il occupa aussi divers postes d'enseignant, y compris au prestigieux Collège de France (mais également à l'Institut de démographie de l'UCL).

Sauvy est l'initiateur de la politique familiale française qui a permis à nos voisins de se prévaloir d'une croissance démographique assez forte et d'une fécondité relativement supérieure à celle de leurs partenaires européens (la France est actuellement un des rares pays de l'Union européenne dont le renouvellement des générations est quasiment assuré).

Le démographe français était donc tout indiqué pour répondre aux inquiétudes des Wallons préoccupés par la situation démographique de leur région face au dynamisme du Nord du pays. En effet, depuis de nombreuses années, des colloques et des journées d'études étaient organisés pour dénoncer la faiblesse du mouvement

démographique et la tendance des décès (les « cercueils ») à l'emporter sur les naissances (les « berceaux ») dans beaucoup de communes et de villes wallonnes. Le vieillissement de la population est donc devenu l'ennemi public numéro un et les autorités wallonnes n'ont pas hésité à faire appel à un observateur étranger dont la notoriété était établie et dont l'impartialité ne pourrait être contestée. Le choix se porta sans difficulté sur le nom d'Alfred Sauvy qui trouva dans cette mission l'occasion de confirmer ses théories élaborées à partir du cas français. Le rapport remis se composait de deux parties, une première à vocation technique dû à un jeune et brillant chercheur de l'INED, Roland Pressat, qui réalisa des perspectives démographiques belges à partir des données disponibles (le recensement de 1947), la seconde plus théorique, imputable à Sauvy, qui analysait la situation démographique dans la dualité de la Belgique et proposait des mesures de redressement pour la Wallonie, essentiellement par un soutien à la fécondité et un accroissement de l'immigration économique étrangère. Donc rien de bien neuf par rapport à la politique adoptée en France, sinon que l'originalité était de considérer la Belgique dans sa diversité linguistique et culturelle et de préconiser des politiques familiales différentielles au Nord et au Sud du pays.

Beaucoup d'observateurs politiques trouvèrent donc dans ce rapport, rapidement rebaptisé Rapport Sauvy, un encouragement aux thèses fédéralistes qui circulaient depuis longtemps. Les débats furent passionnés au point que le gouvernement unitaire de l'époque crut opportun de produire un autre rapport confié à un de ses grands commis, Albert Delpérée, qui aboutit à des conclusions sensiblement identiques, du moins au niveau du diagnostic, mais sans aller jusqu'à soutenir des mesures différentes au niveau régional. De toute façon, aucun des deux rapports ne fut réellement mis en œuvre au plan des politiques familiales ou démographiques et le nom de Sauvy, après avoir suscité de grands espoirs, se dissipa lentement dans l'inconscient collectif wallon.

1.1. L'INVENTEUR DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET LE LANCEUR D'ALERTE

Lorsque paraît en 1962 le Rapport Sauvy commandité par le Conseil économique wallon, son principal auteur, le professeur Alfred Sauvy n'est sans doute pas encore très connu en Belgique, mais en France, dont il est citoyen, sa notoriété est déjà grande. En effet, il a à ce moment 64 ans (il est né à la fin du XIXe siècle en 1898) et sa carrière professionnelle est déjà bien engagée, voire presque terminée, s'il avait été un scientifique et un professeur « normal ». Mais Sauvy est tout sauf un personnage normal et il poursuivra ses activités pratiquement jusqu'à la fin de sa vie intervenue en 1990 à l'âge de 92 ans, ce qui est amusant de rappeler de la part de ce vilipendeur acharné du vieillissement.

D'origine catalane – il en avait d'ailleurs gardé le béret traditionnel, A. Sauvy est né dans une famille de viticulteurs de sept enfants, dont seulement deux ont survécu. Lui-même, marié en 1932, n'a eu qu'une fille Anne Sauvy-Wilkinson qui a rendu hommage à son père dans un n° 642 de Population et Avenir en 1999 sous le titre « Alfred Sauvy aurait cent ans ».

A l'origine, Sauvy n'était pas démographe et, pour cause, puisque la spécialité n'existait pas au niveau de l'enseignement. Après un bref service militaire qui lui valut en 1918 une blessure de guerre au cours du premier conflit mondial, il suivra comme beaucoup d'élites françaises la formation prestigieuse de l'Ecole polytechnique pour devenir ensuite statisticien à la « Statistique générale de France » où il travailla pendant quinze ans à la collecte de données démographiques, économiques et sociales et de plus en plus à leur présentation et à leur analyse.

Cette expérience professionnelle lui valut d'être confronté aux « vicissitudes économiques et financières des années 30 », et il consigna ses observations dans des communications et articles destinés à la « Société de

statistique de Paris » où il aborde ses thèmes préférés : la natalité, l'immigration et le vieillissement de la population française.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une bifurcation de sa carrière s'offre à Sauvy : il a exercé pendant l'occupation des fonctions politiques dans le cabinet de Paul Raynaud et auprès de Jean Monnet de sorte qu'à la fin de la guerre il est nommé par le général de Gaulle en 1945 secrétaire général à la Famille et à la Population. Après quelques mois il préfère y renoncer pour se consacrer à la recherche et devenir le premier directeur de l'INED – Institut national d'études démographiques – créé par une ordonnance d'octobre 1945. Il le restera jusqu'en 1962, mais continuera à animer la revue *Population*, créée en 1946, et dont la réputation est devenue internationale, jusqu'en 1975 à l'âge de 77 ans, et beaucoup plus tard encore à présider le Conseil scientifique de l'INED dont les travaux, multiples, diversifiés, objectifs font toujours l'unanimité dans la communauté scientifique.

Sauvy dirigea l'INED avec les mêmes convictions et les mêmes principes qui animaient sa vie personnelle. Le grand économètre, Edmond Malinvaud, écrit à son propos « qu'il obéissait à trois mobiles qui parfois entraient en conflit, mais qui ont toujours caractérisé son personnage : la curiosité, le souci de s'engager pour de bonnes causes, mais aussi la préoccupation de se référer toujours scrupuleusement à la réalité observée et de la faire connaître ».

Curieux, Sauvy l'était au-delà de toute attente comme l'attestent les cinquante ouvrages aux thèmes les plus variés qui jalonnent sa bibliographie depuis sa préoccupation centrale : la théorie des populations jusqu'à la conjoncture et les politiques économiques, ou l'histoire et la psychologie sociale, en passant même par des essais littéraires et des souvenirs.

À partir de 1959 qui marque sa nomination au Collège de France pour une chaire de « Démographie sociale », Sauvy prit l'habitude de publier quasiment un livre par an, « une habitude qu'il gardera durant trois décennies jusqu'à sa mort ». C'est d'ailleurs à l'occasion de son discours inaugural d'accession à cette chaire que Sauvy désignera la démographie comme une « science sauvage » en reprenant une expression qu'il avait déjà utilisée dans l'introduction du premier numéro de la revue *Population* paru en janvier-mars 1946. Une science sauvage, vu l'étendue de son territoire et ses frontières mal définies, sans maîtres ni élèves, cultivées seulement par des amateurs et justifiant de ce fait là la création d'un organisme spécialisé chargé d'étudier l'ensemble des problèmes de la population afin d'assurer le « relèvement national ».

Parmi quelques titres d'ouvrages qui furent pour la plupart des succès de librairie, pointons par exemple « Richesse et Population » (Payot 1944), « Le pouvoir et l'opinion » (Payot 1949), « De Malthus à Mao-Tse-Tong » (Denoel 1958), « Les limites de la vie humaine » (Hachette 1961), « Malthus et les deux Marx » (Denoel 1963), « Croissance zéro ? » (Calman-Levy 1973), « La fin des riches » (Calman-Levy 1975), « La tragédie du pouvoir » (Calman-Levy 1978), « La vie économique pendant la guerre 1939-1945 » (Flammarion 1978), « La France ridée » (Le livre de Poche, 1979, en collaboration), « Humour et Politique » (Calman-Levy 1979), « De la rumeur à l'Histoire » (Dunod 1985), et un dernier en 1990 : « La terre et les hommes : le monde où il va, le monde d'où il vient » (Economica).

En plus d'environ 2000 articles dans des revues et quotidiens et de 200 chroniques et « notes de lecture » dans le Monde, ou de 500 conférences en France et à l'étranger. Au total, un palmarès difficile à concurrencer surtout si on y ajoute sa passion pour les livres anciens d'économistes ou d'humanistes qui lui permit de constituer une riche bibliothèque personnelle, toujours consultable à l'Ecole polytechnique, et même de faire procéder à la réédition d'écrits démo-économiques du XVIII^e siècle devenus pratiquement introuvables.

Deux livres particulièrement importants méritent d'être isolés dans cette longue liste : sa « Théorie générale de la population » en deux volumes publiés en 1954 et en 1956 (nouvelles éditions en 1963 et 1966, PUF) où il fait une analyse fouillée des relations complexes entre population, économie et société et qu'on peut situer dans la ligne directe des travaux de Robert Malthus sur le Principe de population (1798) dont aujourd'hui encore il est difficile de trouver un équivalent, au moins en langue française. Dans un des chapitres de cet ouvrage de référence, on trouve notamment un rappel des théories de l'optimum de population déjà abordées dans un de ses premiers ouvrages « Richesse et Population » (publié en 1943) et dans lequel Sauvy argumente en faveur d'une croissance de la population et d'une politique d'immigration et de soutien à l'emploi.

L'emploi est d'ailleurs au cœur d'un deuxième livre qu'il considère lui-même comme important « La machine et chômage » (publié en 1980) dans lequel il exprime ses théories sur l'origine du chômage en relation avec le progrès technique et dénonce le malthusianisme économique résultant de l'ignorance des autorités politiques et du public sur les besoins sociétaux nombreux encore à satisfaire.

Le malthusianisme, voici bien l'ennemi traqué à travers toute l'œuvre de Sauvy, autant le malthusianisme démographique qu'économique. Malthus redoutait les crises majeures des sociétés industrielles (misère et morbidité) dues à une croissance trop rapide des populations par rapport à celle des subsistances et ne trouvait d'autre moyen d'y remédier que dans un rigoureux contrôle des naissances et ce qu'il appelait d'une expression aujourd'hui désuète le « célibat vertueux ».

A l'inverse Sauvy pense que c'est la baisse de la natalité qui est redoutable parce qu'elle provoque une diminution de la population et dans son sillage une modification des structures démographiques dans le sens de l'élévation de l'âge moyen de la population. C'est ce phénomène que Sauvy fut le premier à nommer, dès 1928 le « vieillissement démographique », alors que le processus était déjà perceptible en France beaucoup plus tôt, sans doute même dès la fin du XVIII^e siècle.

Son inventivité, Sauvy ne la limite pas à ce concept nouveau, largement reproduit et exploité par la suite, puisqu'on lui attribue aussi un autre concept fameux le « Tiers Monde » qu'il employa pour la première fois par écrit le 14 août 1952 dans l'hebdomadaire français « l'Observateur » en terminant son article par cette phrase célèbre : « car enfin, ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers Etat veut lui aussi être quelque chose ». Et de préciser plus tard lui-même qu'il avait transposé la phrase de l'abbé Sieyès sur le Tiers Etat pendant la Révolution française, en ajoutant qu'on pouvait assimiler le monde capitaliste à la noblesse et le monde communiste au clergé.

Mais pour revenir au vieillissement, Sauvy considère qu'il faut agir pour lutter contre la triade infernale « dénatalité-dépopulation-vieillesse » en soutenant une politique audacieuse d'aide aux familles et une politique aussi volontariste d'encouragement de l'immigration, en principe de type économique. En fait, c'est exactement la politique qu'il a fait appliquer en France à la Libération et qu'il va aussi préconiser pour la Wallonie une quinzaine d'années plus tard, même si le contexte est relativement différent.

Robert André qui a longuement étudié la situation démographique régionale, rappelle d'ailleurs que si les biographes français d'Alfred Sauvy n'ont guère mis en évidence son rapport sur la Wallonie, c'est « sans doute parce qu'il est perçu en France comme une dérivée d'une politique française ancienne datant de l'immédiat après-guerre », alors que, de l'avis du professeur montois, que je partage, le rapport Sauvy est relativement différent, dans la mesure où « il considère l'impératif d'une dualité politique de la Belgique comme nous allons le voir dans la deuxième partie de cette communication.

1.2. LE RAPPORT SAUVY AU CŒUR DU DÉBAT SUR LA POPULATION EN WALLONIE¹

Les préoccupations relatives à la population n'ont pas attendu Alfred Sauvy pour s'exprimer. Dès 1945, le Congrès national wallon s'est réuni à Liège pour dresser un cahier des griefs wallons et des maux dont souffre la Wallonie parmi lesquels la dénatalité et la dépopulation apparaissent comme les plus importants.

Mais à vrai dire la prise de conscience d'un problème démographique wallon est bien antérieure et remonte au début du siècle, puisque Joseph Demarteau, fondateur de la Gazette de Liège, prononçait déjà en mai 1907 dans son journal un vibrant plaidoyer contre la dénatalité en écrivant dans un style lyrique : « quel est le mal le plus redoutable, le plus mortel dont souffre la Wallonie, en général notre province, notre arrondissement en particulier la ville de Liège par-dessus tout ? Est-ce le socialisme, les écoles sans Dieu, l'irrégion ? Il y a pis ! Le pays wallon, notre ville se suicide lentement, mais continûment par la diminution voulue et toujours plus meurtrière de leur natalité ». Et quelques années plus tard, en 1920, un ecclésiastique représentant de l'inquiétude qui s'est emparée des milieux catholiques, l'abbé Lemaire, publie un ouvrage intitulé « La Wallonie qui meurt » où il dresse une liste des villes et des communes-tombeaux, c'est-à-dire celles dans lesquelles le nombre des décès l'emporte sur celui des naissances. Dans les années trente, l'expression « suicide démographique wallon » apparaît à plusieurs reprises et l'adjectif « vieilles » est de plus en plus associé aux termes de population ou d'industries wallonnes.

En 1950, le Conseil économique wallon en association avec deux autres organismes wallons prend l'initiative d'étudier l'expérience française et crée un centre d'études privé qui publie en 1952 un rapport intitulé « Le vieillissement de la population belge et le péril de la dénatalité » qui, même s'il n'est pas consacré spécifiquement à la Wallonie, s'inscrit bien dans la tradition de la dénonciation du vieillissement comme le mal absolu auquel il faut porter remède sans retard en s'inspirant des mesures de soutien aux familles adoptées en France.

Alfred Sauvy n'est pas resté étranger à ces mouvements d'opinion puisque, bien avant la commande de l'étude wallonne et dans la foulée du Rapport du Comité d'étude des problèmes de la dénatalité en Belgique, le démographe français a participé à deux journées d'information à Liège et Mons où il a eu l'occasion d'exposer les grandes lignes de l'expérience française dans une communication publiée dans la revue du Conseil économique wallon en mai 1953 et où on peut lire une phrase-slogan qui est restée dans les esprits : « un pays sans jeunesse est voué à devenir un pays de vieilles gens ruminant de vieilles idées dans de vieilles maisons ». Et d'ajouter : « qu'il soit permis à un français de dénoncer à d'autres, et notamment ses amis belges, les effets sournois de cet affreux cancer malthusien qui ronge les organismes les plus puissants. Ces épreuves par lesquelles la France est passée doivent être épargnées à d'autres et ainsi elles n'auront pas été vaines ».

On remarquera en passant l'usage fréquent de métaphores médicales souvent destinées à créer un sentiment de rejet du vieillissement en assimilant sans le dire le vieillissement démographique, qui n'est qu'un phénomène statistique collectif de changement des structures par âge, au vieillissement physiologique individuel. Cancer social, mal anesthésiant, mal sénile sont des expressions récurrentes dans le discours de Sauvy.

¹ Ce texte a été en partie inspiré d'un article de l'auteur, « Les démographies belge et wallonne au 20^e siècle. De la dénatalité au vieillissement : entre inquiétudes et espoirs », in Eggerickx, Th. et Sanderson, J.-P. (sous la dir.), *Histoire de la population de la Belgique et de ses territoires. Actes de la Chaire Quetelet 2005*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2010, pp. 185-223.

De 1953 à 1962, la pression ne retombe pas et l'inquiétude ne fit qu'augmenter, allant jusqu'à proposer « un plan de salut public » pour conjurer la menace d'une décadence démographique, plan qui fut remis au premier ministre de l'époque par une délégation du CEW et qui comportait un programme de mesures propres « à créer dans l'opinion le choc psychologique à défaut duquel il n'est pas de redressement possible ».

L'opinion était donc prête pour faire appel au grand thérapeute étranger des populations et lui demander un diagnostic indépendant. C'est ce qu'exprime le comité de rédaction de la revue du CEW qui publie le rapport Sauvy en écrivant : « 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 minait. 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 ».

En réalité, le document connu sous le nom de Rapport Sauvy, dont le titre véritable est « Le problème de l'économie et de la population en Wallonie »² est composé de deux parties bien distinctes : la première due à Roland Pressat, un jeune chercheur de l'INED, devenu un spécialiste réputé de l'analyse démographique, s'intitule « Situation démographique de la Wallonie » et comporte des prévisions démographiques jusqu'en 1975 basée sur les résultats du recensement belge de 1947. Je laisserais toutefois le soin à mes collègues de présenter ultérieurement cette partie du Rapport plus en détail.

La seconde partie due à Sauvy lui-même est titrée « Conditions du développement économique et mesures à prendre en vue d'un renouveau général ». Il pose le diagnostic et propose un certain nombre de mesures de politiques démographiques et sociales.

Le Rapport Sauvy fut un succès médiatique sans précédent, même si les observateurs s'accordent pour dire qu'il ne fut pas véritablement suivi d'effets. On ne compte pas le nombre d'articles dans la presse qui donnent des commentaires dithyrambiques. Dans son numéro du 15 mars 1962, l'hebdomadaire socialiste « Combat » lance en première page un tonitruant « Merci, Monsieur Sauvy » pour avoir osé dénoncer « l'affreuse vérité » et rappeler que la population flamande s'accroîtra dans les quinze prochaines années de 90.000 unités tandis que la Wallonie, dans le même temps, régressera de 50.000, la faute étant attribuée au fait que « la Belgique unitaire rejette jusqu'au principe même d'une politique différentielle en matière d'allocations familiales ».

La Wallonie a besoin d'un grand nombre de familles, plutôt que de familles nombreuses y lit-on encore. Mais notre majorité nationale refuse de les lui donner, ajoute l'éditorialiste de *Combat*, dont il faut rappeler que le slogan est une phrase de Jules Destrée qui constitue un programme en soi : « L'Union fait la force mieux que ne pourrait le faire l'unité ».

On l'aura facilement compris, le Rapport Sauvy n'est pas un simple rapport démographique avec son cortège de chiffres un peu ennuyeux qui, en des temps plus normaux et politiquement apaisés, aurait pu presque passer inaperçu. C'est un brûlot incendiaire qui vient s'inscrire dans un contexte politique éminemment sensible et qui apporte un appui par son analyse scientifique à des revendications régionales formulées de longue date.

Comme le journal *La Wallonie* le rappelle dans son édition du 3 mars 1962, « on le voit le sérieux de ce rapport basé sur une documentation précise, l'enchaînement rigoureux des causes et des effets, la stricte logique de

² Publié d'abord dans la *Revue du Conseil économique wallon* de janvier-avril 1962 (n° 54-55, pp. 1-57), le rapport sera également reproduit dans un tiré à part pour une diffusion élargie intitulée « le Rapport Sauvy sur le problème de l'économie et de la population en Wallonie (1962, 57 p.).

ses conclusions apportent des arguments d'une rigueur implacable en faveur du fédéralisme », même si quelques jours plus tôt, *La Cité* du 23 février a par exemple énoncé un jugement un peu plus nuancé en considérant que les conclusions de M. Sauvy s'accommodent « tout autant de la politique de décentralisation au profit des provinces et des communes que des thèses des fédéralistes ».

C'est d'ailleurs dans le même sens que s'inscrit un article de William Fraeys dans *Le Peuple* du 6 mars qui considère que les règles d'attribution et les montants des avantages familiaux pourraient varier de province à province et de commune à commune, une façon sans doute de ne pas porter directement atteinte au principe de l'égalité de tous les Belges devant la loi, et de ne pas devoir préconiser des mesures discriminatoires en faveur des régions les plus frappées par la dénatalité et le vieillissement comme l'évoque aussi *La Libre Belgique* (7 mars) plus sensible aux idées de Sauvy en matière de fiscalité familiale et d'âge de la retraite.

C'est encore le même William Fraeys qui écrit encore dans le *Monde du Travail et le Peuple* des 17 et 18 mars : « les ministres des Finances ont dû ressentir un léger vertige lorsqu'ils ont appris que les mesures préconisées par Alfred Sauvy leur coûteraient deux milliards. Et pourtant, ces deux milliards, il faudra les trouver. Nous pensons qu'ils sont indispensables, car il s'agit d'un des investissements les plus nécessaires. Certains diront sans doute qu'il est préférable d'améliorer les pensions plutôt que de relever les allocations familiales. Nous pensons que les travailleurs âgés ont droit à une pension convenable (...) Nous ne pouvons cependant pas admettre que la charge des pensions s'accroisse indéfiniment au détriment des incitants à la natalité. »

Mais malgré ces nuances et ces quelques réserves, la grande majorité des journaux nationaux témoignent, comme l'écrit la revue du CEW, de la prise de conscience provoquée par la publication du rapport Sauvy et se refusent « avec autant de lucidité que de courage » à continuer « à ruser avec la réalité ».

Si la presse flamande laisse entendre un son de cloche assez différent et une nette opposition à des mesures privilégiées en faveur de la Wallonie, certains journaux du Nord font cependant preuve de compréhension à l'égard des problèmes de la population wallonne. C'est le cas de *Het Volk* qui écrit dans son édition du 5 mars « il n'y aura du côté flamand aucune objection à un effort national en vue de lever la lourde hypothèque qui menace la Wallonie » et « personne en Flandre ne pensera à empêcher la solidarité nationale de jouer en faveur de la Wallonie », tout en ne manquant pas d'ajouter, même si nous voulons arrêter définitivement une tendance à l'impérialisme linguistique des Wallons ».

En parlant de la dualité belge et même en évoquant l'existence en Belgique de deux ethnies, flamande et wallonne, qui ont certes une existence commune, mais qui ne tendent pas à l'unification et ne s'intègrent que partiellement, en raison notamment des différences de langues, Sauvy met le doigt sur une réalité douloureuse qui gangrène la vie politique belge. C'est le cas par exemple lorsqu'il écrit : « du moment qu'il y a dualité, il faut que chacune des deux parties ait sa vie propre convenablement assurée (...) En tous cas, il n'est pas contestable que l'ethnie biologique menacée doive consacrer tous ses efforts à son relèvement (p.38).

Or menacée, la Wallonie l'est indubitablement à cause du vieillissement qui l'accable et qui menace son développement économique en raison notamment de l'accroissement des prélèvements sur la production des adultes qu'il faudra opérer 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, des corps sociaux... » (p. 40).

Le problème n'est donc pas simplement démographique, il est avant tout économique et social. Mais que préconisait Sauvy plus précisément ?

Comme l'arrêt pur et simple du vieillissement n'est guère concevable, en raison de l'énorme effort à soutenir (environ 150 000 naissances en plus en 15 ans pour renforcer le groupe des jeunes et 620 000 personnes en supplément pour renforcer la population des adultes), il est admis qu'il serait plus réaliste de viser un objectif plus modeste, consistant à aligner la Wallonie sur les populations européennes les plus vieilles. Néanmoins, même revu de la sorte à la baisse, l'objectif paraît encore ambitieux et correspond à un relèvement de la natalité de 20 % et à une immigration de 32 000 personnes par an. Qu'à cela ne tienne, puisqu' « un mal important appelle inévitablement un remède héroïque » (p. 42) et qu'il existe des remèdes testés avec succès en France, à une époque où le plus grand scepticisme régnait dans la classe politique quant à leur efficacité.

Ces mesures sont multiples, mais elles doivent être concertées, et rigoureusement appliquées pour créer, « le choc psychologique » nécessaire à leur efficacité. Dans le cas de la Belgique, en raison du différentiel de fécondité et de natalité, il y aurait sans doute lieu de prévoir une séparation des dispositifs d'aide aux familles, voire même de l'ensemble de la sécurité sociale, pour éviter que « des mesures prises en faveur d'une partie (du pays) aboutissent en fin de compte à des sacrifices pour cette partie, au profit de la seconde » (p. 46). L'option politique régionale (plutôt que politique nationale) et la séparation des comptabilités semblent donc préférables, en dépit des difficultés techniques et politiques qu'elles pourraient provoquer.

Sauvy précise encore que l'aide à la famille peut être vue à la fois sous un angle social (égaliser les charges entre les ménages différents par le nombre d'enfants) et sous un angle nataliste (viser à accroître le nombre des enfants des ménages), mais que les deux optiques aboutissent à la même conclusion : « c'est à la naissance du deuxième et du troisième enfant que le niveau de vie diminue le plus dans le ménage, parce que la femme est en général placée dans l'impossibilité de travailler. C'est aussi cet enfant qui oblige le plus souvent à changer de logement. En outre, c'est aussi à ce rang que l'action nataliste peut être la plus efficace » (p. 47).

L'allocation habituelle au premier enfant pourrait être maintenue pour des questions de pacification sociale, mais elle ne devrait plus être augmentée pour reporter tout l'effort financier sur les autres rangs.

Par ailleurs, des mesures d'aide indirecte sont également préconisées, comme l'aide aux études des enfants, l'allocation de logement, l'exemption ou la réduction du service militaire pour les troisième et quatrième fils (ou l'exemption accordée aux pères de famille), sans parler de toutes les mesures propres à honorer les familles pour donner à la population l'impression que l'enfant est accueilli par la société (priorité aux mères de famille dans les transports, les bureaux de poste, les magasins...).

Néanmoins, toutes ces mesures seront insuffisantes sans le renfort apporté par les migrations, ce qui n'est pas forcément une mince affaire parce qu'il n'est pas toujours évident de trouver les candidats à la migration et surtout d'obtenir une expansion économique suffisante en terme de créations d'emplois pour les justifier.

Et si d'aventure les apports extérieurs se révélaient encore insuffisants, il subsisterait toujours la possibilité d'agir en interne en accroissant la population active par le biais du prolongement de la vie active, autrement dit, en reculant l'âge de la retraite. Pour le justifier, Sauvy écrit qu' « une telle mesure qui paraît rétrograde et inhumaine à une grande partie de l'opinion est, au contraire, en accord avec son temps et pleinement humaine. La vie de l'homme s'allonge et aussi la période de scolarité. Comme l'effort musculaire demandé au travailleur est de moins en moins important, les personnes âgées sont beaucoup plus aptes au travail qu'auparavant » (p. 55).

Et Sauvy d'ajouter que même si un recul général de l'âge de la retraite serait difficilement acceptable par l'opinion, les tarifs (des pensions) pourraient être modifiés de façon que les intéressés aient intérêt à prolonger

leur activité chaque fois que leur aptitude au travail est suffisante. De même, il faudrait autoriser beaucoup plus largement le travail des retraités qui peuvent encore rendre de nombreux services.

En somme, il est intéressant d'observer qu'à plus de cinquante ans de distance, les mesures préconisées par Sauvy sont encore d'une actualité brûlante et qu'elles restent au cœur des débats musclés autour de questions 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.

Mais malgré cette actualité - et peut-être à cause d'elle - et malgré la convergence d'appréciations positives, les mesures préconisées par Alfred Sauvy ne furent pas réellement mises en application.

Sans doute effrayé par les remous suscités par le Rapport Sauvy, le gouvernement unitaire de l'époque passa à la contre-offensive en installant dès avril 1962 une commission présidée par un des grands commis de l'Etat, Albert Delpérée, secrétaire général du ministère de la Prévoyance sociale, en lui assignant comme mission de préparer un ensemble de mesures destinées à « provoquer et soutenir un renouveau démographique et à pallier sur le plan de l'emploi, la conséquence du vieillissement de la population »³.

En se voulant plus économique que démographique, le rapport Delpérée ne prétend pas agir sur le niveau et la structure de la population, mais vise plutôt à maintenir et garantir le niveau de vie des familles.

Différents quant à leurs finalités, les deux rapports se rejoignent malgré tout assez largement sur les moyens à mettre en œuvre. Cependant, alors que les suggestions du Rapport Sauvy n'ont pas été suivies par le gouvernement, celles du Rapport Delpérée seront réalisées pour la plupart, dans la mesure où ces propositions se ramenaient pour l'essentiel à de simples prestations en espèces, en ignorant cependant toutes les recommandations d'ordre culturel et humain que comportait aussi le rapport.

Seule exception : le gouvernement a créé un Centre d'études de la population et de la famille faisant partie du ministère de la Santé publique et de la famille qui, ironie du sort, a toujours été confié à des « ministres flamands intéressés aux seuls problèmes familiaux ».

Une dizaine d'années plus tard, en 1974, lors d'un colloque organisé par le CEW à Namur pour la préparation des options wallonnes pour le Plan 1976-1980, le même Albert Delpérée, revenant sur son rapport et la dégradation de la situation wallonne depuis une décennie pose un diagnostic sévère, mais lucide en dénonçant le fait que « les problèmes ont été isolés, traités séparément, sans vision cohérente », qu'« il n'y a pas eu de liaison entre la politique de population totale et la politique de population active », que les problèmes d'ordre quantitatif l'ont emporté sur ceux d'ordre qualitatif » et qu'enfin « les relations bien connues entre la démographie et la sécurité sociale n'ont pas été prises en considération lors de décisions importantes, notamment en matière de pensions, ce qui prouve que les préoccupations à court terme l'emportent sur celles à long terme » (*op cit.*, p.335).

En somme, on est sans doute en droit de se demander si, lorsque les gouvernements consultent des scientifiques ou des experts sur des questions présumées importantes, leur principale préoccupation n'est pas le plus souvent de mettre leurs recommandations en œuvre, mais simplement de se mettre à l'abri du reproche de ne pas les avoir consultés.

Bien sûr, les idées sur la population wallonne ne se sont pas arrêtées avec les rapports Sauvy et Delpérée. Il y eut d'autres rapports, notamment le Rapport Poliwa réalisé en 1975 par une équipe de chercheurs du département de démographie de l'UCL à la demande du secrétaire d'Etat aux affaires sociales wallonnes (A. Moreau), d'autres numéros spéciaux de revues consacrés au problème démographique wallon (Wallonie 79 :

³ Delpérée, A., « Politique de la population et de la famille », dans *Revue belge de sécurité sociale*, juillet-août 1964, 64 p.

« le dilemme wallon : croître ou s'adapter »), d'autres « mises en garde des démographes francophones » (Population et Famille, n°2, janvier 1983), d'autres colloques (« La Wallonie face aux défis démographiques », Liège, 2005), mais au total, il est devenu évident que les faits de population ne parlent pas d'eux-mêmes (comme d'ailleurs les autres faits sociaux) et que leur prétendue neutralité ne les met pas à l'abri de choix idéologiques.

Même s'il existe souvent un consensus assez large parmi les démographes sur la façon de mesurer les faits de population et sur les résultats de leurs observations, en revanche, l'interprétation de ces résultats donne souvent lieu à des prises de positions divergentes qui peuvent aller jusqu'à des oppositions virulentes, lesquelles participent néanmoins à la vie démocratique des Nations.

1.3. UNE ANECDOTE PERSONNELLE⁴ - ALFRED SAUVY ET LE CERCLE LIÉGEOIS DES SCIENCES SOCIALES

Permettez-moi de vous rapporter une anecdote personnelle.

En 1962, l'année de sortie du Rapport Sauvy, j'étais moi-même un étudiant de l'ULg en sciences sociales en train de terminer ma deuxième licence. Mais j'étais aussi président du cercle des sciences sociales, un cercle un peu atypique qui s'était donné comme objectif de moderniser les études en sciences sociales et de développer des activités scientifiques et culturelles à l'adresse de nos étudiants.

C'est ainsi que durant cette année 1962, nous avons réussi à organiser pas moins de cinq conférences, en invitant notamment des orateurs aussi réputés que Jean Fourastié et Alain Touraine. Mais aussi Alfred Sauvy. Je me demande encore aujourd'hui comment nous avons réussi à convaincre ce professeur au Collège de France de répondre à l'invitation d'un petit cercle d'étudiants de province, mais le fait est que le mercredi 21 février 1962, dans cette même salle académique de l'Université où nous nous trouvons aujourd'hui pour commémorer le jubilé du Rapport Sauvy, son auteur a donné une conférence qui a suscité un énorme succès de foule.

Vous comprendrez donc que j'éprouve aujourd'hui non seulement une certaine fierté bien naturelle, mais surtout une grande émotion à revivre après un demi-siècle cet événement mémorable que notre Société démographique francophone de Belgique (SDFB) a décidé de réactualiser en s'associant au Conseil économique et social de Wallonie, à l'époque le CEW qui avait commandité le Rapport et à l'IWEPS, l'Institut wallon de l'évaluation de la prospective et de la statistique.

Je dois encore à la vérité de dire que le public nombreux rassemblé dans cette salle en février 1962 a dû être quelque peu déçu dans la mesure où le grand démographe français, peut-être un peu effrayé par les débats provoqués par son rapport, a préféré renoncer à le présenter publiquement et avait choisi un thème légèrement différent du Rapport, à savoir : « population active et problèmes actuels de l'économie européenne ». Il est dommage que nous n'ayons pas eu l'opportunité d'enregistrer cette conférence, mais j'ai retrouvé une émission d'Henri Mordant qui a été diffusée à la même époque sur notre chaîne nationale sous le titre « Wallonie 62 » et qui a été consacrée à une longue interview de Sauvy présentant et commentant son rapport. Plutôt que de longs discours, je vous propose donc de vous présenter des extraits sélectionnés de cette interview (grâce à la SONUMA, organe de conservation des archives de la RTBF), qui vous permettra de découvrir la personnalité de ce chercheur hors norme qui a défrayé la chronique wallonne cette année là,

⁴ Texte présenté par l'auteur, à la fin de sa communication orale devant le public assistant à la journée d'hommage.

caractérisée par beaucoup d'événements internationaux assez spectaculaires, comme l'a chanté quelques années plus tard un certain Claude François.

En terminant, je précise qu'être admirateur de Sauvy ne m'a pas empêché quelques années plus tard en publiant avec mon département de l'UCL un autre rapport sur la politique de population wallonne (le Rapport POLIWA, 1975) et en organisant une Chaire Quetelet sur la révolution grise (1986) de m'inscrire en faux contre ses thèses anti-vieillessement et de plaider pour ce que j'ai appelé à l'époque une politique démographique douce à l'opposé des mesures natalistes préconisées par Sauvy.

Je me souviens lui avoir écrit pour m'aider à publier un article de promotion de ces idées dans le Monde, ce qu'il fit avec beaucoup de courtoisie, mais en qualifiant quand même mes idées de « frileuses », ce qui pourrait prêter à sourire lorsqu'on connaît la position violemment anti-vieillessement de Sauvy.

2. Alfred Sauvy et Roland Pressat en précurseurs de la prospective démographique de la Wallonie, par André Lambert (ADRASS)

BIOGRAPHIE

Démographe et économiste, directeur de l'Adrass (l'Association pour le développement de la recherche appliquée en sciences sociales) créée en 1982. L'Adrass a mené de nombreuses études sur les populations pour les gouvernements et les ministères fédéraux comme régionaux, notamment dans le cadre d'analyse des relations population-marché du travail. L'Adrass a participé aux monographies du Recensement sur « Ménages et Familles » en 1991 et 2001 en collaboration avec l'équipe des démographes de la VUB. André Lambert est également membre du Collège de prospective de la Wallonie. Il est l'auteur du chapitre sur la population de Wallonie du livre *La Wallonie à l'aube du XXI^e siècle* (2005) et du chapitre sur l'Evolution démographique des populations de deux grandes communautés de Belgique dans l'ouvrage *l'Espace Wallonie-Bruxelles*, publié dans la collection *Economie, Société et Région* de l'WEPS (2007).

RÉSUMÉ

On présentera d'abord rapidement les données statistiques disponibles par Sauvy-Pressat lors de l'élaboration de leur rapport et on montrera comment ils en ont déduit des hypothèses de projection.

Puis, par reconstitution dynamique et contrôlée de la population de la Wallonie entre 1947 et 1975, réalisée sur base de toutes les informations disponibles, - y compris celles déductibles par rétrosimulation - , on aura les moyens de comparer « l'exercice Sauvy-Pressat » à la réalité de la dynamique démographique de ces années-là.

L'objectif est triple et absolument aux antipodes de l'attitude facile qui consisterait à se gausser des disparités entre projection et confrontation ultérieure à la réalité, fussent-elles celles de grands maîtres de la démographie :

- Nuancer le pessimisme sur l'avenir démographique wallon tel qu'il avait été ressenti par « Sauvy-Pressat ».
- Plaider pour une accélération de la mise à disposition de statistiques démographiques essentielles à la réflexion politique.
- Défendre l'approche prospective plutôt que la démarche prévisionnelle.

2.1. LES TRAVAUX DE ROLAND PRESSAT RÉALISÉS À LA DEMANDE D'ALFRED SAUVY EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DU « RAPPORT SAUVY » SUR LA POPULATION DE WALLONIE

Nous sommes en 1962. Un recensement a eu lieu le 31 décembre 1961, mais on n'en connaît pas encore les résultats. Roland Pressat écrit : « *Portons davantage notre attention sur le passé le plus récent : c'est une nécessité si nous voulons tracer l'évolution probable durant les quinze prochaines années, car la Belgique n'ayant procédé à aucun recensement depuis près de quinze ans, - chose peu croyable pour un Etat moderne... - il nous faudra essayer de déterminer la situation des populations des trois régions linguistiques*

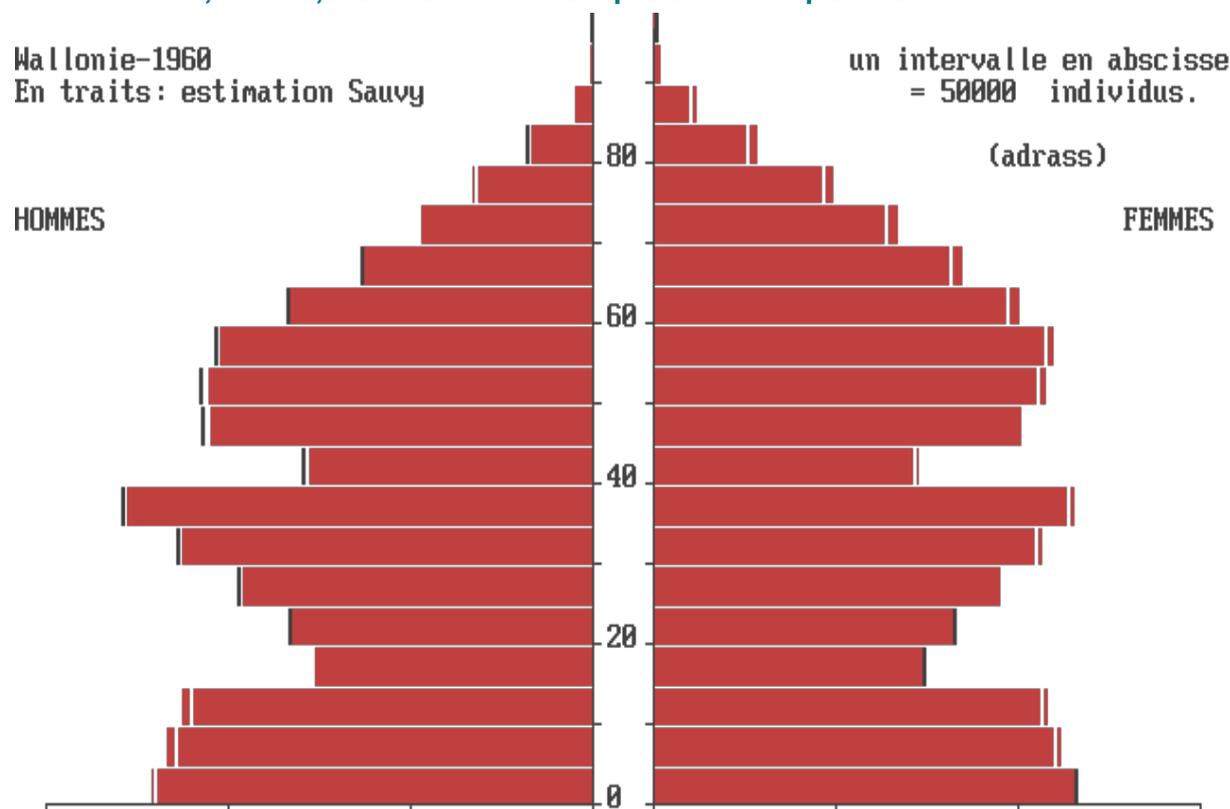
au 1^{er} janvier 1960, date de départ de nos projections, à partir des résultats du recensement du 31 décembre 1947 » (page 6 du « Rapport Sauvy »).

Comme on peut le voir au tableau 1 et à la figure 1, les calculs de Roland Pressat ont donné d'excellents résultats : la différence entre le volume total reconstitué ultérieurement par l'ADRASS à partir de la connaissance des recensements de 1947 et 1961 et son estimation n'est que de 0,7 % ; et les répartitions en grands groupes d'âge sont pratiquement confondues. L'exercice est d'autant plus remarquable que Roland Pressat a dû procéder par approximations successives en se basant sur les nombres de naissances et de décès annuels et sur des tables de mortalité exclusivement nationales. Il a même réussi à deviner une légère surmortalité wallonne.

Tableau 1 : résultats estimés par Roland Pressat au 1^{er} janvier 1960 par comparaison avec l'estimation réalisée pour cette année-là à partir d'un outil (élaboré par l'ADRASS) de reconstitution de la dynamique démographique wallonne de 1948 à 2007, balisée par les recensements.

1960	Sauvy-Pressat	Reconstitution
Population totale	3 000 400	3 023 508
0 – 19 ans	825 200	834 963
20 – 64 ans	1 779 400	1 779 323
65 ans et plus	395 800	409 222
% de 0 – 19 ans	27,5	27,6
% de 20 – 64 ans	59,3	58,9
% de 65 ans et plus	13,2	13,5

Figure 1 : La population de la Wallonie reconstituée en 1960 à partir de la connaissance des recensements et, en traits, celle élaborée avec très peu de données par Roland Pressat

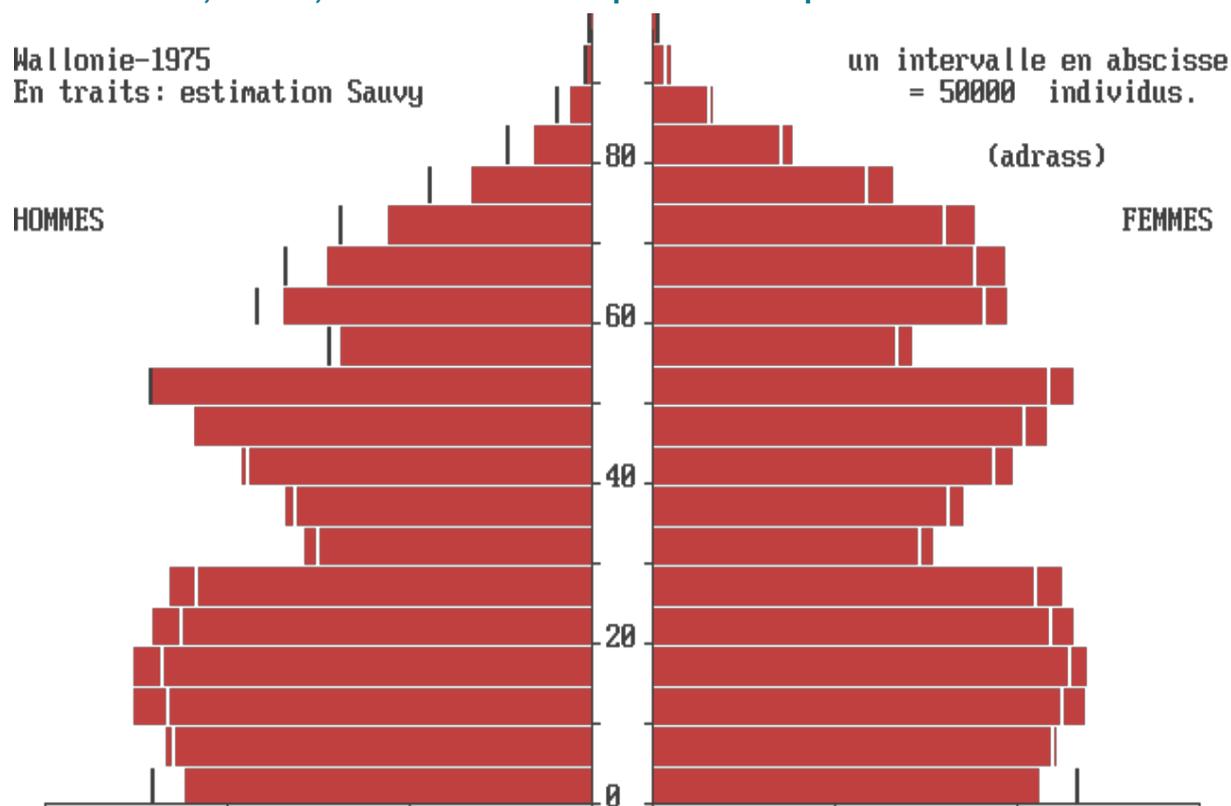


A partir de l'excellente estimation de la population de 1960, Roland Pressat a établi une projection jusqu'en 1975. Les résultats divergent un peu plus : la reconstitution ultérieure dépasse le calcul de Roland Pressat de 1,8 %. Il a quelque peu sous-estimé les populations en dessous de 65 ans et surestimé celle de 65 ans et plus. L'exercice n'en demeure pas moins remarquable.

Tableau 2 : Résultats estimés par Roland Pressat au 1^{er} janvier 1975 par comparaison avec l'estimation réalisée pour cette année-là à partir de l'outil de l'ADRASS, de reconstitution de la dynamique démographique wallonne de 1948 à 2007, balisée par les recensements.

1975	Sauvy-Pressat	Observation
Population totale	3 124 600	3 180 492
0 – 19 ans	920 900	932 937
20 – 64 ans	1 692 300	1 754 936
65 ans et plus	511 400	492 619
% de 0 – 19 ans	29,5	29,3
% de 20 – 64 ans	54,2	55,2
% de 65 ans et plus	16,3	15,5

Figure 2 : La population de la Wallonie reconstituée en 1975 à partir de la connaissance des recensements et, en traits, celle élaborée avec très peu de données par Roland Pressat



De manière générale, en 1975, Roland Pressat a quelque peu sous-estimé les effectifs à tous les âges sauf pour les garçons et les filles en dessous de l'âge 5 et pour les hommes de 55 ans et plus pour lesquels il a proposé une trop faible mortalité.

En réalité, il a un peu exagéré la diminution de la part relative de la population en âge de travailler ainsi que l'augmentation de la part des âgés, deux phénomènes qui apparaissaient très dangereux pour un Alfred Sauvy attentif à la nécessité d'un redressement économique. On ne peut cependant pas dire que Roland Pressat a orienté Alfred Sauvy dans une mauvaise perception des réalités et des perspectives.

Tous les calculs de Roland Pressat, aussi bien ceux de la période 1947-1960 que ceux de la période 1960-1975 ont été réalisés sous l'hypothèse qu'il n'y avait pas de migrations. Hypothèse obligée dans son chef vu l'absence de données correctes. En agissant de la sorte, il ne s'est guère grandement trompé, car nous estimons, grâce à l'outil de reconstitution à + 10000 le solde migratoire cumulé de 1947 à 1959 et à - 3 500 celui des années 1960-1974.

On note toutefois que dans le tableau annexe IIbis du rapport, il indique, heureusement sans en tenir compte dans ses calculs, un solde migratoire cumulé de 67 384 personnes pour la période 1948-1959 ; ce chiffre est surestimé du fait de la très mauvaise prise en compte, à l'époque, des émigrations internationales.

Roland Pressat estime la fécondité wallonne à 2,50 enfants « vers » 1960. La reconstitution ADRASS propose la valeur de 2,59 en 1960. Dans ses calculs prévisionnels, Roland Pressat imagine que cette fécondité va rester constante à la valeur de 2,50 alors que dans la réalité, on atteindra le niveau de 2,70 en 1965, 2,37 en 1970 et 1,81 en 1975.

En mortalité, Roland Pressat propose des valeurs d'espérance de vie pour l'ensemble de la population de 70,2 ans, 71,7 ans et 73,0 ans par période quinquennale entre 1960 et 1975. La reconstitution ADRASS propose les valeurs de 71,74 ans, 71,82 ans et 72,44 ans.

Au total, on pourrait dire un peu méchamment que si les effectifs calculés par Roland Pressat pour l'année 1975 sont très proches de la reconstitution que l'on a pu faire par la suite, c'est grâce à une heureuse alchimie d'hypothèses toutes invalidées sur les migrations, la fécondité et la mortalité, mais qui ont cependant produit des résultats tout à fait remarquables en termes de volumes et de structures de population.

A la demande d'Alfred Sauvy, Roland Pressat s'est aussi intéressé à l'évolution de l'emploi. Les résultats qu'il produit sont extrêmement loin de la réalité, mais il n'en peut rien ; en effet, l'état de la statistique belge de l'époque est si désastreux qu'il a dû se résoudre à appliquer à la population de Wallonie la moyenne des taux d'emploi des départements français de la Somme et de Seine maritime. En procédant de la sorte, il a surestimé de 19 % le volume de l'emploi wallon au cours des années 1960-1975. Si Alfred Sauvy avait eu connaissance de ces vrais chiffres, son diagnostic aurait été encore plus sévère.

Si l'on se souvient que la calculette n'existe pas et que l'on tient compte de l'incroyable désert statistique belge, on ne peut que se féliciter de l'inventivité déployée par Roland Pressat en vue de répondre au désir d'Alfred Sauvy de poser un diagnostic sur la population de Wallonie.

Aujourd'hui, les temps ont changé : le Registre national permet une mesure quasi exacte de tous les mouvements naturels et migratoires, par sexe, âge et pour toutes les entités, y compris communales. Mais :

- La lenteur avec laquelle les résultats sont publiés n'est toujours pas digne d'un « *Etat moderne* ».
- Les administrations publiques répugnent toujours à élaborer des scénarios contrastés. Pourtant la calculette existe ! Or, l'existence d'un seul scénario donne à penser aux utilisateurs des perspectives démographiques que l'avenir est inscrit dans les astres et que les démographes en sont les devins.

2.2. LE DIAGNOSTIC IMPLACABLE QU'EN TIRE ALFRED SAUVY ET LES REMÈDES – IMPROBABLES – QU'IL PROPOSE

Résumons brièvement les développements qu'Alfred Sauvy tire de l'exercice de Roland Pressat :

- L'avance économique que la Belgique avait sur ses voisins à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale s'est considérablement résorbée.
- « *Les signes du vieillissement wallon sont trop nets pour pouvoir être contestés* » (page 25). Et d'ajouter que l'écart avec la Flandre va s'accroître. Bref, en 1975, la population de Wallonie sera la plus vieille de toute l'Europe occidentale...

Puis vient cette profession de foi selon laquelle « L'accroissement de la population ne constitue pas une fin en soi, non plus que celui de la natalité. Mais l'un et l'autre sont indispensables pour assurer à la Wallonie un développement économique satisfaisant » (page 26).

Enfin, il souligne la corrélation positive observée entre l'augmentation de la productivité et celle de la population active. Il l'explique à la fois par les « changements de structure économique » que l'arrivée de classes jeunes sur le marché du travail contribue à affermir et par l'accroissement de la demande qui en résulte.

Or, en Wallonie, il ne voit qu'une stagnation – voire un déclin - du volume de la population active. Il décrit les conséquences multiples, telles celles d'ordre financier, mais insiste surtout sur les conséquences morales du vieillissement : « Si la population continuait de stagner et à vieillir, l'esprit de sécurité l'emporterait sur l'esprit d'initiative, l'esprit de conservation sur celui de création. La sénescence gagnerait toutes les institutions, engendrant un malthusianisme général » (page 34).

L'objectif qu'il propose est donc de « rajeunir la population » (page 34). Le premier objectif est d'arrêter le vieillissement. Il faut donc augmenter la natalité et, comme celle-ci ne produira pas d'effets sur la population active avant 1975, faire appel à l'immigration étrangère. Il explicite les manières d'y arriver (allocations familiales, politiques régionalement différenciées, fiscalité familiale et mesures d'aide indirecte telles des actions dans les domaines de l'étude et de la formation professionnelle, du logement et du service militaire).

En réalité, les mesures proposées par Alfred Sauvy pour « rajeunir la population » sont bien hypothétiques. Ainsi, à propos des migrations: si l'on reconstitue la Belgique depuis 1948 en faisant abstraction de toute migration externe, on constate que le volume total de la population aurait certes été plus faible, mais que la structure par âge n'aurait pas beaucoup varié. A long terme, la migration ne bouleverse pratiquement pas la répartition par âge, entre autres raisons parce que les migrants vieillissent aussi d'un an par année ! Il arrive même un jour où l'ancien migrant entre dans la catégorie des «vieux » et doit – du moins si on veut « rajeunir la population » - être remplacé par un nouvel immigrant qui contribuera à susciter une sarabande de mouvements enclenchant une formidable croissance de la population avec tous les problèmes connexes que l'on commence à rencontrer dans nos pays. Le tableau 3 présente les grands groupes d'âge de la Belgique observée avec ceux d'une Belgique sans migrations entre 1948 et 2000. Les résultats sont encore plus ténus pour la Wallonie du fait qu'au cours de cette période, les migrations étaient plus faibles en Wallonie que dans le reste du pays.

Tableau 3 : Répartition par âge de la population de la Belgique en 2000, dans la réalité et selon les hypothèses de « fermeture des frontières entre 1948 et 2000» (Source : INS, calculs ADRASS)

Année 2000	0 - 19 ans	20 – 59 ans	60 ans et plus
Effectifs observés	2 419 964	5 578 269	2 240 832
Effectifs scénarisés	2 034 158	4 691 710	2 045 549
Pourcentages observés	23,6	54,5	21,9
Pourcentages scénarisés	23,2	53,5	23,3

De même en ce qui concerne la natalité : outre qu'il faut attendre 20 ans de hausse de la natalité avant que ses effets ne commencent à se faire sentir sur le volume de la population active, il arrive un jour où les « naissances en nombre plus important » se transforment en « nouveaux retraités »... plus nombreux que si la natalité n'avait pas évolué. Et ici aussi, il s'avère nécessaire de « réamorcer » la pompe à l'immigration ou à la natalité, dans une spirale qui devient de plus en plus infernale.

Bref, si l'on veut lutter contre le vieillissement, il n'y a en réalité qu'une solution : augmenter la mortalité. Et cela, personne – naturellement – ne le désire !

2.3. QUE S'EST-IL RÉELLEMENT PASSÉ EN WALLONIE DE 1947 À AUJOURD'HUI ?

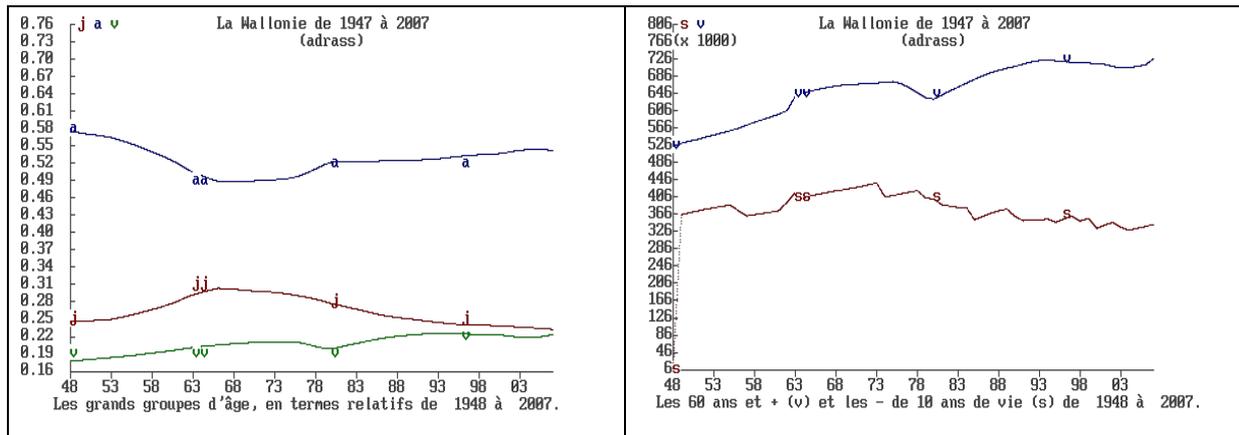
La population de Wallonie a augmenté parce que la mortalité a reculé, la fécondité a été plus élevée entre 1960 et 1975 que ne l'avait imaginé Roland Pressat, le solde migratoire est devenu fortement positif dans les années récentes et... le vieillissement a été plus élevé en Flandre. Mais si la population en âge d'activité s'est élevée, son « taux » d'emploi n'a pas beaucoup évolué.

Considérons deux diptyques :

- L'évolution des grands groupes d'âge et celle des « âgés »

Au moment où Alfred Sauvy écrivait son rapport, la part des adultes (potentiellement actifs) cessait de décroître (figure 3). Reconnaissons toutefois que depuis lors, la part des « 20-59 ans » n'a jamais plus atteint le niveau de 1948. Dans la partie droite de la figure 3, on compare l'évolution des effectifs de soixante ans et plus à ceux dont l'espérance de vie ne dépasse plus dix ans. Vu sous cet angle, le vieillissement est plutôt rassurant et le processus de « *sénescence* » inexistant.

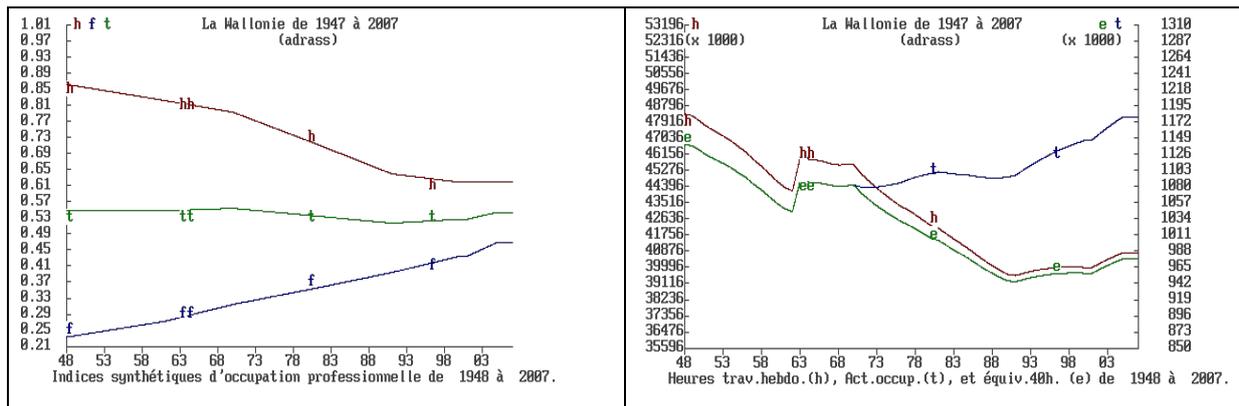
Figure 3 : Les grands groupes d'âge de 1947 (31 décembre) à 2007 en valeurs relatives et les âgés selon deux définitions, en valeurs absolues.



- L'emploi

Les Wallons ne s'activent pas plus aujourd'hui qu'hier : leur indice synthétique d'emploi, qui est un taux d'emploi purifié des effets de structure d'âge des 20-59 ans, n'a pas beaucoup évolué sauf à considérer que la diminution masculine a été compensée par la croissance féminine (partie gauche de la figure 4). En termes d'effectifs, on a constaté une croissance (courbe verte puis bleue dans le graphique de droite). Mais, si l'on pondère ces travailleurs par la quantité d'heures prestées, on constate un sévère déclin jusqu'en 1990, avec heureusement un nouveau départ à la hausse depuis lors, toutefois très modéré. De la combinaison des évolutions démographiques et de celles de l'emploi, il a résulté que la charge sociale, qui rapporte tous les « dépendants » aux seuls actifs occupés a faiblement décliné depuis 1961 jusqu'à aujourd'hui. Mais ce déclin a cessé et l'indice de charge est reparti à la hausse.

Figure 4. A gauche : évolution de l'indice synthétique d'emploi (= taux d'emploi purifié de l'impact de la structure d'âge) ; à droite : évolution des effectifs de travailleurs et de la quantité de travail produite.



2.4. ET DEMAIN ?

Relevons un dernier souhait d'Alfred Sauvy qui reste d'actualité : « Il faut recommander expressément la création d'un organisme scientifique ayant pour tâche la préparation de l'avenir, sur un plan résolument pratique. Cet institut serait un organisme de réflexion et de prévision à long terme. Il étudierait l'évolution du

pays dans ses tendances profondes et devrait être déchargé de toute tâche administrative au jour le jour. La démographie serait évidemment au premier plan de ses préoccupations » (page 50).

Cet organisme existe-t-il ? Serait-ce le Bureau du Plan ? Pas vraiment, car on peut dire :

- Que c'est un organisme fédéral et non pas wallon.
- Que s'il effectue des travaux remarquables, la démographie n'est pas « *au premier plan de ses préoccupations* ».
- Que s'il fait des « prévisions » (aujourd'hui on parle de « perspectives »), il n'incite pas à la réflexion par sa réticence à considérer de multiples possibilités d'évolution. En s'y refusant, il envoie aux décideurs le message implicite selon lequel l'évolution proposée de la population est robuste. La comparaison de la réalité passée aux « projections » passées fragilise cette conviction de robustesse, comme on le voit dans l'analyse qui en a été faite par Marc Debuisson au cours de cette Journée « 50 ans après le rapport Sauvy ».
- Enfin, tous les travaux de prospective démographique réalisés en Belgique ou dans ses entités ne considèrent que des populations territoriales, fussent-elles régionales ou communales. Or, les médecins, les professeurs d'anglais ou de mathématique, les pompiers et les fonctionnaires forment aussi des populations qui vieillissent éventuellement, doivent se renouveler et rencontrer les besoins de « clientèles » elles aussi en perpétuelle évolution.

3. Les perspectives de population wallonne après le rapport Sauvy, par Marc Debuissou (IWEPS)

BIOGRAPHIE

Démographe, historien et conjoncturiste à l'IWEPS où il est en charge des problèmes de populations. Il a été membre du Comité européen sur la population du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Il a réalisé de nombreux travaux sur la situation démographique de la Wallonie et ses évolutions. Il est l'auteur, avec Micheline Lambrecht, du chapitre sur l'évolution démographique en Wallonie dans la publication du CESW *La Wallonie face aux défis démographiques*, de 2005 présenté lors de la dernière grande conférence sur la démographie wallonne. Il a publié des études sur le vieillissement dans les régions belges en collaboration avec Frédéric Docquier, économiste au Core-UCL, notamment dans *Les Cahiers économiques de Bruxelles* (2004). Il collabore aux exercices de perspectives de population du Bureau fédéral du Plan et de la DGSIE. Il s'intéresse particulièrement à la démographie locale. Il est membre actif du réseau universitaire français de démographie locale « Démographie et territoire ». Il est depuis 2005 le secrétaire de la Société démographique francophone de Belgique.

RÉSUMÉ

Anticiper les évolutions de la population wallonne, c'est se tromper et accepter de le faire pour marquer à un moment l'orientation prise par la population. Cet exercice doit donc se renouveler régulièrement. Après le Rapport Sauvy, c'est l'INS et le Bureau fédéral du Plan qui ont pris l'initiative de la remise à jour du jeu de perspectives. Ces deux instituts font reposer les perspectives sur des hypothèses établies par la communauté scientifique des démographes. Depuis Sauvy, les perspectives de population de la Wallonie n'ont cessé d'évoluer. La diversité des résultats qui en découlent montre l'incertitude liée à l'exercice même des perspectives, qui ont trop souvent été prises pour argent comptant par les décideurs.

Le dernier exercice de perspectives date de 2010. Quelles en sont les tendances ? Où se situe la Wallonie par rapport aux deux autres régions ? Les défis de la croissance et du vieillissement sont-ils identiques entre régions. Telles sont les questions qui sont abordées dans cet article.

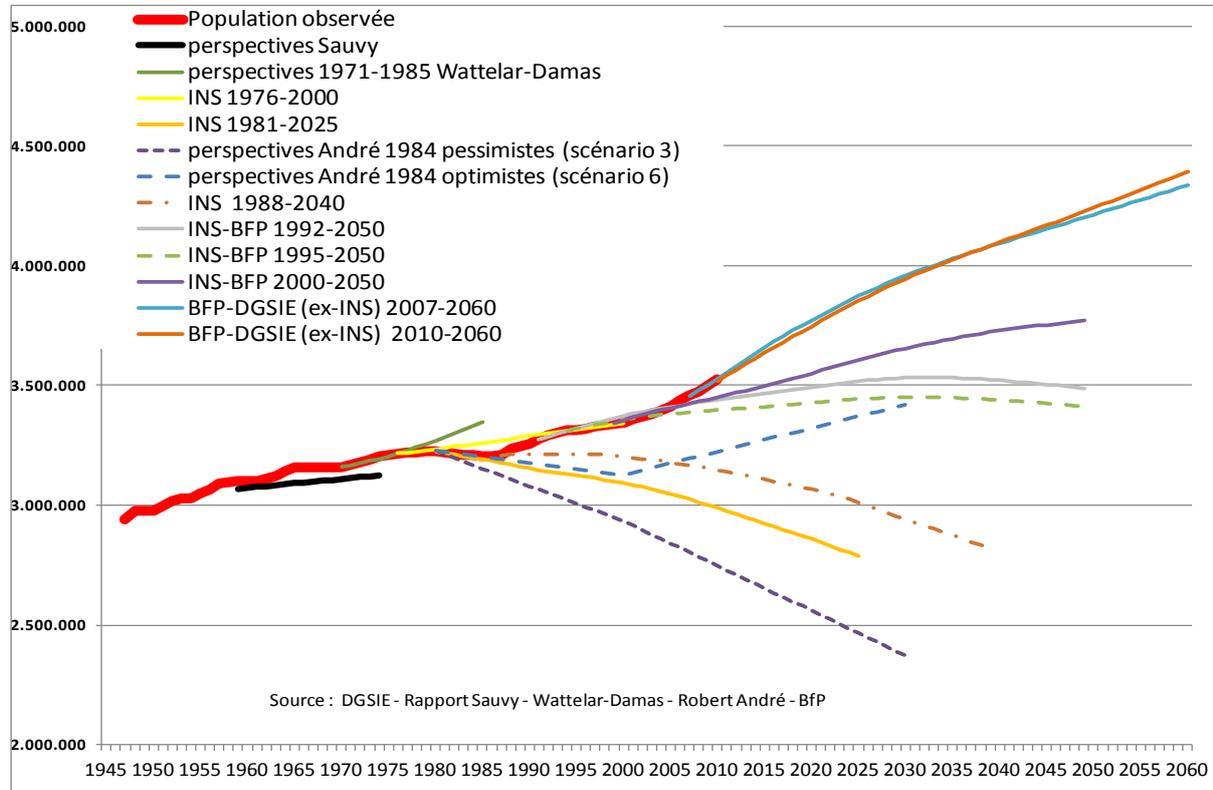
Tenter de déterminer l'avenir a toujours été une obsession chez les hommes. La mise en place d'outils statistiques et informatiques puissants au cours des dernières décennies a donné de nouvelles possibilités pour assouvir ce désir. Les démographes se sont donc attelés à tenter de lever le voile sur notre avenir. Souvent, les résultats élaborés par les blouses blanches des scientifiques démographes ont été pris par la société pour une certitude à venir. Or, l'exercice reste entaché de fortes incertitudes. Un regard sur les travaux passés le prouve. Cet exercice s'appelle une analyse « post-mortem » par les prévisionnistes eux-mêmes.

Depuis les prévisions de Roland Pressat et Alfred Sauvy en 1962, les outils se sont développés, mais les non-réalisations des perspectives sont toujours attestées. Non-réalisation plutôt qu'erreur parce que l'exercice de prévisions doit avant tout respecter les hypothèses émises à un moment donné. Intrinsèquement, son but premier n'est donc pas de déterminer l'avenir avec certitude. De la réalisation des hypothèses dépendra l'écart avec la réalité future. Il n'y a donc pas erreur, mais non réalisation.

3.1. SAUVY S'EST TROMPÉ, MAIS FAISONS-NOUS MIEUX QUE LUI AUJOURD'HUI ?

Depuis 1962, une série d'exercices de perspectives de la population wallonne ont vu le jour. Confrontons leurs résultats avec la réalité.

Graphique 1 : Population wallonne et perspectives de population depuis 1947 (en nombre d'habitants)



Source : DGSIE, Bureau fédéral du Plan, Wattelar-Damas (1975), André (1984).

Les premières perspectives de population après le rapport Sauvy sont réalisées en 1975 par Christine Wattelar de l'UCL et Henriette Damas du Centre d'étude de la Population et de la Famille. Elles portent sur les populations par arrondissement belge entre 1971 et 1985. Pour la Wallonie, ces perspectives envisagent une poursuite de la croissance observée au cours des années récentes ; croissance qui ne se réalisera pas.

Elles seront suivies en 1979 par les perspectives 1976-2000 de l'Institut national de statistique, devenu par la suite DGSIE. Christine Wattelar et Henriette Damas en sont toujours les chevilles ouvrières. Ces perspectives sont celles qui rencontrent le mieux l'évolution de la population wallonne. La méthode appliquée est la même que celle de 1975. Ces perspectives couvrent l'évolution des populations des trois régions jusqu'en 2000.

Avec les perspectives 1981-2025, l'INS allonge l'horizon des perspectives. Ces perspectives s'effectuent alors que la croissance de la population wallonne connaît une période de tassement. Un net pessimisme s'installe dans les hypothèses qui sous-tendent le jeu de perspectives. Une décroissance de la population est maintenant programmée.

En 1984, Robert André, professeur de l'ULB, conçoit des perspectives par sous-régions géographiques de la Wallonie. Le scénario pessimiste retenu comme le plus plausible par l'auteur envisage un net recul de la population wallonne au cours des quinze dernières années du 20^e siècle et qui devait se prolonger jusqu'en 2031, *terminus ad quem* de ces perspectives. Sur cette période, la perte de population atteindrait presque un

million d'habitants (soit près de 30% de la population). Le scénario optimiste envisage au mieux un retour à la croissance au début des années 2000.

Les perspectives qui suivront jusqu'à la fin des années 90 confirmeront ce diagnostic de déclin de la population, mais au fur à mesure les pertes de population sont de moins en moins importantes.

Des perspectives de population sont élaborées de manière régulière au sein de l'Institut national de Statistique en 1988, 1992, 1995 et 2000. Ensuite, le Bureau du Plan prendra en charge l'élaboration des hypothèses des perspectives de population. A partir des perspectives 2007-2010, le Bureau fédéral du Plan, toujours sous la coordination de Micheline Lambrecht, reprend aussi l'organisation et la production même des perspectives de population, la DGSIE fournissant les observations de base et l'expertise de ses propres démographes. Depuis les perspectives de population 2010-2060, l'exercice devient annuel avec une révision de fond des hypothèses, voire de la méthodologie, tous les trois ans, sauf événement particulier. L'INS (DGSIE) et le Bureau fédéral du Plan s'entourent toujours d'experts extérieurs particulièrement pour la révision de fond. Cette collaboration s'étoffera au cours des années pour former « un groupe de travail interdisciplinaire » qui regroupera finalement des démographes producteurs et/ou utilisateurs de perspectives de population venant du monde académique ou des institutions publiques des divers niveaux de pouvoir, ainsi que des géographes, spécialistes de la santé, économistes, sociologues... Les trois instituts régionaux de statistique et de prévision, parmi lesquels l'WEPS et le SVR s'y impliquent totalement et pour deux d'entre eux calquent leurs perspectives de population par commune sur les résultats des perspectives de population fédérales pour assurer la cohérence des démarches. Ce sont donc tous les démographes du pays qui collaborent et portent la responsabilité des perspectives officielles... et de leurs inévitables non-réalisations.

A partir des années 2000, le message délivré par les perspectives change. La population wallonne ne quittera pas le chemin de la croissance. Les hausses continues de l'espérance de vie, puis de l'immigration extérieure, contribuent à ce changement de diagnostic. Les dernières perspectives de 2007 ou de 2011 envisagent cette fois près d'un million supplémentaire de Wallons à l'aube des années 2060 (environ 870 000).

Remarquons qu'étonnamment les dernières perspectives de population présentent le même trend de croissance que les perspectives de 1975 de Christine Wattelar et Henriette Damas.

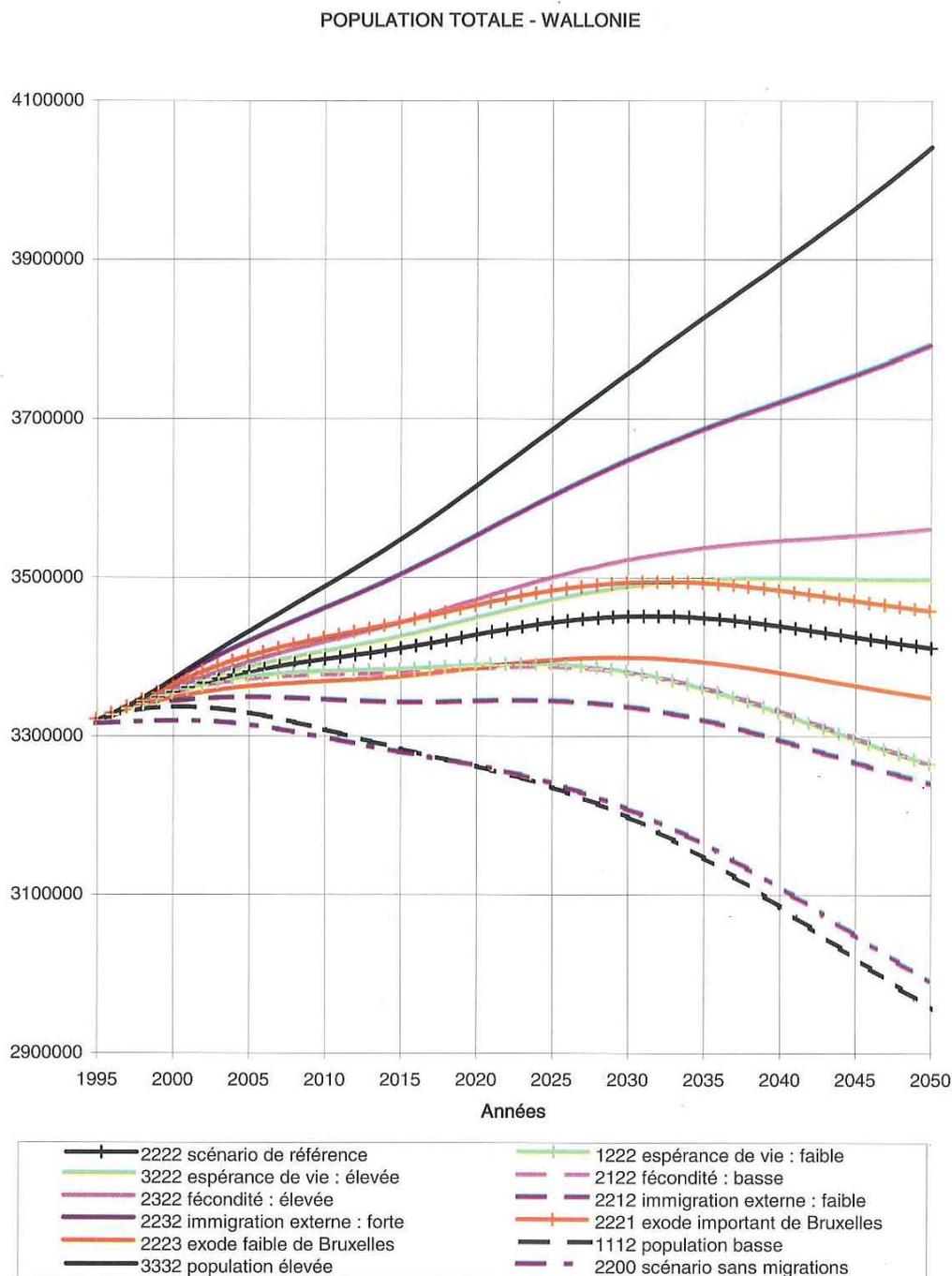
Face au graphique en forme de « feu d'artifice » que représente l'historique des perspectives wallonnes, le citoyen non averti est en droit de se poser la question de leur utilité. Cependant, cette utilité est bien réelle. La manière dont sont organisées les perspectives en Belgique est originale par l'implication à l'exercice de l'ensemble de la communauté scientifique. Chaque composante démographique, fécondité, mortalité, migration interne et externe, est analysée par des membres du groupe d'experts. La traduction en hypothèses de ces analyses des experts fait l'objet d'un consensus. Le résultat est l'analyse la plus juste de l'évolution démographique des entités belges telle qu'elle se présente à un moment donné. Que les résultats ne correspondent pas à la réalité observée par la suite est lié à la nature même de l'exercice de prévisions. Bien malin celui qui pourrait prévoir les retournements de fécondité, l'amplification soudaine de l'immigration internationale ou même des mouvements de migration à l'intérieur du pays, comme on en a connu au cours de la période sous-revue. Les prévisions économiques sont beaucoup plus aléatoires encore. Périmées au bout de trois mois, elles sont pourtant indispensables à la gouvernance, comme le sont celles sur les populations.

Le problème est plus de l'ordre de la perception de ces perspectives par le non-démographe. Souvent, elles sont considérées comme une vérité vraie. Une réalité à venir sûre, sur laquelle nos collègues économistes font reposer des modèles qui peuvent être plus aléatoires encore. Or, les perspectives démographiques reflètent essentiellement la prolongation des tendances observables du moment, dont certaines comme le nombre à

venir des âgés sont certes inévitables. Mais la fécondité et les migrations sont des phénomènes bien plus volatiles.

Dans les années 1990, la communauté des démographes, puisqu'elle assume une partie de la paternité des perspectives, se préservait de tout risque d'écart avec la réalité future en établissant des scénarios. Ces derniers couvraient l'éventail des possibles dans lequel l'évolution de la population s'inscrirait nécessairement. C'est là sans doute que le citoyen était en droit de se poser la question de l'utilité : quel scénario fallait-il retenir, tous étant potentiellement réalisables.

Graphique 2 : Scénarios des perspectives de 1995-2050 de la population wallonne



Mais, en dehors des démographes, seul le scénario central était retenu à des fins de simulation de politique économique. A partir des perspectives de population 2000-2050, les producteurs des perspectives de population se sont concentrés sur le scénario central. Les autres scénarios ne sont alors plus publiés systématiquement. Des variantes peuvent cependant être réalisées pour tester les incidences d'évolutions particulières. L'exercice de perspectives de population est effectué au niveau des arrondissements, ce qui complexifie le recours à différents scénarios.

Si les perspectives de population sont à ce point sensibles à des évolutions de leurs diverses composantes, pourquoi établir les projections sur cinquante ans ? La réponse est double. Premièrement, explorer l'évolution plausible de la population est une nécessité pour les modèles économiques de long terme ; deuxièmement, cela permet à nous démographes, de vérifier si les hypothèses n'entraînent pas des comportements démographiques improbables.

C'est donc avec courage que nous assumons collectivement les perspectives à chaque nouvel exercice de fond de révision des hypothèses.

3.2. LA NON-RÉALISATION EST ASSUMÉE ... PAR QUI ?

Reste à analyser les inévitables non-réalisations, **pourquoi** se trompe-t-on ? On se trompe parce qu'on fait des prévisions. Mais **où** se trompe-t-on ? Cette confrontation des perspectives aux observations est une démarche indispensable pour tout prévisionniste.

Bruno Schoumacker, François Pelletier et Amel Barhi se sont livrés à cet exercice en décomposant les erreurs selon leur composante démographique, natalité, mortalité et migrations. Ils utilisent pour ce faire la formule de Bulatao (2001) qu'ils ont appliquée aux perspectives belges et régionales d'après-guerre.

$$\ln E = \ln \left(\frac{P_0^*}{P_0} \right) + (b^* - b) * t + ((d - d^*) * t + (m_{interne}^* - m_{interne}) * t + (m_{externe}^* - m_{externe}) * t$$

Où le logarithme de l'erreur (E) est une approximation de logarithme du rapport de la population de base des perspectives sur la population réelle à cette même date, additionné des erreurs sur la natalité, mortalité, migrations interne et externe, multipliées par le nombre d'années de prévisions. Dans les perspectives analysées depuis 1992, l'erreur sur la population de départ est égale à zéro, puisque la population de départ du 1^{er} janvier des perspectives est la population observée relevée par le Registre national⁵. La natalité et la mortalité sont mesurées par le taux brut moyen sur la période considérée, m est le taux brut de migration net interne ou externe sur la même période. Les astérisques indiquent les données issues des perspectives, les indicateurs sans astérisques sont issus des observations.

Les auteurs ont publié les résultats dans deux articles :

Bruno Schoumacker, François Pelletier et Amel Barhi (2010), « Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940. Confrontation à la réalité », in *Histoire de la population de Belgique et de ses territoires*, sous dir. Thierry Eggerickx et Jean-Paul Sanderson, p.251-290

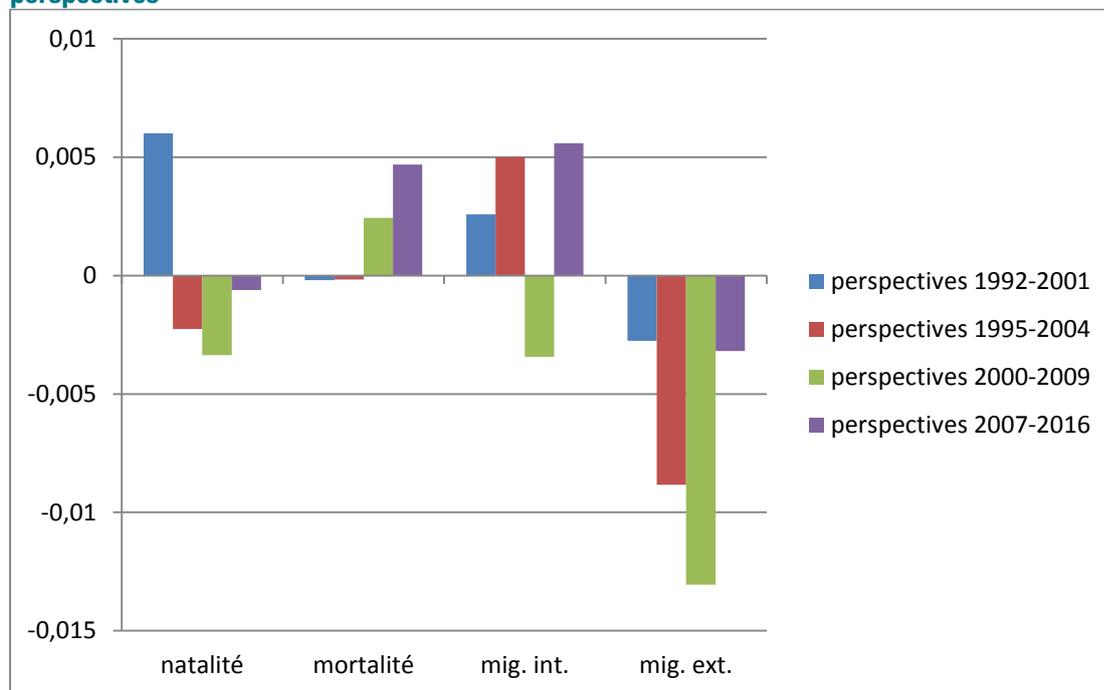
Bruno Schoumacker, François Pelletier, Amel Barhi, Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940. Confrontation à la réalité, in Perspectives de population 2007-2060, BFP-DGSIE, Planning Paper, p.13-17.

Nous reprenons leur méthode et l'appliquons aux perspectives wallonnes faites à partir de 1992. Les auteurs avaient analysé les perspectives régionales jusqu'en 1992 sur une prévision à quinze ans. Nous effectuerons la

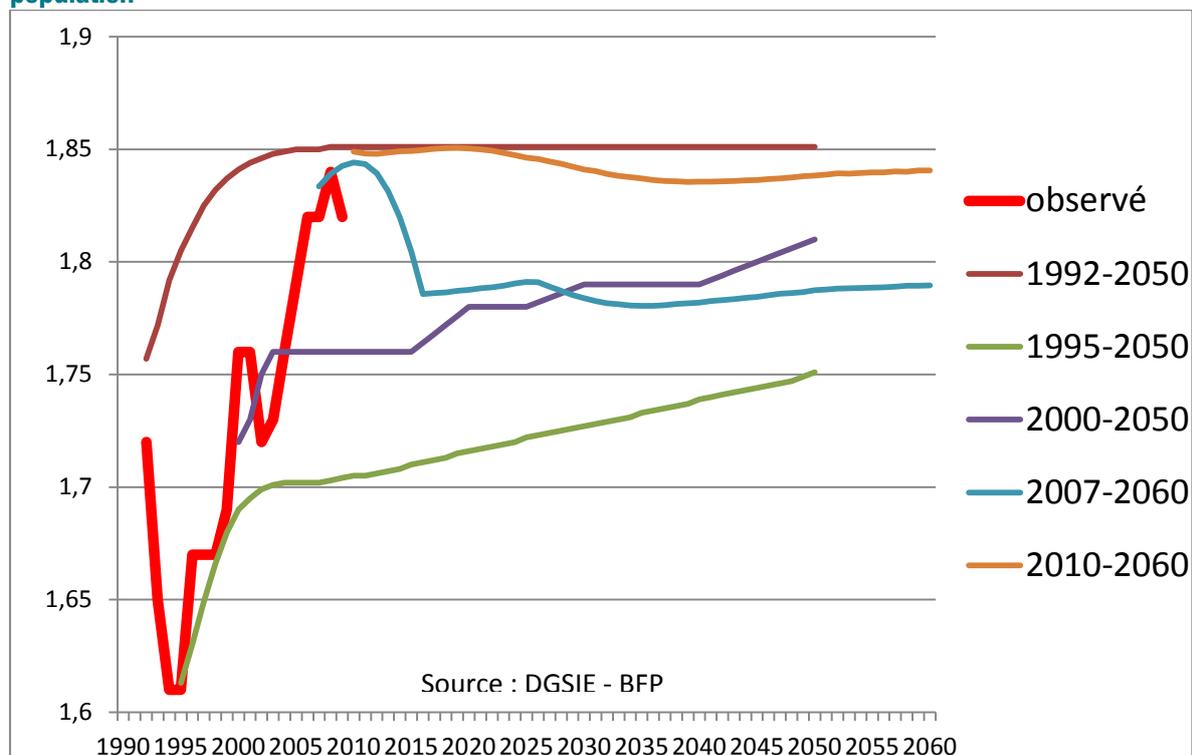
⁵ Sauf pour celles de 1995-2050, où un écart subsiste, l'exercice n'ayant pas pu disposer de la population officielle au 1^{er} janvier 1995.

même démarche, mais sur les perspectives plus récentes et sur un laps de temps plus court de dix ans, répondant plus à l'usage des perspectives de population à des fins de perspectives économiques à moyen terme et à la fréquence des établissements des perspectives de population. Nous décomposons en plus la migration en migration interne et externe à la Belgique.

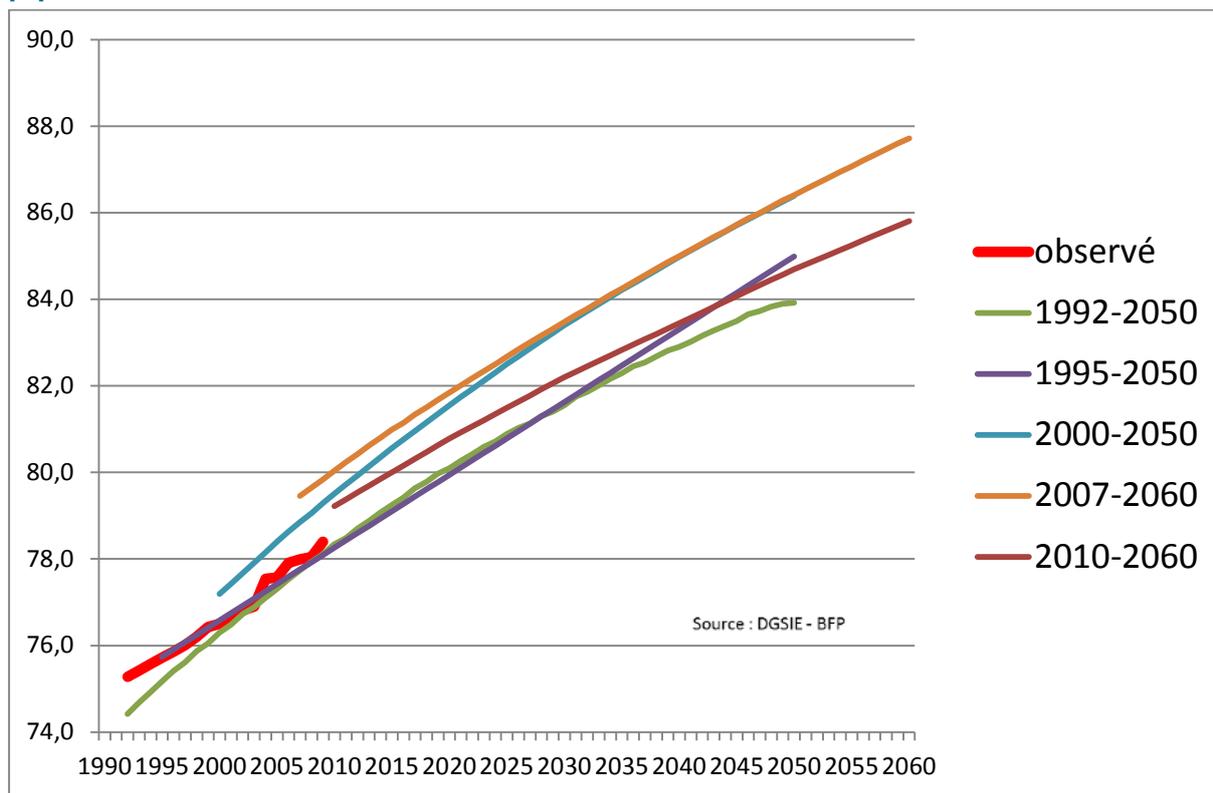
Graphique 3 : Contributions de la natalité, mortalité et migrations internes et externes à l'erreur des perspectives



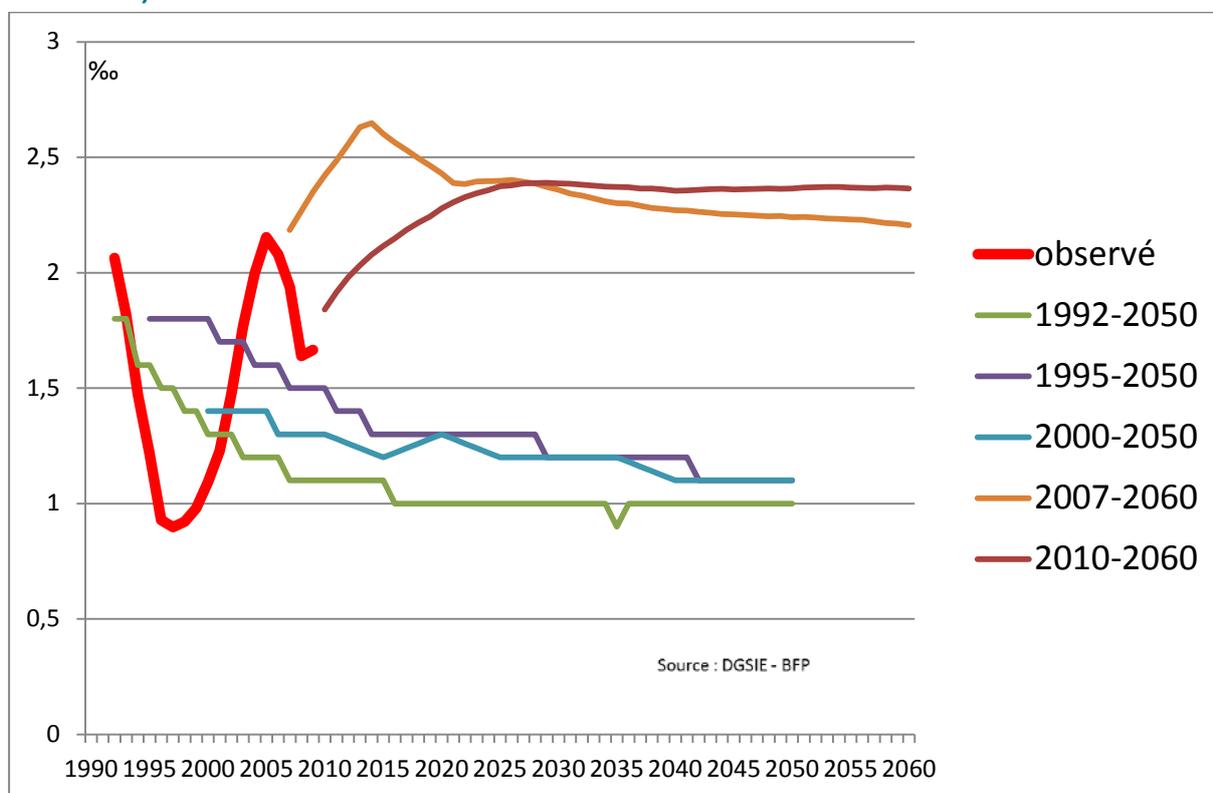
Graphique 4 : Indices conjoncturels de fécondité wallons observés et selon les perspectives de population



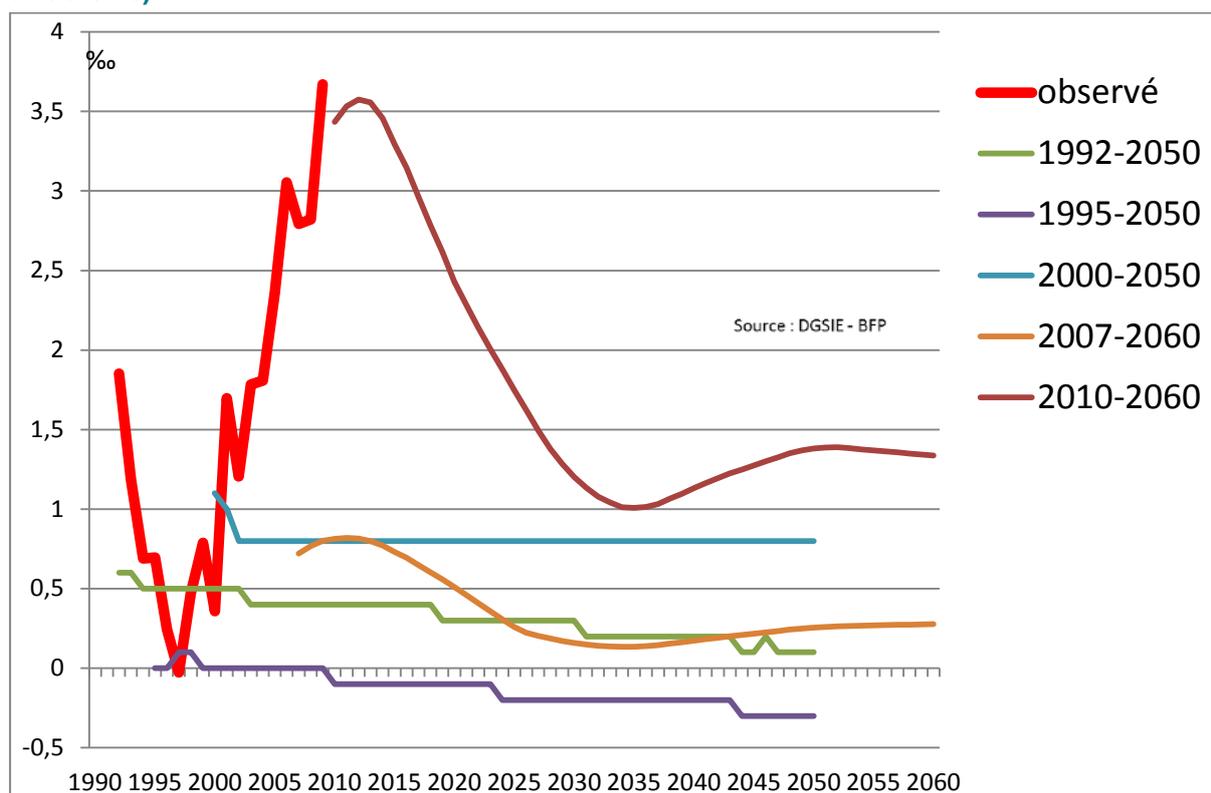
Graphique 5 : Espérances de vie à la naissance en Wallonie observées et selon les perspectives de population



Graphique 6 : Soldes migratoires internes observés et selon les perspectives de population (en milliers d'habitants)



Graphique 7 : Soldes migratoires externes observés et selon les perspectives de population (en milliers d'habitants)



Par rapport aux résultats obtenus par Bruno Schoumacker et ses collègues, les perspectives réalisées à partir de l'exercice 1992-2050 semblent plus robustes, mais dans notre exercice, la période d'observations est toutefois plus courte (dix ans ici contre quinze ans dans les articles de Schoumacker et al.).

- Les perspectives 1992-2050, comme souligné déjà par Schoumacker et al., sont très proches de la réalité. Un excès de confiance sur la natalité a entraîné un léger écart sur le total.
- Les non-réalisations des perspectives 1995-2050 se situent quant à elles essentiellement sur les migrations et particulièrement sur les migrations externes. Les démographes n'ont en effet pas anticipé la recrudescence d'immigration internationale observée depuis 2000. Cette erreur sera amplifiée encore dans les perspectives 2000-2050.
- Pour les perspectives 2007-2060, si on considère les résultats des perspectives 2010-2060 comme ce qui sera observé, l'écart des migrations externes serait atténué alors que deux écarts plus faibles apparaissent, l'une sur les migrations internes dont le solde est surestimé, l'autre sur la mortalité dont les gains en espérance de vie sont également surestimés.

En conclusion,

- Le point faible des perspectives de ces dernières années réside dans l'anticipation des migrations externes. Ce n'est pas une surprise pour les démographes pour qui ce phénomène s'est particulièrement amplifié dans les dernières années, et qu'il est difficilement modélisable, vu les éléments économiques et politiques qui le déterminent pour une grande part.

- Il existe également une tendance à surestimer l'apport des migrations internes à la croissance (trois fois sur quatre). En cause essentiellement les comportements migratoires entre Bruxelles et la Wallonie.
- L'évolution de la natalité semble bien rencontrée, malgré les erreurs sur une légère sous-estimation de la fécondité sur les trois derniers exercices, et à l'inverse une surestimation dans les perspectives 1992-2050.
- Par contre, la mortalité a tendance à être sous-estimée depuis deux exercices. Même si les non-réalisations restent modestes, c'est un phénomène qui aurait tendance à augmenter d'un exercice à l'autre, traduisant des gains moindres qu'attendu en espérance de vie. Cette surestimation de l'espérance de vie wallonne résulte sans doute de l'hypothèse retenue de convergence de la mortalité par arrondissement vers une hypothèse régionale dominée par certains arrondissements plus favorisés.

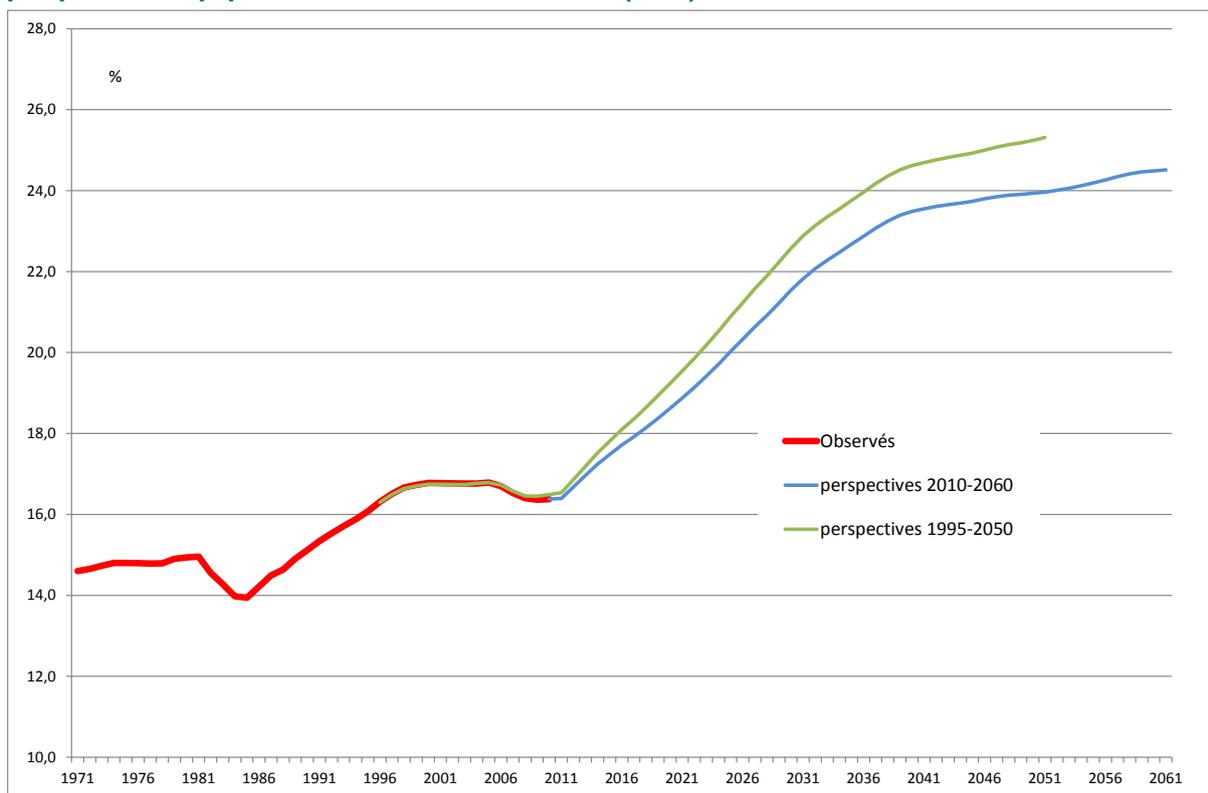
3.3. ET QUID DU VIEILLISSEMENT, OBJET DU SIGNAL D'ALARME DU RAPPORT SAUVY ?

Le vieillissement wallon est bien là ; l'adaptation sociétale qu'il entraîne aussi. Mais, l'analyse des perspectives de populations de ces vingt dernières années montre que, de perspectives en perspectives, la part attendue des populations âgées dans l'ensemble de la population ne cesse de perdre du poids. Certes, le vieillissement n'est plus un tsunami tel qu'il était annoncé dans les années 1980 lorsqu'il s'accompagnait d'une perte de population de l'ordre d'un million de personnes, par suite de taux de fécondité faibles. Une fécondité générale plus vigoureuse, même supérieure à celle de la Région flamande, les apports de l'immigration externe ainsi que malheureusement des gains légèrement moindres d'espérance de vie devraient dans le futur continuer à freiner quelque peu la hausse de la part des plus âgés. Si le spectre d'un tsunami s'éloigne quelque peu, le défi pour nos sociétés reste important. Et pour paraphraser le titre d'un article récent : un papy-boom aura lieu, même si l'espérance de vie ne progresse plus (Blanpain, Chardon, 2011). Les auteurs concluaient pour la France que le vieillissement qui est en cours jusqu'en 2030 est déterminé à 80% par notre passé (p.645).

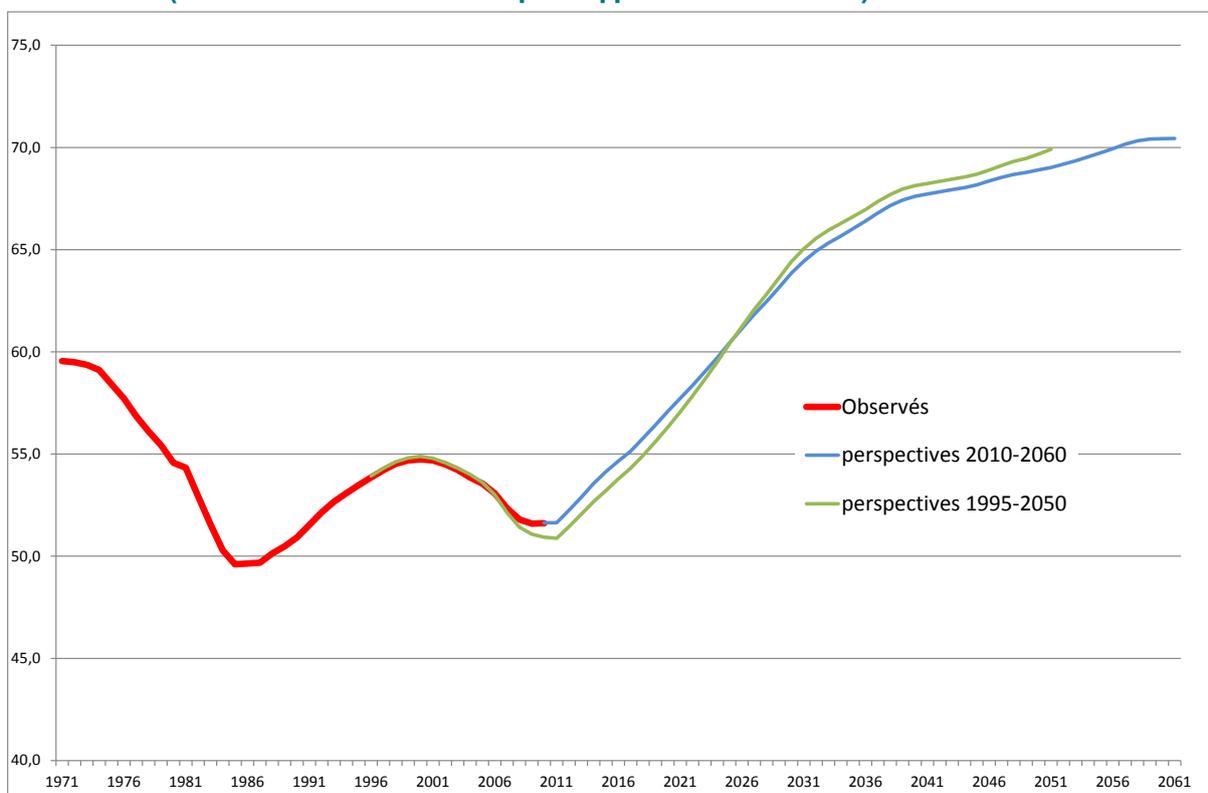
Les différents scénarios modifient très peu cette échéance quelles que soient les projections de ces vingt dernières années, comme le montrent la part de 65 ans et plus dans la population, ou le taux de dépendance des âgés rapportant les 65 ans et plus aux personnes en âge de travailler, soit les 15 à 64 ans. Les évolutions entre les perspectives de 1995 et 2010 de ces deux taux montrent que les différentes perspectives ont très peu modifié les rapports entre les grands groupes d'âge (Graphiques 8 et 9).

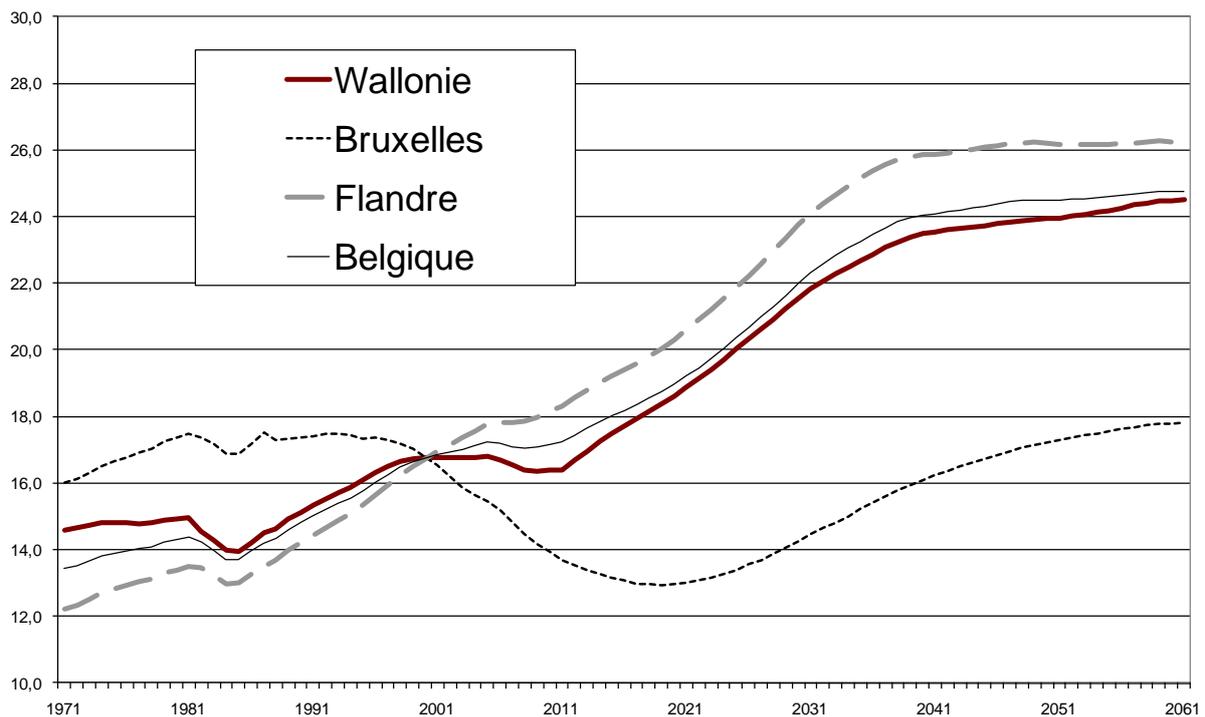
Même si la Wallonie se positionne mieux que la Flandre, qui verra sa population âgée augmenter plus fortement, aucune des régions n'échappera au vieillissement. Il s'agit là du message le plus important que la communauté des démographes doit faire entendre auprès des décideurs et de la société dans son ensemble. Faire également entendre que des pistes existent, une place active des personnes âgées dans notre société est celle prônée par Michel Loriaux depuis de nombreuses années, des réserves de main d'œuvre présentes dans la population en âge d'activité peuvent également être mobilisées pour permettre à notre système social de résister (Debuisson, Docquier, 2004, 2006).

Graphique 8 : Evolution de la part des 65 ans et plus dans la population en Wallonie, selon les perspectives de population 1995-2050 et 2011-2060 (en %)



Graphique 9 : Evolution du coefficient de dépendance de la Wallonie entre les perspectives 1995-2050 et 2011-2060 (moins de 15 ans et 65 ans et plus rapportés aux 15-64 ans)



Graphique 10 : Évolution de la part des 65 ans et plus selon les perspectives BFP-DGSIE 2011-2060

3.4. EN GUISE DE CONCLUSION

Comme dans tout exercice de perspectives de population, Sauvy s'est trompé comme nous nous trompons à chaque fois. Mais, en 1962, Sauvy avait déjà donné la couleur de l'évolution à venir... Nous endossons aujourd'hui son rôle d'« éclaireur » dans les deux sens du terme pour la société et les décideurs : faire comprendre et anticiper l'évolution à venir de la population.

C'est pour remplir cette mission que nous, démographes, devons continuer de renouveler les travaux sur le futur de nos populations, même si cette tâche est ardue, voire désespérée, lorsqu'on doit donner un chiffre précis de la population en 2060 en Wallonie : 4 392 271 personnes ou 4 392 272 ?

Pour la Wallonie, le défi du vieillissement reste de taille quelles que soient les hypothèses de perspectives retenues. La population wallonne ne déroge pas aux constats généraux sur l'évolution des populations européennes : vieillissement et faible fécondité, même si cette dernière remonte depuis quelques années. Parmi les régions de Belgique, si la Wallonie connaît les mêmes tendances que la Flandre, elle se positionne mieux face aux défis à relever. Sa forte fécondité, qui reste importante au regard des niveaux européens, même si elle est devenue plus basse que la moyenne nationale en raison de la fécondité importante de Bruxelles, tempérée malheureusement par une plus forte mortalité, lui donne durablement une structure de population légèrement plus jeune que celle de la Flandre. La croissance attendue de la population en âge d'activité en Wallonie équilibre également mieux les rapports entre générations. Néanmoins, des défis importants devront être relevés par les deux régions flamande et wallonne, à savoir comment adapter la société future au vieillissement de la population.

3.5. BIBLIOGRAPHIE

André R., Analyse statistique de la population de la Wallonie, Charleroi, 1984.

Blanpain Nathalie, Olivier Chardon (2011), « Un papy-boom aura lieu, même si l'espérance de vie ne progressait plus », in Espace. Populations. Sociétés, 2011-3, p. 639-651.

Bulatao Rodolfo A., Visible and Invisible Sources of Error in World Population Projections, Silver Spring (USA), 2001. (XXIX General Conference de l'UIESP, Salvador de Bahia (Brazil) 18-20 August 2001).

Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique, Perspectives de population 2007-2060, Planning paper 105, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, mai 2008.

Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique, Perspectives de population 2010-2060, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, décembre 2011.

Debuisson Marc, Frédéric Docquier, Abdel Noury, Madeleine Nantcho, Immigration and aging in the Belgian Regions, in Brussel Economic Review – Cahiers économiques de Bruxelles, vol. 47 – N°1 Spring 2004, p.169-157.

Debuisson Marc, Frédéric Docquier, Vieillesse. La démographie à la rescousse de la Wallonie et de Bruxelles ?, in Revue nouvelle, 2006, n°3, p. 32-37.

Institut national de statistique, Perspectives de population 1981-2025, t.2 Royaume et régions, Bruxelles, 1985.

Institut national de statistique, Perspectives de population 1988-2040, Bruxelles, 1989.

Institut national de statistique, Bureau du Plan, Perspectives de population 1992-2050, Bruxelles, 1993.

Institut national de statistique, Bureau du Plan, Perspectives de population 1992-2050, Bruxelles, 1993.

Institut national de statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population 1995-2050, Bruxelles, 1996.

Institut national de statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population 2000-2050, Ministère des affaires économiques, Bruxelles, 2001.

Sauvy A., Pressat R., Le rapport Sauvy sur le problème de l'économie et de la population en Wallonie, Conseil économique wallon, 1962.

Schoumacker Bruno, François Pelletier et Amel Barhi (2010), « Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940. Confrontation à la réalité », in Histoire de la population de Belgique et de ses territoires, sous dir. Thierry Eggerickx et Jean-Paul Sanderson, p.251-290.

Schoumacker Bruno, François Pelletier, Amel Barhi, Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940. Confrontation à la réalité, in Perspectives de population 2007-2060, BFP-DGSIE, Planning Paper, p.13-17.

Wattelar ch., Damas H., Perspectives de population par arrondissement par sexe et par âge (1971 -1985). Extrapolation des tendances récentes, Ministère de la santé publique et de la famille, Bruxelles [1975].

4. Les politiques belges et européennes face aux enjeux économiques et sociaux du vieillissement des populations, par Micheline Lambrecht (Bureau fédéral du Plan)

BIOGRAPHIE

L'auteure est économiste, membre de l'équipe Protection sociale, démographie et prospective du Bureau fédéral du Plan. Spécialisée dans les perspectives de population auxquelles elle participe avec la DGSIE (ancien INS) depuis le milieu des années 1970, elle s'attache particulièrement aux conséquences économiques et sociales des évolutions démographiques et tout particulièrement à celles du vieillissement des populations.

Elle a été représentante de la Belgique dans des organisations internationales : plusieurs fois à la Commission annuelle de la Population et du Développement des Nations-Unies, au Working Group on Ageing de l'ONU à Genève, pendant deux ans en tant que membre du Bureau, au Working Group on Ageing Populations and Sustainability du Comité de Politique économique de l'Union européenne depuis sa création en 1999, et au Working Group on Population Projections d'Eurostat.

Elle a coordonné la collaboration entre le Bureau fédéral du Plan, la DGSIE, et la Communauté scientifique des démographes, experts et utilisateurs des perspectives de population depuis la reprise de la réalisation de ces perspectives de population par le Bureau fédéral du Plan en 2007. Depuis le milieu des années 1980 elle participe aux publications des perspectives belges de population réalisées par la DGSIE et est l'auteure des rapports des perspectives de population de la Belgique 2007-2060, et 2010-2060 publiés sur les sites du BFP et de la DGSIE, en coopération avec les divers participants. Ses nombreux travaux publiés notamment au Bureau fédéral du plan portent sur les évolutions démographiques et leurs conséquences pour l'économie, les finances publiques et la société.

RESUME

Une prise de conscience très progressive des enjeux économiques et sociaux du vieillissement des populations, en grande part stimulée par les organismes internationaux, a amené les responsables politiques européens et belges en particulier à introduire des réformes tant dans le monde du travail que dans les domaines du financement des dépenses de pensions et de santé. Le Fonds monétaire international, l'OCDE et en particulier la Commission de l'Union européenne ont joué un rôle majeur en ce sens à partir des années 1980. L'ONU quant à elle a engagé les Etats à développer une vision holistique du vieillissement des populations à la suite d'un nouveau Sommet mondial sur ce thème en 2002.

En dehors du Rapport Sauvy qui attirait déjà l'attention en 1962 sur ce thème pour la Région wallonne en particulier, des études belges ont déjà annoncé les conséquences possibles du vieillissement pour la Belgique dès le début des années 1980. Les mesures se sont succédé à partir du début des années 1990.

De 17 % de la population dans l'ensemble des régions en l'an 2000, la part des 65 ans et plus n'a cessé d'augmenter en Flandre dès 2004 pour atteindre des parts possibles de 26% dès 2036 et 27% en 2057, et cette part toujours actuellement de 17% en Wallonie devrait augmenter dès 2016 pour atteindre 24% à partir

de 2042. Avec la disparition des générations du « papy-boom », vu une fécondité relativement faible encore, il s'ensuivrait une stabilisation autour de ces chiffres.

Déjà sensible en Flandre, le financement des dépenses de pensions et de santé va donc constituer une préoccupation majeure et croissante pour les responsables politiques tant au niveau fédéral qu'au niveau des régions essentiellement après 2015. Reste à voir si le recours à des facteurs humains comme la propension à se présenter sur le marché du travail, ou à des facteurs économiques comme la création d'emplois et la productivité sera suffisant pour faire face à la forte hausse prévisible des dépenses sociales liées à l'explosion à venir du nombre de personnes âgées en particulier, à côté d'une fécondité en pleine reprise.

4.1. WALLONIE : 1947-1960, PERSPECTIVES 1975 : LE RAPPORT SAUVY

4.1.1. Constat de la situation de la Wallonie dans le rapport SAUVY⁶ de 1962

Deux axes sont mis en évidence dans le Rapport Sauvy :

- Le vieillissement de la population (la part des âgés y augmente).
Sauvy reprend les lignes de force suivantes de l'évolution de la population wallonne :
 - La natalité est faible en Wallonie comparée à la Flandre : « par an, 50.000 enfants wallons pour 90.000 enfants flamands ».
 - De 1960 observé à 1975 prévu, on devrait enregistrer une réduction de la population d'âge actif.
 - La vie s'allonge.
 - La population est en faible croissance.
- Le PIB/tête est faible (de manière générale en Belgique).

En deux tableaux décrivant la structure d'âge de la population en nombres absolus (tableau 1) et en pourcentage du total de la population (tableau 2), Sauvy résume sa préoccupation sur le vieillissement de la population en utilisant les perspectives élaborées par Roland Pressat. Ces perspectives tiennent compte des migrations interrégionales, mais le solde migratoire extérieur est supposé nul (les sorties vers l'étranger sont équivalentes aux entrées).

Tableau 1 Structure de la population wallonne par groupe d'âge (Rapport Sauvy p.39)

	1960	1975	Accroissement en % de 1960 à 1975
Jeunes (moins de 20 ans)	825 000	921 000	+11,5
Adultes (20 à 65 ans)	1 779 000	1 692 000	-4,9
Vieux (plus de 65 ans)	396 000	512 000	+29,0
	3 000 000	3 125 000	+4,1

En proportion du total de la population, l'évolution des grands groupes d'âge serait la suivante:

⁶ Roland Pressat pour les estimations démographiques

Tableau 2 Structure de la population wallonne par groupe d'âge en % du total (Rapport Sauvy p.39)

	1960	1975	
Jeunes	27,5	29,5	
Adultes	59,3	54,1	
Vieux	13,2	16,4	
<i>Total</i>	100,0	100,0	

Ainsi, la population jeune augmente, mais moins que la population âgée de 65 ans et plus. En revanche, la population d'âge actif risque d'enregistrer un fameux déficit⁷.

4.1.2. Analyse d'Alfred Sauvy

Tant l'analyse d'Alfred Sauvy que ses propositions de politique, reprises au point suivant, présentent un caractère encore moderne aujourd'hui, même si certaines observations assez négatives sur une « population vieillie » ont été battues en brèche depuis.

Sur le plan sociétal :

- A la différence d'un individu, une population peut et doit « renouveler ses cellules » pour jouer un « rôle convenable à une époque de progrès ».
- Une population âgée se tourne davantage vers la sécurité et le conservatisme, que vers l'initiative et la créativité.
- Ce repli sur les avantages acquis handicape la reprise de l'économie, limite la création d'emplois et pousse à freiner encore davantage la natalité et le recours à l'immigration.

Sur le plan économique :

- La croissance de la population n'induit pas du chômage (« ancienne idée malthusienne »), mais garantit une possibilité de réponse souple à la croissance de la demande pour les produits, évitant ainsi l'inflation.
- Il est nécessaire d'adapter la structure de l'économie vers le secondaire et le tertiaire, poussant les branches les plus productives et dans les entreprises, les postes les plus qualifiés.
- Un pays jeune contribue au soutien de l'économie par la construction de logements et entraîne l'élaboration de plans tournés vers l'avenir.
- Une insuffisance de population active empêcherait le financement des transferts aux autres classes d'âge.
- Dans une société vieillie, l'épargne opérerait « pour la rente » ou se placerait hors du pays. Les investissements étrangers s'orienteraient vers des pays plus dynamiques.

4.1.3. Propositions de politique du rapport SAUVY de 1962

- Une politique nataliste forte couvrant aussi bien les allocations prénatales, de naissance, familiales, que la fiscalité par le quotient familial, l'aide au logement, l'allocation de salaire unique pour la femme seule élevant ses enfants, etc. ;

⁷ Cette réduction de la population d'âge actif entre 1960 et 1975 doit être attribuée au creux des naissances consécutif successivement à la grande crise économique des années '30 et à la Seconde Guerre mondiale. L'incidence de cette dernière sera moins marquée en Flandre par suite du retour plus précoce des soldats flamands faits prisonniers en Allemagne.

- Une politique d'immigration associée à une politique de développement des postes de travail ;
- Une politique d'appel des capitaux étrangers en se fondant sur la présence d'une main-d'œuvre jeune, volumineuse et qualifiée ;
- Une politique d'emploi prônant l'encouragement au travail (allongement de la vie active, autorisation du travail des retraités). Une réduction du temps de travail n'est justifiée économiquement que si les travailleurs sont interchangeables ou s'ils sont épuisés par la longueur de leur horaire ou la durée de leur carrière.
- Créer un organisme de réflexion sur les évolutions sociétales à long terme, plaçant la démographie au centre de ses préoccupations et informer l'opinion de façon précise (avec des techniciens) et claire (avec de bons communicateurs) sur les évolutions en cours et les mesures prises.

4.2. WALLONIE : 1971-2010, PERSPECTIVES 2060 : QUEL VIEILLISSEMENT?

Quelle est l'évolution de la Wallonie depuis le Rapport Sauvy en suivant les deux axes qu'il a privilégiés ?

- Les évolutions démographiques depuis Sauvy sont nombreuses et importantes :
 - Baisse générale de la fécondité en 1964 - Natalité de la Wallonie supérieure à celle de la Flandre dès 1984
 - Immigration extérieure nette importante cependant
 - Poursuite accentuée de l'allongement de la vie, particulièrement après 1970
 - Population en forte hausse

Avec la baisse de fécondité et la poursuite accentuée de l'allongement de la vie, le vieillissement s'accroît encore bien plus.

- La Wallonie a vu son tissu économique radicalement changer avec la forte diminution prévue de l'agriculture, la disparition progressive des industries charbonnières et métallurgiques. L'axe Sambre et Meuse de la Louvière à Liège a particulièrement été touché par le chômage, la pauvreté et une incidence profonde sur la santé et la longévité des habitants. A côté d'une Flandre qui a repris une croissance forte autour des activités métallurgiques et chimiques développées autour du port d'Anvers et par un essor des petites et moyennes entreprises, la Wallonie a tardé davantage à assurer une reconversion porteuse de croissance. Le PIB/tête y reste faible comparativement à celui de la Flandre.

La population wallonne a évolué de 1975 à 2010 comme décrit dans le tableau 3. On y ajoute les plus récentes perspectives 2011-2060. De 3,2 millions d'habitants en 1975, la population wallonne comptait 3,5 millions d'habitants en 2010, pourrait en compter 3,9 millions en 2030 et 4,4 millions en 2060.

Tableau 3 Structure d'âge de la population de la Wallonie (1^{er} janvier observé de 1975 à 2010, Perspectives de population BFP-DSIE 2011-2060)

	1975(Pressat)	1975	1990	2010	2015	2030	2045	2060
0-14	921 000	707 375	603 931	617 864	639 334	688 852	714 614	757 638
15-64	1 692 000	2 022 905	2 149 249	2 307 485	2 346 638	2 400 555	2 474 790	2 583 578
65+	512 000	474 416	490 481	573 035	631 474	846 715	987 675	1 074 013
Total	3 125 000	3 204 695	3 243 661	3 498 384	3 617 446	3 936 122	4 177 079	4 415 229

On voit que dès 1975 il y a eu moins de naissances qu'attendu lors des perspectives de Pressat (chute de natalité enclenchée dès 1965). Il y a eu dans les années '60 et '70 un recours à l'immigration qui a renforcé la population des 15 à 64 ans. L'allongement de la vie tel qu'on l'a connu par une forte réduction de la mortalité ne s'est fait sentir qu'à partir des années '70. Ce facteur se cumulant au vieillissement des immigrants entraîne une augmentation sensible du nombre d'âgés après 2010.

Tableau 4 Structure d'âge de la population de la Wallonie en % du total (1^{er} janvier observé de 1975 à 2010, Perspectives de population BFP-DSIE 2011-2060)

	1975(Pressat)	1975	1990	2010	2015	2030	2045	2060
0-14	29.5	22.1	18.6	17.7	17.7	17.5	17.1	17.2
15-64	54.1	63.1	66.3	66.0	64.9	61.0	59.2	58.5
65+	16.4	14.8	15.1	16.4	17.5	21.5	23.6	24.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Les conclusions de l'évolution observée de la répartition par groupe d'âge de la population (tableau 4) sont sensiblement différentes de celles que Sauvy pouvait tirer en 1962.

Le nombre de jeunes a certes diminué, mais beaucoup plus qu'il ne le pensait. De 22% en 1975 (contre 29,5% imaginé), la part des 0 à 14 ans dans la population totale est passée à une constance de 17% qui pourrait perdurer jusque 2060, d'après les dernières perspectives grâce au soutien récent et permanent de l'immigration et une fécondité qui s'est récemment redressée quelque peu.

Toujours en raison de l'immigration, la part des personnes d'âge actif ne devrait pas trop diminuer dans le futur, même si l'immigration devrait être moins forte qu'elle ne l'est depuis les derniers élargissements de l'UE en 2008.

Inversement la part des personnes âgées de 65 ans et plus va fortement augmenter. Si elle n'était que de 15% en 1975 contre 16 comme prévu par Pressat, cette part augmentera sensiblement après 2015 jusqu'à pouvoir représenter près du quart de la population en 2060.

4.3. LE VIEILLISSEMENT, UN PHÉNOMÈNE MONDIAL : RECOMMANDATIONS DE L'ONU

Après une première Assemblée à Vienne en 1982, une deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement organisée par l'ONU s'est tenue à Madrid en 2002. Elle avait pour mission d'indiquer quelles mesures concrètes les pays devaient prendre pour affronter les problèmes liés au processus de vieillissement. Vu la diversité des urgences dans les diverses parties du globe, elle devait être particulièrement attentive aux rapports entre vieillissement et développement. Elle s'ouvrait aux diverses formes de partenariat entre les secteurs public et privé, faisant notamment intervenir des organisations non gouvernementales. Elle devait aussi être particulièrement attentive à renforcer la solidarité entre les générations, là où le vieillissement des populations se fait déjà particulièrement sentir. Le mot d'ordre était d'instaurer « une société pour tous les âges »⁸.

⁸ "A Society for all Ages"

Un nouveau Plan d'action international sur le vieillissement⁹ décrit les mesures préconisées et les modalités de suivi de leur mise en œuvre. L'implémentation spécifique de ces mesures est prise en charge par les organismes régionaux de l'ONU. La Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe (UNECE-Genève) a organisé la conférence de Berlin de 2002 afin d'assurer la mise en œuvre de ce plan pour la zone « Europe » au sens ONU (Europe continentale jusque la Russie, Etats-Unis, Canada et anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale).

Le Plan régional d'implémentation de Berlin¹⁰ se caractérise par une vue très large de la problématique du vieillissement des individus et des sociétés. Il s'articule autour de dix engagements présentés dans le graphique 1.

Il peut être une source inépuisable d'inspiration pour les responsables publics. La documentation et les études rassemblées par l'UNECE leur permettent de s'inspirer des politiques menées dans toute la zone. Une aide est apportée aux pays désireux d'installer une politique de vieillissement encore à l'état d'ébauche dans certains d'entre eux. Une évaluation des avancements est faite tous les cinq ans ; pour la Région Europe : Léon 2007, Vienne 2012.

9 Madrid International Plan of Action on Ageing, "MIPAA", (2002)

10 Regional Implementation Strategy, « RIS » (2002)

Graphique 1 : Les dix engagements de la Stratégie régionale de Berlin pour la mise en œuvre du Plan international d'action sur le vieillissement de Madrid



4.4. LE VIEILLISSEMENT, UN ENJEU ÉCONOMIQUE MULTIPLE : INTERVENTIONS DU FMI, DE L'OCDE ET DE L'UNION EUROPÉENNE

4.4.1. ANNEES 1980 : LES ENJEUX ECONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT SE RÉVÈLENT

Au cours des années '80, dans les pays d'Europe occidentale, une prise de conscience s'installe sur l'évolution démographique à venir. Faible fécondité, allongement de la vie et migrations internationales encore modestes mettent en évidence le vieillissement futur de la population du monde occidental et le déséquilibre à venir entre classes d'âge actif et classes d'âgés. A l'exception de pays comme les Pays-Bas, la plupart des systèmes légaux de pension des pays membres de l'Union européenne de l'époque reposent sur le principe par répartition qui implique le financement des pensions actuelles par les actifs d'aujourd'hui, même si les droits à la pension ont été acquis par des versements tout au long de la carrière des pensionnés.

Les milieux financiers sont les premiers à mettre l'accent sur la difficulté pour les gouvernements de financer dans le futur les régimes légaux de pensions. Ils voient l'opportunité de proposer des produits d'épargne complémentaires. Ils génèrent l'inquiétude dans la population.

Dans le même temps, le développement important des fonds de pension privés en Amérique du Nord constitue une excellente source de capitaux pour alimenter les bourses alors fort sollicitées pour financer la croissance de l'économie.

D'autres conséquences économiques du vieillissement sont évoquées comme un vieillissement de la population d'âge actif elle-même qui peut à côté d'un savoir-faire accumulé entraîner une résistance au changement et à l'application de nouvelles technologies, ainsi qu'une moindre productivité. Aussi, les générations âgées détiennent l'épargne ; si elles sont frileuses dans leurs placements, elles participeront modérément au développement de leur économie.

De plus, les personnes âgées constitueront une part grandissante de l'électorat ; elles pourraient émettre des votes conservateurs, notamment à l'égard de leurs droits acquis. Ces aspects auxquels il faut cependant et positivement associer leur rôle comme consommateurs, les services rendus par la garde de leurs petits-enfants dont les deux parents travaillent, la transmission d'une part de leur patrimoine dès leur vivant à leurs enfants et petits-enfants, et bien d'autres ne seront pas traités ici.

4.4.2. LE RÔLE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Sous l'influence du courant néolibéral qui domine l'économie, le FMI particulièrement pousse les pays européens à développer des systèmes de pension privés encore peu privilégiés à l'époque. L'OCDE et la Commission européenne lui emboîtent le pas.

Ces organismes internationaux fournissent les premiers cadres d'analyse. Ils se penchent d'abord sur la problématique des pensions, mise en évidence pour les raisons précitées, mais aussi parce que le cadre comptable des systèmes de pensions (ayant-droits, durée de carrière, mode de calcul des pensions, etc.) est relativement aisé à établir. Dans un deuxième temps, au vu du développement croissant de maladies chroniques de dégénérescence fréquentes chez les grands âgés de plus en plus nombreux, ces organismes se penchent sur la question apparaissant bientôt tout aussi problématique, mais sans doute encore plus complexe à aborder, du financement des soins de santé pour les âgés dans le futur.

Depuis 1999, la Commission européenne a créé un Groupe de travail sur le Vieillissement¹¹ qui relève du Comité de politique économique (CPE) au service des ministres européens de l'Economie et des Finances. A partir de ce moment, pour les pays de l'UE, l'OCDE se positionne en retrait sur la problématique des études et recommandations en la matière, mais reste un consultant apprécié dans le Groupe de travail pour la poursuite de ses recherches théoriques.

Par la suite, la Commission européenne développera d'autres aspects de la problématique de l'allongement de la vie et du vieillissement de la population que ce soit sous les angles démographique (organisation de forums), de l'emploi des travailleurs âgés (2012, « Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle »), de l'adéquation des pensions aux besoins réels avec les risques de pauvreté propres aux âgés (Comité de politique sociale).

Le Groupe de travail sur le Vieillissement du CPE étant dirigé au départ par le commissaire au Plan, à la tête du Bureau fédéral belge du Plan, la méthodologie adoptée s'inspirera des travaux antérieurs de cet organisme, comme on le verra ci-après.

¹¹ "Working Group on Ageing Populations and Sustainability"

Partant des constats des perspectives démographiques établies par Eurostat, y associant un ensemble de paramètres comportementaux (taux d'activité, taux d'ayant droit à la pension, longueur de carrière...), législatifs (modifications des paramètres de calcul des pensions, contrainte de croissance des dépenses de santé) et économiques (productivité à venir, emploi, chômage...), il établit tous les trois ans un rapport sur le vieillissement¹² dont le dernier date de 2012. Il établit dans la foulée un rapport sur la soutenabilité du « vieillissement », possibilité pour les économies européennes de financer les dépenses sociales du vieillissement, pensions et santé, à venir.

Le Groupe de travail sur le Vieillissement du CPE associe étroitement la Commission européenne (DG-ECFIN), des observateurs du FMI, de l'OCDE comme déjà dit, de la BCE, d'Eurostat, et des représentants des Etats membres. Ceux-ci établissent encore eux-mêmes la projection de leurs futures dépenses de pension, car ils en connaissent le mieux les données et les spécificités de législation. Par la méthode ouverte de coopération, le Groupe de travail procède à des audits respectifs de toute nouvelle réforme des pensions dans un autre pays membre par des représentants de deux autres pays membres¹³. Il faut reconnaître le rôle important joué par la Commission européenne pour amener tous les Etats-membres – y compris les plus récents d'entre eux - à prendre conscience de la problématique du financement des pensions à long terme, pour les encourager à prendre d'indispensables mesures et les y accompagner.

La méthodologie d'étude des évolutions des dépenses de santé, développée plus récemment, est aussi plus difficile à établir. Elle fait intervenir énormément de facteurs (technologie, traitements du personnel qualifié, coût des médicaments, demande de soins peu contrôlée, etc.) qui doivent être mieux cernés puis gérés, l'efficacité économique devant nécessairement dans ce secteur s'assortir aussi d'efficacité qualitative. Bien que faisant l'objet d'une approche concertée entre Commission et pays membres, cette méthodologie est davantage prise en charge par la Commission. Elle demandera encore beaucoup de nouveaux développements.

4.4.3. POSITION RELATIVE DE LA BELGIQUE

La Belgique n'est pas le pays le plus mal loti quant à la problématique du vieillissement de la population que ce soit vis-à-vis de populations vieilles de longue date, comme l'Allemagne et l'Autriche, de populations ayant connu une baisse de fécondité plus récemment, mais de manière drastique comme l'Espagne et l'Italie ce qui induira de forts déséquilibres de population à long terme, ou comme les nouveaux Etats membres soumis à une forte émigration de leur population d'âge actif (cf. tableau 5 à titre d'exemple). D'une situation de 2010 comparable à la moyenne de ses trois pays voisins (coefficient de dépendance des âgés de 28,7 âgés pour 100 personnes d'âge actif de 15 à 64 ans, pour 25,3 aux Pays-Bas et 33,9 en Allemagne), la Belgique devrait connaître certes un alourdissement de la dépendance des âgés (48,5 en 2060), mais bien moindre que dans les pays voisins (52,3 aux Pays-Bas et 65,1 en Allemagne) ; la raison en est une immigration nette importante en début de période de projection surtout et persistante ensuite, due à sa position centrale dans la construction européenne.

¹² « Ageing report »

¹³ Peer review procedure

Tableau 5 Coefficient de dépendance des âgés dans quelques pays européens (65+)*100/(15-64)

	2010	2020	2030	2060
Belgique	28,7	33,4	40,9	48,5
Allemagne	33,9	38,9	51,8	65,1
France	28,5	36,6	43,8	51,7
Pays-Bas	25,3	34,3	44,7	52,3
Espagne	26,8	31,6	39,1	61,4
Italie	33,3	37,8	45,1	61,6
Pologne	20,9	29,6	38,8	70,7
Roumanie	23,2	28,2	32,9	70,5

Source : Perspectives Eurostat : EUROPOP2010, convergence scénario

Par contraste, les mesures importantes dans le domaine des pensions prises dans les divers Etats membres montrent que la situation relativement favorable du financement des pensions en Belgique en début de période (qui représentent 11% du PIB en 2010) se détériore avec le temps (plus 5,6 points de % du PIB de 2010 à 2060, soit 16,6% de PIB en 2060) (cf. tableau 6). Par sa récente réforme des pensions, l'Italie sera passée d'un poids de 15,3% de PIB en 2010 à 14,4 en 2060. Au total, en maintenant les dispositions actuelles (intégrant la récente réforme des pensions de décembre 2011), les dépenses sociales en Belgique pourraient représenter 36,5% du PIB en 2060.

Cette comparaison avec d'autres pays membres de l'UE invite la Belgique à s'interroger sur cette dérive du poids des dépenses de pensions : est-ce une insuffisance de réforme (un système plus généreux ou moins adapté aux nécessités du futur), une participation trop faible au marché du travail, un manque de création d'emplois, une productivité trop basse (ensemble de facteurs qui handicapent le financement des dépenses)? Les systèmes d'éducation, de chômage et de soins de longue durée demanderaient aussi beaucoup à être gérés avec plus d'efficacité pour éviter tout dérapage financier préjudiciable à terme au but poursuivi de service à la population.

Tableau 6 Evolution de la dépense sociale dans quelques pays européens en % PIB

	Education		Chômage		Santé		Soins longue durée		Pensions		Total dépenses sociales		
	2010	2010-2060	2010	2010-2060	2010	2010-2060	2010	2010-2060	2010	2010-2060	2010	2010-2060	2060
Belgique	5,7	0,5	2,1	-0,1	6,3	0,4	2,3	2,7	11,0	5,6	27,4	9,1	36,5
Allemagne	3,9	-0,2	1,0	-0,3	8,0	1,4	1,4	1,7	10,8	2,6	25,1	5,2	30,3
France	5,0	-0,4	1,7	-0,6	8,0	1,4	2,2	2,1	14,6	0,5	31,5	3,0	34,5
Pays-Bas	5,3	-0,1	1,6	-0,3	7,0	1,0	3,8	4,1	6,8	3,6	24,5	8,3	32,7
Espagne	4,2	-0,5	2,0	-1,1	6,5	1,3	0,8	0,7	10,1	3,6	23,6	3,9	27,5
Italie	4,1	-0,5	0,7	-0,3	6,6	0,6	1,9	0,9	15,3	-0,9	28,6	-0,2	28,4
Pologne	3,9	-0,5	0,2	-0,1	4,9	1,9	0,7	1,0	11,8	-2,2	21,5	0,1	21,6
Roumanie	3,5	-0,1	0,5	-0,3	3,7	1,0	0,6	1,1	9,8	3,7	18,1	5,4	23,5

Source : European Commission, The 2012 Ageing report, Brussel

4.5. BELGIQUE : DU DIAGNOSTIC PRÉCOCE DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT À UN NÉCESSAIRE RÉVEIL ?

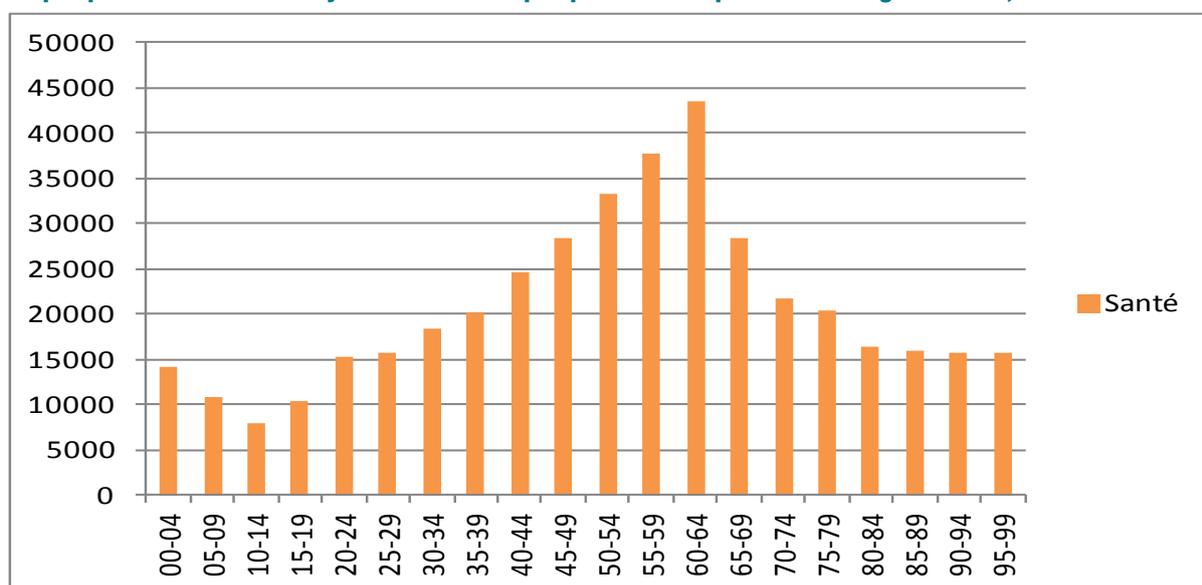
4.5.1. Dès le début des années 1980, une préoccupation de l'incidence des évolutions démographiques sur l'ensemble des dépenses sociales ...

Une étude du Bureau du Plan de 1981 (Lambrecht M., 1981) se penche sur l'incidence de la structure par âge de la population sur la dépense sociale. Elle s'inspire des travaux de la courbe en U des dépenses de consommation médicale par personne et par âge dégagée par les travaux de A. et A. Mizrahi et S. Sandier (1974).

Au-delà des dépenses de santé, cette étude tente d'identifier toutes les dépenses sociales que l'on peut lier à l'âge. Celles-ci vont des soins prénataux associés ici à l'enfant plutôt qu'à la mère, aux prestations liées à la naissance, aux allocations familiales avec leurs divers barèmes suivant les âges, le rang de l'enfant et sa situation familiale (enfants d'invalides, orphelins, handicapés), aux institutions de garde d'enfants de 0 à 3 ans, aux dépenses d'enseignement par niveau, au chômage et à la politique de l'emploi (prépensions à l'époque), aux dépenses de santé, aux pensions.

La rubrique dépenses de santé intègre au-delà des dépenses de santé au sens strict d'autres dépenses de santé (incapacité temporaire de travail, invalidité, accidents du travail, maladies professionnelles, handicapés). Cependant, elle n'inclut vraisemblablement pas à l'époque les soins de longue durée, vu la faiblesse de la dépense moyenne par classe d'âge aux âges élevés, comme l'indique le graphique 2.

Graphique 2 Prestations moyennes de santé par personne et par classe d'âge en 1977, en francs

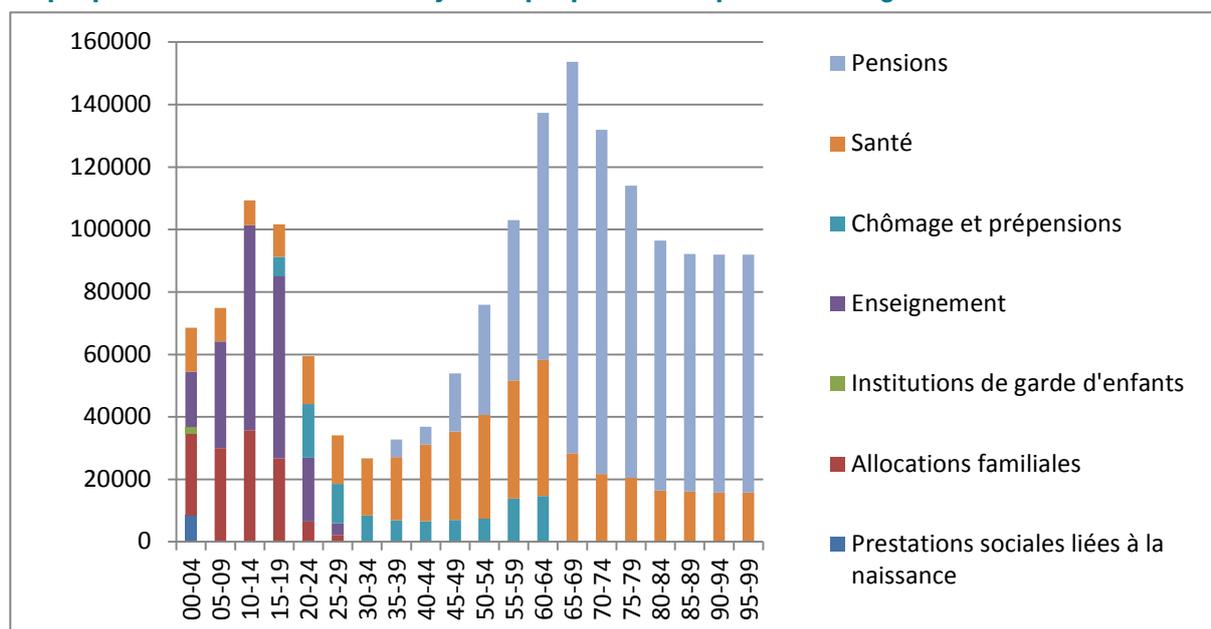


Le tableau 7 et le graphique 3 montrent quelle était la dépense sociale moyenne par personne de la classe d'âge (non par bénéficiaire ; ce qui de facto inclut un taux de recours de la classe d'âge à l'indemnité sous revue) en 1977, en francs.

Tableau 7 Montant moyen des prestations sociales moyennes par personne et par âge en 1977 - en francs

	Prestations sociales liées à la naissance	Allocations familiales	Institutions de garde d'enfants	Enseignement	Chômage et prépensions	Santé	Pensions	Total
00-04	8460	26342	1954	17630		14191		68577
05-09		29957		34182		10787		74926
10-14		35679		65679		7980		109338
15-19		26698		58318	6241	10435		101692
20-24		6508		20453	17158	15283		59402
25-29		2189		3821	12499	15618		34127
30-34					8391	18288		26679
35-39					6884	20215	5668	32767
40-44					6620	24551	5668	36839
45-49					6968	28372	18629	53969
50-54					7406	33262	35249	75917
55-59					13881	37800	51322	103003
60-64					14643	43556	79120	137319
65-69						28370	125328	153698
70-74						21760	110142	131902
75-79						20473	93559	114032
80-84						16407	80069	96476
85-89						16055	76119	92174
90-94						15814	76119	91933
95-99						15814	76119	91933

Source : Lambrecht M.(1981), Tableau 31, p.154

Graphique 3 Prestations sociales moyennes par personne et par classe d'âge en 1977

Source : Lambrecht M. (1981), graphique 2, p.155

L'application des divers types de dépenses par âge aux perspectives de population 1976-2000 pour les années 1980 à 2000 était révélatrice des évolutions démographiques de l'époque. La reprise des naissances due à une hypothèse de reprise de la fécondité se marque sur les prestations sociales liées à la naissance et les institutions de garde d'enfants. À l'opposé, la chute de natalité depuis les années 1965 marque encore fort les dépenses d'enseignement. Les évolutions des dépenses de chômage et de prépensions sont révélatrices d'une

période de crise alors même que l'arrivée de jeunes sur le marché du travail se ralentit et que l'augmentation du nombre d'âgés se fait sentir sur les dépenses de santé et de pensions.

Tableau 8 Evolution de la dépense sociale par système de 1977 à 2000, à prix et contexte constants de 1977 (1977=100) – Perspectives de population 1976-2000

	1977	1980	1985	1990	1995	2000
Prestations sociales liées à la naissance	100.0	95.1	97.3	103.2	103.5	99.2
Allocations familiales	100.0	95.7	89.2	85.4	84.5	85
Institutions de garde d'enfants	100.0	95.1	97.3	103.2	103.5	99.2
Enseignement	100.0	96.5	89.5	83.5	81.1	81.8
Chômage et prépensions	100.0	102.1	107.2	105.7	102.7	99.8
Santé	100.0	100.3	102.5	103.9	104.9	105.9
Pensions	100.0	100.3	100.5	103.8	106.7	109.4
Total	100.0	99.1	98	97.7	98.1	99.2

Source : Population : INS : 1977 observé, 1980 à 2000: Perspectives de population 1976-2000 ; Calculs dépense sociale : Lambrecht M. (1981), tableau 35B. p.161.

Par curiosité, l'application de ces poids de dépenses sociales par classe d'âges appliqués aux observations de population réellement enregistrées de 1977 à 2000 aurait conduit aux résultats figurant au tableau 9. Pour des *raisons purement démographiques*, les dépenses liées à la petite enfance, aux allocations familiales surtout et les dépenses d'enseignement ont été moindres que prévu en 1981 (*moins fécondité observée* que dans l'hypothèse des Perspectives de population 1976-2000), les dépenses de chômage et de prépensions sont comme l'enseignement marquées par une *immigration plus forte que prévu*, les dépenses de santé (en 2000 indice de 109,0 au lieu de 105,9) et surtout de pensions (en 2000 : indice de 117,8 au lieu de 109,4) subissent *l'allongement de la vie nettement plus marqué que prévu*. Au total, la combinaison de moins de jeunes et de plus d'âgés montre l'incidence prédominante de ces derniers pour pousser à la hausse la dépense sociale totale à niveau et prix constants de 1977 (indice 102,5 au lieu de 99,2 en 2000, pour 1977=100).

Tableau 9 Evolution de la dépense sociale par type de dépenses de 1977 à 2000 à prix et contexte constants de 1977 (1977=100) – Observations 1978-2000

	1977	1980	1985	1990	1995	2000
Prestations sociales liées à la naissance	100.0	95.9	95.1	94.9	98.6	92.6
Allocations familiales	100.0	96.3	89.9	85.5	84.1	83.0
Institutions de garde d'enfants	100.0	95.9	95.1	94.9	98.6	92.6
Enseignement	100.0	97.1	90.4	84.7	82.0	81.1
Chômage et prépensions	100.0	102.2	107.1	106.6	105.4	103.2
Santé	100.0	100.5	102.8	104.7	107.1	109.0
Pensions	100.0	100.3	102.1	107.1	112.6	117.8
Total	100.0	99.4	98.8	99.2	100.9	102.5

Source : Prestations moyennes par personne et par classe d'âge en 1977 : Lambrecht M. (1981) ; Observations 1977-2000

Toujours en gardant les poids de dépense sociale par classe d'âge calculés pour 1977 et en utilisant les observations de population de 1977 à 2000, on voit comment a évolué la dépense sociale par grand groupe d'âge (tableau 10). Au cours de ces années, la dépense sociale totale a été surtout poussée à la hausse par les plus âgés, essentiellement par les 65 ans et plus (+22,2% par rapport à 1977=100).

Tableau 10 Evolution de la dépense sociale par grand groupe d'âge de 1977 à 2000 à prix et contexte constants de 1977 (1977=100) – Observations 1978-2000

	1977	1980	1985	1990	1995	2000
0 à 14 ans	100.0	94.2	87.4	83.7	84.8	83.9
15 à 39 ans	100.0	102.4	102.2	98.7	94.4	91.4
40 à 64 ans	100.0	99.0	108.8	107.7	109.0	111.6
65 ans et plus	100.0	101.8	94.7	105.3	114.2	122.2
Total	100.0	99.4	98.8	99.2	100.9	102.5

L'approche décrite ci-avant a été peu après citée par le BIT. Elle a inspiré les travaux de l'OCDE et de diverses universités, dont l'équipe du professeur Pestieau de l'ULg, à l'époque où ont démarré les recherches sur la comptabilité intergénérationnelle. Celle-ci visait à voir quels étaient les avantages reçus et les contributions de chaque génération successive, notamment, mais pas uniquement en matière de dépenses sociales. Cette approche est à la base des travaux ultérieurs du Bureau fédéral du Plan qui au rôle de la démographie ajouteront d'autres facteurs constitutifs de l'évolution de la dépense sociale (voir point 4.5.2.3.).

4.5.2. Années '90 et 2000, les Ministres belges prennent des mesures, le BFP développe un outil d'analyse

4.5.2.1. L'évolution de la politique

Dans les années '80, un ministre comme J.-L. Dehaene avait déjà commandé une étude démographique plus poussée.

A partir de 1990, des mesures successives vont s'imposer. Elles seront d'abord motivées par le financement des pensions: âge flexible de la retraite pour les hommes (1990, min. Vanderbiest et Detiège) ; gestion globale des divers systèmes de sécurité sociale (1994, min. Dehaene) ; réaffirmation des protections du premier pilier légal des pensions – allongement progressif de l'âge de pension des femmes à 65 ans, aussi pour rencontrer une exigence européenne (1996, min. Willockx, Colla) ; constitution d'un Fonds du vieillissement pour faire face au financement futur des pensions, engagement à réduire la dette publique, création d'un Comité sur le vieillissement chargé d'établir un rapport annuel (2001, min. Vandenbroucke) ; renforcement et démocratisation du second pilier des pensions (2003, min. Vandenbroucke).

Dans les années 2000, l'explosion des dépenses de santé et les perspectives du vieillissement qui ne feront que les amplifier amènent la prise de mesures dans ce secteur : création du Centre d'expertise sur la santé, mesure de limite de la croissance de la dépense de santé (2004-2005, min. Demotte).

Le « Pacte des générations » entreprend une action d'envergure sur les incidences possibles de l'allongement de la vie à tout âge. Il rejoint ainsi une approche plus globale comme celle encouragée par l'ONU en 2002. On y trouve des mesures d'encouragement à travailler plus longtemps même au-delà de l'âge légal de la pension, des efforts financiers pour encourager de nouvelles formes de carrière répartissant mieux les charges de travail, famille, loisir au long de la vie active (congrés parentaux, etc.), le rehaussement des petites pensions

(d'indépendants, de femmes aux carrières incomplètes), un accroissement des réductions fiscales sur l'épargne pension pour soutenir un troisième pilier des pensions (2006, gouvernement fédéral).

On peut résumer comme suit la stratégie belge fédérale pour faire face au coût du vieillissement :

- Soutenabilité financière :
 - Incitants à travailler plus et plus longtemps, tout en organisant mieux la répartition des temps de travail, famille, loisir-étude ;
 - Gestion globale de la sécurité sociale ;
 - Adaptation « au bien-être », prudente, des pensions existantes, les plus faibles ;
 - Réduction de la dette publique et constitution d'un Fonds de vieillissement ;
 - Analyse et contrôle de la dépense de santé.
- Soutenabilité sociale inscrite dans le cadre d'un système de pension à trois piliers :
 - Consolidation du premier pilier, légal, des pensions ;
 - Développement d'un second pilier plus accessible et mieux protégé ;
 - Incitants fiscaux à la constitution d'une épargne personnelle base du troisième pilier.

4.5.2.2. *La crise économique déclenchée en 2008*

La mise en application du Pacte des générations a demandé plusieurs années. La crise économique déclenchée en 2008 a eu un impact important sur la voie tracée, même si le gouvernement fédéral s'efforce de maintenir une politique sociale pour les plus faibles. Il poursuit son action dans l'esprit du pacte des générations, mais il procède à des mesures d'économies, décidées notamment dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011, et est beaucoup plus prudent encore sur l'incidence possible des revalorisations et autres réformes accordées, en procédant à un grand nombre de mesures très ciblées¹⁴. Il n'y a plus eu de contribution au Fonds de vieillissement depuis 2008, le solde budgétaire étant redevenu négatif. Le financement des pensions actuelles n'étant pas encore au jour d'aujourd'hui une apparente source d'inquiétude, on en oublie l'arrivée massive de personnes à l'âge de retraite qui cependant n'est pas pour après-demain, mais pour demain. Le ministre Daerden en charge du secteur ne garantissait-il pas le financement des pensions jusqu'en... 2015 ?

4.5.2.3. *Le BFP développe un outil d'analyse spécifique : le système de modèles MALTESE*

Au fur et à mesure des mesures évoquées précédemment au point 5.2.1, le Bureau fédéral du Plan, repartant de la notion de répartition par âges des dépenses sociales décrite au point 5.1, a développé un système complexe de modèles permettant d'analyser les diverses branches de la sécurité sociale séparément, et collectivement. Certaines dépenses baissent par suite de la faible fécondité (primes de naissance, allocations familiales, enseignement), d'un moindre chômage (moins d'arrivants sur le marché du travail, conséquence de la dénatalité enregistrée à partir de 1965). D'autres dépenses augmentent fortement : la santé, en partie à cause du vieillissement, mais aussi à cause des spécificités propres à ce secteur ; les pensions par la croissance passée des taux d'activité féminins, des carrières plus complètes, des pensions calculées sur des années de bon emploi pendant la période des « Trente glorieuses ».

¹⁴ Voir l'Annexe 5.1. du Rapport 2012 du Comité d'étude sur le vieillissement recensant Les principales mesures de revalorisation¹¹³ des allocations sociales mises en œuvre de 2008 à 2012

L'augmentation en points de pourcents du pourcentage de PIB à prix constants à consacrer aux dépenses sociales a représenté pendant plusieurs années ce que l'on a appelé le « coût du vieillissement » de la population. Par cette expression, on sous-entendait que la réduction des dépenses pour les jeunes moins nombreux allait compenser partiellement la hausse des dépenses pour les âgés de plus en plus nombreux à l'avenir ; on englobait ainsi les deux causes du vieillissement de la population. Face à la reprise récente de la fécondité due en partie seulement à une forte immigration, on parle à présent à nouveau plus prudemment d'évolution future des dépenses sociales, les dépenses liées aux classes jeunes augmentant à nouveau.

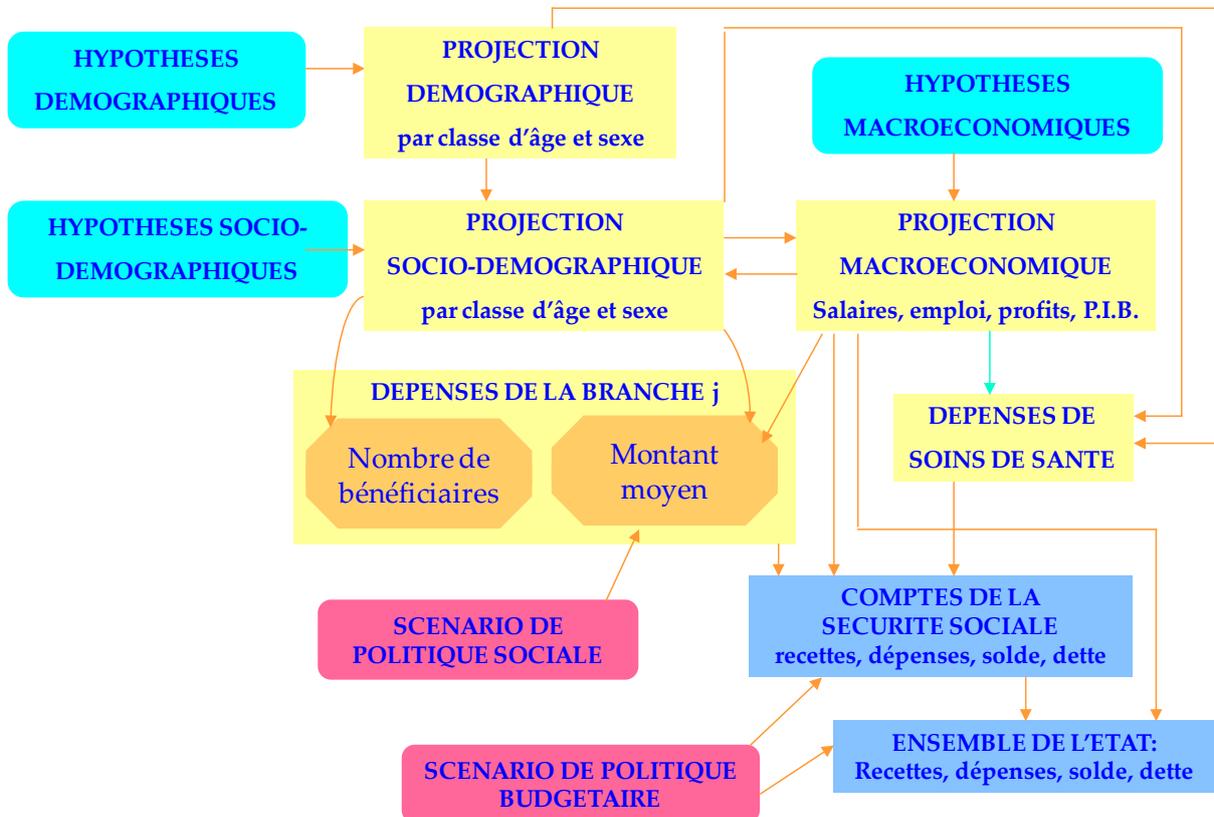
Aux évolutions démographiques prévisibles et au coût moyen des diverses dépenses retenues pour une année précise dans l'approche de départ présentée au point 5.1, le système de modèles MALTESE va ajouter divers facteurs comportementaux, économiques, législatifs et politiques *et leur évolution possible dans le temps* en analysant l'impact des évolutions passées et décidées, et en élaborant de multiples hypothèses pour le futur. On y retrouve dès lors :

- les hypothèses d'évolution démographique ;
- plus explicitement, les hypothèses de comportement socio-démographique (taux de scolarité par âge, de recours aux allocations familiales, d'activité des hommes et des femmes, de pension, etc.) ;
- les hypothèses d'évolution économique (productivité, emploi, etc.) ;
- les contraintes de la politique sociale, leur incidence venant du passé et les éventuelles nouvelles mesures déjà prises (ou à tester en cas de simulations pour la décision).

Le modèle ajoute un scénario de politique budgétaire pour fixer davantage les prévisions des comptes de la sécurité sociale et de l'ensemble de l'Etat.

Le graphique 4 illustre la logique du système de modèles MALTESE.

Graphique 4 Schéma du système de modèles MALTESE



4.5.3. Les dernières mesures prises par le fédéral sont-elles suffisantes ?

Tableau 11 L'évolution des dépenses sociales dans les rapports du CEV en % du PIB

	2011	2030			2060
	rapport 2012	rapport 2002	rapport 2007	rapport 2012	rapport 2012
Allocations familiales	1,6	1,1	1,3	1,6	1,4
Chômage et prépensions	2,4	1,5	1,6	1,6	1,4
Soins de santé et Incapacité de travail	9,6	9,4	10,3	11,0	12,5
Pensions	9,9	11,1	12,5	13,6	14,5
Autres dépenses sociales	1,7	1,8	1,6	1,7	1,6
Total	25,2	24,7	27,3	29,5	31,4
<i>Rémunération des enseignants</i>	4,1	3,7	3,6	4,3	4,3

Conseil supérieur des Finances, Comité d'Etude sur le Vieillissement, Rapports annuels 2002, 2007, 2012, édit. Bureau fédéral du Plan

Le dernier rapport d'octobre 2012, intégrant les mesures décidées par le gouvernement fédéral en décembre 2011, dont la réforme des pensions, chiffre à 25,2% du PIB l'ensemble des dépenses sociales, hors dépenses d'enseignement (+4,1% du PIB pour les seules rémunérations des enseignants) pour l'année 2011. Ces dépenses sociales représenteraient 29,5% (+4,3%) du PIB en 2030 et 31,4% (+4,3%) en 2060.

L'évolution de l'importance relative des dépenses sociales au fil des rapports du CEV

Les estimations pour 2030 de l'évolution des dépenses sociales dans les rapports du Comité d'étude du vieillissement de 2002, 2007 et 2012 montrent l'incidence de l'évolution de divers facteurs au moment de l'élaboration du rapport. La croissance de la fécondité et du nombre de jeunes par suite d'une immigration internationale plus importante (hausse de la proportion des allocations familiales et des dépenses pour les enseignants) ; une détérioration de l'environnement économique et des perspectives de croissance (hausse de la proportion des dépenses de chômage et de prépensions) ; allongement de la vie plus accentué, dérive des dépenses de santé, amélioration du niveau des pensions (hausse des proportions des dépenses de santé et de pensions d'autant plus sensibles que les perspectives de croissance du PIB sont moins bonnes).

L'évolution des dépenses sociales dans deux sources : le CEV et le WGA de la Commission

Ces résultats sont à rapprocher des estimations découlant du dernier rapport sur le vieillissement de la Commission européenne, cf. point 4.4.3, tableau 6.

Sans comprendre les allocations familiales, l'ensemble des dépenses sociales dans le rapport de la Commission représenterait en 2060 36,5% du PIB, à comparer à 34,3% du rapport belge de 2012 (31,4 moins 1,4, plus 4,3). Le chômage serait dans le premier rapport plus important (2,0% pour 1,4), les soins de santé un peu moindres (11,7% pour 12,5), les pensions plus importantes (16,6% pour 14,5).

Hors pensions, les méthodologies divergent dans la confection des deux rapports. Même si les hypothèses et les méthodologies sont élaborées de commun accord, elles peuvent diverger vu la nécessaire standardisation des procédures adoptée par la Commission, entraînant des différences dans les résultats.

De plus, Eurostat produit les perspectives de population, et notamment ne fait pas fluctuer les immigrations internationales vers la Belgique en fonction de l'évolution future de la compétitivité en Belgique comme c'est le cas dans les perspectives de population belge¹⁵ ; même si l'immigration atteint un niveau similaire en 2060, les perspectives d'Eurostat engrangent pendant des années en milieu de période plus d'immigrations même si

¹⁵ Ceci est un choix délibéré du BFP, et n'a pas reçu l'assentiment exprès des démographes au sein du Comité scientifique d'accompagnement.

celles-ci sont ensuite plus faibles qu'une légère reprise prévue par les perspectives belges. Les personnes présentes plus tôt sur le territoire peuvent peser davantage sur le chômage et les pensions en 2060.

Ces considérations sont illustrées par le tableau 12 qui reprend les valeurs de diverses hypothèses démographiques et économiques pour la Belgique dans le rapport 2012 de la Commission et dans le rapport 2012 du Comité belge d'étude du Vieillissement (tableau 11).

Tableau 12 Comparaison d'hypothèses démographiques et économiques dans le Rapport sur le Vieillissement de la Commission de 2012 et le Rapport 2012 du Comité d'Etude sur le Vieillissement

	2010		2011		2030		2060	
	AR2012	CEV2012	AR2012	CEV2012	AR2012	CEV2012	AR2012	CEV2012
immigration nette (1000)	61,3	63,0	42,6	23,4	32,0	31,9		
coefficient de dépendance des âgés (65+/15-64)	26,0	26,3	38,0	36,6	46,0	42,6		
taux d'activité (15-64)	67,7	72,7	68,4	74,2	68,5	74,5		
taux d'emploi (15-64)	62,0	64,0	63,3	68,0	63,5	68,5		
taux de chômage (15-64)	8,4	11,9	7,4	8,5	7,3	8,0		
PIB par travailleur	0,7	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5		

En regardant les valeurs de l'immigration nette en 2030, on y voit le cheminement très différent de l'immigration sur la période 2010-2060, comme expliqué ci-avant. Les différences marquées dans les éléments relatifs au marché du travail trouvent en partie leur origine dans l'adoption de définitions différentes, les données étant puisées dans des sources différentes. L'hypothèse de productivité est semblable dans les deux exercices.

Conclusion

Comme on l'a vu, les perspectives d'évolution de l'importance des dépenses sociales dans le PIB sont fort sensibles aux conditions démographiques et économiques du moment. Quels que soient les facteurs d'évolution dans le temps et les divergences de résultats dans deux approches différentes retenues (CEV belge et WGA de la Commission), il reste que l'ensemble des dépenses sociales qui représentaient quelque 29% du PIB en 2010-2011 en incluant allocations familiales et enseignement, pourrait atteindre une proportion de 36 à 38% du PIB en 2060 (soit une augmentation en soi de 25 à 30% entre 2010/2011 et 2060).

4.6. BELGIQUE : LES DÉFIS QUI SE POSENT AUX RÉGIONS

L'Accord de gouvernement de décembre 2011 envisage le transfert aux régions de diverses compétences, dont deux particulièrement liées à la démographie les allocations familiales et l'allocation d'aide aux personnes âgées (ou APA). De plus, bon nombre de compétences en matière d'établissements d'hébergement et d'accueil des personnes âgées sont exercées par les régions, même si les règles en matière d'assurance maladie-invalidité, les normes de base en matière de programmation ainsi que certaines normes d'agrément des établissements de soins (comme les maisons de repos et de soins et les centres de soins de jour) sont encore exercées par le pouvoir fédéral.

4.6.1. Les spécificités des évolutions démographiques régionales

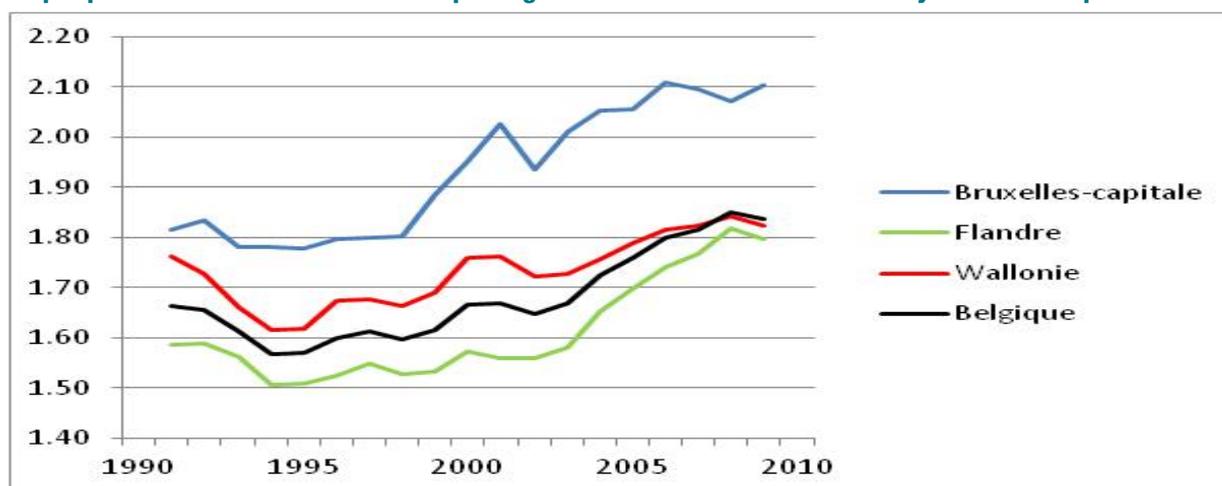
4.6.1.1. Une fécondité forte à Bruxelles, une fécondité flamande qui se rapproche du niveau wallon

Le nombre moyen d'enfants par femme a singulièrement augmenté à Bruxelles depuis la forte augmentation de l'immigration internationale datant du dernier élargissement de l'Union européenne à la fin des années 1990. De 1,80 enfant par femme dans les années 1990, la fécondité avoisine le niveau de remplacement des générations (2,1).

Il y a cependant une reprise générale récente de la fécondité qui se manifeste tout autant du côté des femmes de nationalité belge. Cette reprise est singulièrement manifeste en Région flamande qui se rapproche de la fécondité wallonne, se situant aux environs de 1,80 enfant par femme (cf. graphique 5).

Les hypothèses des Perspectives de population 2011-2060 maintiennent prudemment des niveaux de fécondité proches de l'actuel.

Graphique 5: Evolution de la fécondité par région de 1991 à 2009 - Nombre moyen d'enfants par femme



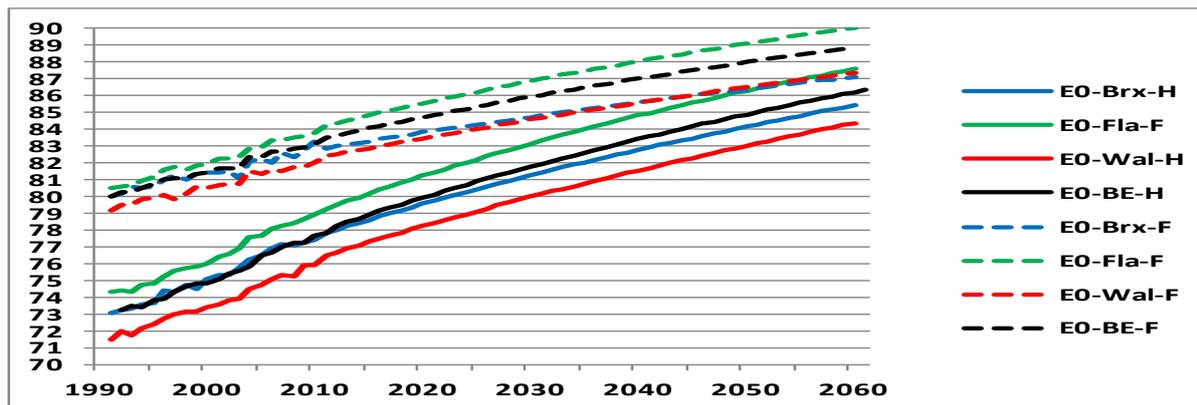
Source : Données DGSIE ; Calculs BFP (M.Lambrecht)

4.6.1.2. Traditionnellement l'espérance de vie est supérieure en Région flamande et le reste

Le graphique 6 met en évidence les conditions de survie moins favorables en Wallonie. Ceci devrait se poursuivre à l'avenir. Les femmes atteindraient une espérance de vie moyenne de 90,06 années en 2060 en Région flamande pour 87,38 en Wallonie ; les valeurs pour les hommes seraient de respectivement de 87,59 et 84,38.

Néanmoins, l'espérance de vie progresse partout. En Région wallonne, l'espérance de vie des hommes est passée de 71,55 ans en 1991 à 75,95 en 2010, et pourrait atteindre 84,38 ans en 2060. Pour les femmes, les valeurs successives correspondantes seraient de 79,16, 81,99 et 87,38 en 2060.

Graphique 6 Evolution des espérances de vie à la naissance par région, de 1991 à 2060

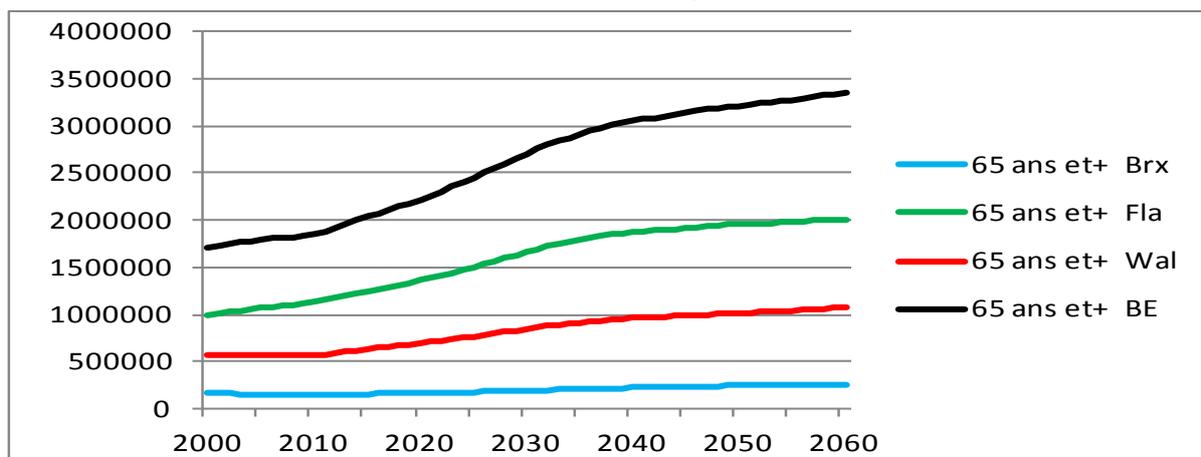


Source : Observations : DGSIE – Calculs BFP (M.Lambrecht) – Perspectives de population 2011-2060 : BFP-DGSIE

4.6.1.3. Les personnes de 65 ans et plus

Le nombre de personnes de 65 ans et plus va fortement augmenter, particulièrement en Région flamande, mais aussi en Région wallonne (graphique 7). En Région wallonne, de 560.000 en 2000 et 573.000 en 2010, elles devraient être environ 1.074.000 en 2060.

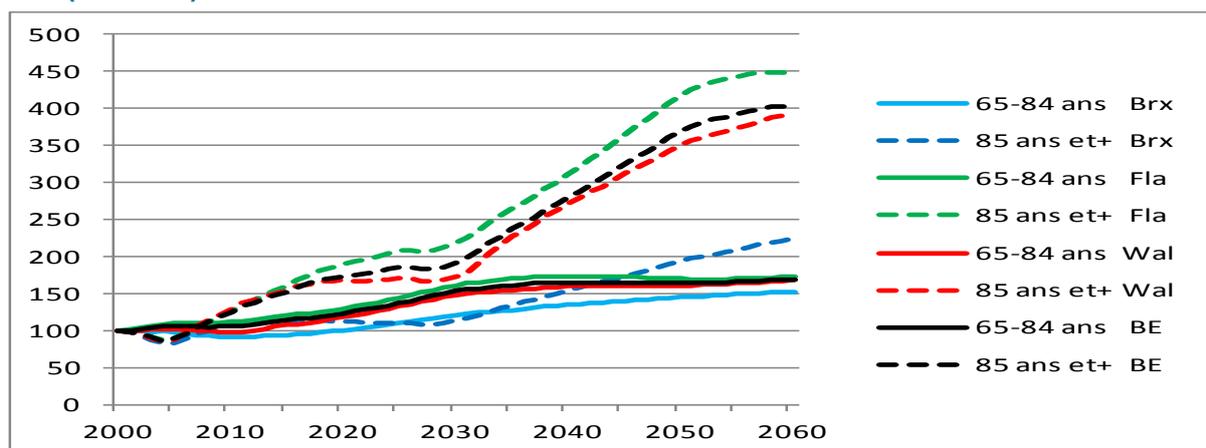
Graphique 7 Nombre de personnes de 65 ans et plus par région



Source : Observations : DGSIE – Calculs BFP (M.Lambrecht) – Perspectives de population 2011-2060 : BFP-DGSIE

C'est particulièrement la population de 85 ans et plus qui va gonfler au cours des prochaines décennies. Sur la période 2000-2060, leur nombre va quasiment quadrupler, alors que le nombre de personnes de 65 à 84 ans augmentera de l'ordre de 50% en régions flamande et wallonne (légèrement plus dans la Région de Bruxelles-Capitale ; cf. graphique 8). Or ce sont ces personnes qui sont le plus susceptibles de devoir faire appel à des services d'aide à domicile ou d'être amenées à entrer en institutions spécialisées, entraînant des dépenses qu'elles ne pourront couvrir avec leurs seuls revenus. On perçoit ici l'impact possible de l'évolution démographique à venir sur cette nouvelle compétence de l'Aide aux personnes âgées (APA) transmise aux Régions.

Graphique 8 Evolution relative des personnes de 65 à 84 ans, et de 85 ans et plus par région de 2000 à 2060 (2000=100)



Source : Observations : DGSIE – Calculs BFP (M.Lambrecht) – Perspectives de population 2011-2060 : BFP-DGSIE

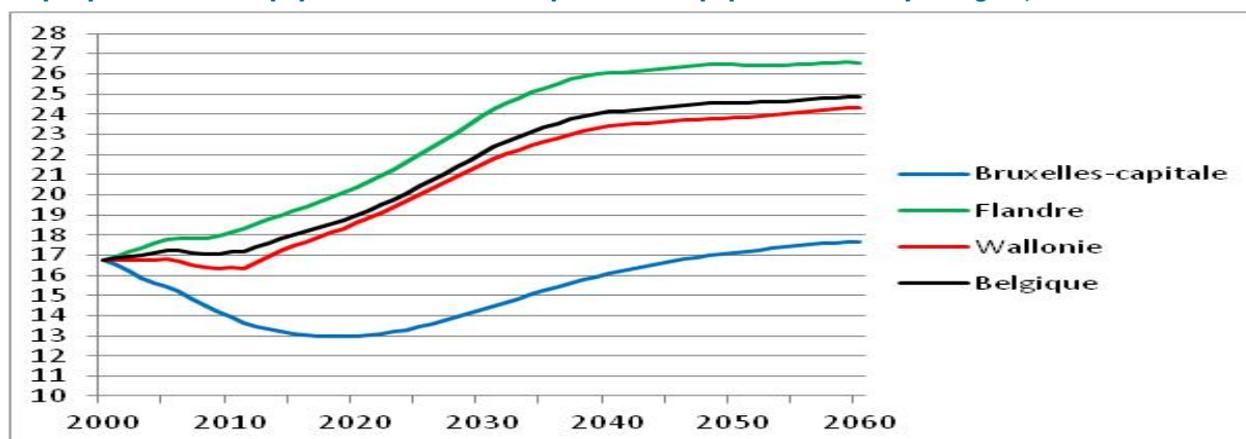
4.6.1.4. Conclusion

Tout comme le pouvoir fédéral, les Régions vont être confrontées à la nécessaire prise en charge budgétaire résultant de la forte augmentation du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus.

La Région de Bruxelles-Capitale est un cas à part, car tant par les migrations avec le reste du pays qu'avec l'étranger, elle connaît un rajeunissement permanent de sa population.

De 17% de la population dans l'ensemble des régions en 2000, la part des 65 ans et n'a par contre cessé d'augmenter en Région flamande dès 2004 pour atteindre des parts possibles de 26% dès 2036 et 27% en 2057, et cette part toujours actuellement de 17% en Wallonie devrait augmenter dès 2016 pour atteindre 24% à partir de 2052 (cf. graphique 9).

Graphique 9 Part de la population de 65 ans et plus dans la population totale par région, de 2000 à 2060



Source : Observations : DGSIE – Calculs BFP (M.Lambrecht) – Perspectives de population 2011-2060 : BFP-DGSIE

Déjà sensible en Flandre, le financement des dépenses liées aux âges élevés va donc constituer une préoccupation majeure et croissante pour les responsables politiques tant au niveau fédéral qu'au niveau des régions flamande et wallonne, essentiellement après 2015.

4.7. BIBLIOGRAPHIE

Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population, élaborées conjointement avec la DGSIE, et publications diverses sur ce thème: voir www.plan.be, thème « Population » et rubrique « Publications ».

Conseil supérieur des finances, Comité d'Etude sur le Vieillessement, Rapport annuel, Années 2002-2012, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

European Commission, The 2012 Ageing report, Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), Brussel.

Lambrecht M., Structure de la population et dépenses sociales (de 1977 à 2000), in Bilan et avenir des politiques sociales, Bureau du Plan, Bruxelles, 1981, tome 1, pp. 1217 à 164.

Mizrahi, A. et A., Sandier, S., Les facteurs démographiques et la croissance des consommations médicales, revue du CREDOC, 1974, n°1, Dunod, Paris.

Sauvy A., Pressat R., *Le rapport Sauvy* sur le problème de l'économie et de la population en Wallonie, Conseil économique wallon, 1962.

United Nations, Madrid International Plan of Action on Ageing, New York, 2002.

United Nations Economic Commission for Europe, Regional Strategy of the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA/RIS), UNECE, Geneva, 2002.

5. Sauvy et la question écologique, par Paul-Marie Boulanger (Institut pour un développement durable - IDD)

BIOGRAPHIE

Paul-Marie Boulanger est né en 1950. De nationalité belge, il est diplômé en sociologie des universités de Strasbourg et de Louvain. Il est l'un des fondateurs et l'actuel président de l'Institut pour un développement durable (IDD). Après avoir enseigné deux années à l'Université de Constantine (Algérie), il a rejoint en 1975 le Département de démographie de l'UCL où il a été chargé de la préparation et de la rédaction du volet « politiques de population » du rapport POLIWA. Il travailla ensuite au modèle ODYSSEE (simulation des interactions population-marché du travail- sécurité sociale). Après avoir quitté l'université, il développa au sein de l'asbl ADRASS un modèle de simulation de l'allocation universelle, une idée qu'il contribua à explorer et à faire connaître en tant qu'animateur avec Philippe Van Parijs du « Collectif Charles Fourier ». Il travailla ensuite dix ans sur la question de la sécurité alimentaire et de la prévention des famines en Afrique au sein de l'Association européenne pour le développement et la santé (le bureau d'études de MSF-Belgique) dont il fut administrateur et responsable des systèmes d'information. Ses recherches actuelles portent sur la théorie du développement durable et des transitions socioécologiques, les méthodes et modèles d'aide à la décision et les indicateurs sociaux (notamment la mise au point d'indicateurs de bien-être humain (dans le cadre du réseau WellBeBe dont il est le coordinateur). Il est l'auteur de nombreux articles sur le vieillissement démographique, l'allocation universelle, les indicateurs sociaux et le développement durable ainsi que d'un ouvrage sur les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire en Afrique (Systèmes d'alerte précoce des famines). Il est membre du conseil éditorial de la revue « S.A.P.I.EN.S » (Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society) de la collection « Planète Enjeu » des éditions De Boeck et du « Dictionnaire de la pensée écologique » à paraître en 2013 aux PUF.

RÉSUMÉ

L'article explore dans une perspective systémique les conséquences des tendances lourdes de la démographie wallonne pour la transition énergétique de la région et explore, en retour, les possibles impacts de cette transition sur les paramètres d'évolution de la population.

5.1. INTRODUCTION

A la faveur des crises financières à répétition et des menaces environnementales lancinantes qui obscurcissent la première décennie de ce nouveau millénaire, la question de la croissance économique (et, mais dans une moindre mesure, démographique) a resurgi avec une acuité nouvelle. De nombreux indices témoignent de la montée en puissance d'une nouvelle idéologie, voire d'une nouvelle doctrine économique: la décroissance. Elle a son hebdomadaire (« La décroissance »), ses militants (« les décroissants »), ses porte-parole (S. Latouche, P. Arès, A. Gras...), ses praticiens, ses références académiques: l'UCL n'a-t-elle pas octroyé un doctorat honoris causa à Tim Jackson pour son ouvrage « Prospérité sans croissance » ?

Ce mouvement de pensée est-il là pour durer ou peut-on parler à son propos d'une « bulle » idéologique, comme il y a des bulles immobilières, financières et autres ? Si la question peut se poser, c'est que nous avons connu, au début des années 70 du siècle passé, un événement assez comparable dans le champ de la pensée sociale, politique et économique. En effet, entre 1970 et 1975, et surtout en 1972, on voit apparaître coup sur coup quelques OVNIS idéologiques qui traversent le ciel jusqu'alors serein des Trente glorieuses. C'est de fulgurance qu'il faut parler à leur propos, car autant leur apparition fut soudaine et spectaculaire, autant fut éphémère leur influence sur les esprits et encore plus sur les pratiques.

Il s'agit d'abord et surtout du fameux rapport au Club de Rome¹⁶ d'une équipe forte de la puissance de feu des ordinateurs du MIT et du prestige de la toute récente théorie des systèmes qui, en 1972, confrontait l'opinion publique mondiale à la proximité des limites environnementales à la croissance. Il s'agit aussi de la lettre qu'envoyait dans la foulée de la publication de ce rapport le vice-président de la Commission européenne, Sicco Mansholt à son président Franco-Maria Malfatti où il préconisait « *une forte réduction de la consommation des biens matériels par habitant, compensée par l'extension des biens incorporels [...], la prolongation de la durée de vie de tous les biens d'équipement [...], la lutte contre les pollutions et l'épuisement des matières premières* ». Mansholt proposait également des mesures fiscales et un système de certificats de production pour faire respecter une réglementation écologique, ainsi que la réorientation de la recherche vers l'utilité sociale plutôt que vers la croissance. Et il précisait : « *Il est évident que la société de demain ne pourra pas être axée sur la croissance, du moins pas dans le domaine matériel.* » Toujours en 1972 paraissait également le manifeste « A Blueprint for Survival » (traduit, la même année, en français sous le titre « Changer ou Disparaître »¹⁷) du magazine britannique « The Ecologist » sous la direction d'Edward Goldsmith.

Preuve de la prégnance de cette préoccupation chez les intellectuels les plus audacieux de l'époque et de la sensibilité d'Alfred Sauvy aux problèmes et aux débats sociétaux de son temps, celui-ci faisait paraître en 1973, soit un an seulement après la publication de ces textes inauguraux, sa propre analyse de la question écologique et de ses conséquences pour la croissance. En publiant son « Croissance Zéro »¹⁸ à l'âge de 75 ans, Sauvy démontrait qu'on peut être à la fois une sorte de monument national¹⁹ et un esprit libre, capable de remettre en question des convictions profondes et sur lesquelles repose votre réputation scientifique sur la foi des cris d'alarme de quelques marginaux de la cité savante.

5.2. CROISSANCE ZÉRO ?

Bien qu'il soit paru en 1973, « Croissance Zéro ? » n'est aucunement une réaction contingente et superficielle aux manifestes parus en 1972 et qu'on a évoqués dans l'introduction. Le témoignage de Sauvy lui-même nous

¹⁶ Meadows Donella H., Meadows Dennis L., Randers, Jorgen & Behrens, William W., *Halte à la croissance*, Paris, Fayard, 1972.

¹⁷ Goldsmith Edward, Allen Robert, Allaby Michael, Davull John, Lawrence Sam, *Changer ou disparaître. Plan pour la survie*. Paris, Fayard, 1972.

¹⁸ Sauvy Alfred, *Croissance zéro ?* Calmann-Levy, 1973.

¹⁹Voici quelques un de ses titres : secrétaire général à la Famille et à la Population après la guerre 40-45, directeur de l'INED, rédacteur en chef de la revue « Population », professeur au Collège de France, à l'ENA, à l'Ecole polytechnique, et dans diverses universités étrangères (dont l'UCL où nous sommes quelques-uns à l'avoir fréquenté à l'occasion notamment de ces « Sauvy Sitting » où nous lui tenions compagnie les soirs où il devait loger dans ce désert qu'était alors Louvain-la-Neuve), représentant de la France aux Nations-Unies, d'abord à la commission des statistiques puis à celle de la population. Quant aux décorations et récompenses : commandeur de la Légion d'honneur, commandeur de l'ordre des Palmes académiques, grand-croix de l'ordre du Mérite, lauréat du prix de l'Académie des sciences morales et politiques en 1984 et du Grand Prix des Nations-Unies pour la population en 1990.

apprend qu'il est le résultat de deux ans de travail²⁰ et donc que sa gestation s'est déroulée au même moment que celle des autres écrits sur les limites de la croissance. Par ailleurs, il ne s'agit nullement d'un écrit de circonstances, ni d'un pamphlet. Or, dans une certaine mesure, Sauvy partait alors de zéro tant il est vrai que, comme Véron l'a souligné que: « Les préoccupations relevant de l'écologie sont absentes de la *théorie générale* »²¹. Loin de vouloir polémiquer, Sauvy, au contraire, s'entoure de moult précautions oratoires et fait montre d'une grande humilité devant la difficulté du sujet. On est bien loin de l'image que lui valut en Wallonie le fameux « Rapport Sauvy ». Qu'on en juge: « *Présenter un tel sujet est une entreprise semée d'embûches. Entre la certitude, plus ou moins passionnée et le scepticisme scientifique ou le désir absolu d'être tranquillisé, il s'agit d'évoluer sur l'arête tranchante de la neutralité inquiète, sans céder, ni à l'exquise attraction de l'apocalypse, ni au désir de tranquillité ou à la lassitude admirative devant l'immensité de l'insu* » (p.12).

Mais pour conjurer l'immensité de l'insu, Sauvy n'a pas ménagé sa peine : l'ouvrage fait 328 pages et le champ couvert impressionnant. De facture assez classique, il commence par un historique et se termine – comme il se doit – par des conclusions générales. Entre les deux, on trouve trois grands chapitres : un premier sur le problème démographique, un deuxième intitulé « Menaces sur la nature » et un troisième « Perspectives d'action ». Passons sur l'historique qui nous emmène de Platon au Club de Rome en passant par Boisguilbert, Malthus, Marx, Keynes et bien d'autres et essayons de dégager ce qui nous semble le plus pertinent pour aujourd'hui des trois chapitres centraux de l'ouvrage.

5.2.1. Le constat

Le chapitre sur les ressources naturelles commence par cette phrase, placée en quelque sorte en exergue : « *La nature, notre bien commun, est menacée de tous les côtés. Conscience nous est venue, tout d'un coup, de notre pouvoir et de sa limitation. Rien ne résiste à une exponentielle.* »(p.165). En effet, rien de résiste à une exponentielle. Même pas, semble-t-il les convictions de Sauvy lui-même sur les bienfaits de la croissance démographique. On est loin de la déclaration du rapport au Conseil économique wallon sur le souci que devrait avoir toute entité nationale de voir croître sa population²². Certes :

« *Dans tous les domaines, le développement économique est bien plus responsable que l'accroissement de la population, parce que le circuit est ouvert, alors que dans les régions très peu développées il est encore à peu près fermé. La nature reprend un cadavre de cheval, de bœuf ou d'homme et l'utilise, tandis qu'un cadavre de voiture, de tracteur est refusé, ainsi que les émanations supplémentaires dans l'atmosphère* (p.217).

Mais dès le moment où les limites de l'environnement entrent dans le calcul, il n'est plus possible de tenir sans désespérer l'argumentation traditionnellement avancée par Sauvy qu'il ne saurait y avoir de surpopulation tant que la contribution marginale de l'individu supplémentaire à la richesse de l'ensemble est supérieure à son coût pour la collectivité. Tant qu'il ne s'agit que de richesse économique « classique » telle que mesurée par le PIB, le raisonnement est parfaitement défendable, mais les choses se compliquent dès qu'on réfléchit en

²⁰ Le programme de recherches dont « Croissance zéro ? » constitue un aboutissement avait été lancé par Sauvy en 1972 dans la revue « Population ». Cfr. A. Sauvy (1972) : « La population du monde et les ressources de la planète : un projet de recherche ». *Population*, Vol 27, N°5, pp.967-977. Sauvy y dressait une esquisse des travaux à entreprendre en insistant sur la nécessité de considérer simultanément des questions jusqu'alors considérées isolément. Son appel (y compris aux lecteurs) à contribuer à ce projet ne semble guère avoir été suivi. Il semble bien même que seul Sauvy s'y soit sérieusement attelé.

²¹ IL s'agit de la « Théorie générale de la population », le *magnum opus* d'A. Sauvy, cfr. Jacques Véron : « La théorie générale de la population est-elle toujours une théorie générale de la population ? », *Population*, Vol.47, N°6, 1992, pp.1411-1424, p.1420.

²² « Toute unité nationale doit avoir, en dehors des questions de prestige, le souci d'accroître sa population et cela, pour des raisons strictement économiques » (p.32) ?

termes de capital naturel. Car alors, il faut accepter l'idée qu'il y a surpopulation dès qu'un individu supplémentaire consomme plus de capital naturel (sous forme de prélèvements et d'émissions de polluants) qu'il n'en produit ou qu'il n'en crée de substitut. Dès lors qu'on envisage le problème non plus sous l'angle de la production économique, mais sous celui de la consommation tenant compte de ce que celle-ci comporte de consommation de ressources non renouvelables, le calcul démo-économique classique se révèle trop simplificateur. Mais surtout, c'est le principe même de la croissance qui est en jeu :

« Chacun sait que notre société, dite d'abondance, sait tout produire, excepté la suffisance, que le mécontentement, la frustration sont partout. Dès lors, en dehors des avantages sanitaires, de l'allongement de la vie, de la couverture de besoins vitaux en aliments et en chauffage, n'est-on pas tenté de conclure que les masses énormes de richesses produites et consommées ne sont pas de véritables avantages ? C'est un chemin fort scabreux, du moins pour l'économiste. Ceux qui ont proclamé que l'homme heureux n'a pas de chemise étaient toujours des hommes qui ne risquaient pas d'en manquer. ... Seulement, si cette surconsommation de produits compromet le patrimoine naturel commun, corrompt l'atmosphère ou l'eau des mers, risque d'altérer le climat, l'horizon se modifie, car l'accroissement de la consommation n'est plus seulement un actif ; même si le passif ne peut pas être économiquement évalué, tous nos comptes sont caducs, car la course à la consommation est dommageable. » (p.216)²³.

Certes, ce constat ne vaut que pour nos sociétés riches, mais il faut alors en tirer cette conclusion imparable, que la population des pays riches devrait se stabiliser si pas décroître.

Discutant dans le chapitre sur la population des moyens à mettre en œuvre pour freiner l'accroissement naturel et évoquant l'opposition entre les partisans des méthodes malthusiennes (agir sur la fécondité et donc, par exemple, diffuser la contraception) et ceux du « laissons faire le développement économique », Sauvy constate :

« Aux arguments économiques classiques en faveur de la thèse 'agir sur la fécondité d'abord' s'ajoute aujourd'hui le facteur écologique. Un homme de plus, c'est un homme qui consomme, qui détruit, qui pollue. Seulement cet argument vaut beaucoup plus pour les pays développés... » (p.92).

En effet, de son étude de l'état et des perspectives en matière de ressources naturelles, Sauvy tire tout de même la conclusion qu'il y a réellement de quoi s'inquiéter. Sa discussion de la question énergétique est exemplaire à ce sujet. Après avoir rappelé que depuis un demi-siècle on n'arrête pas de prévoir la fin du pétrole pour dans vingt ans, mais que l'on découvre d'autant plus de réserves exploitables que l'on craint la pénurie, il se livre à quelques calculs qui ne manquent pas d'interpeller.

« Au rythme suivi de 1960 à 1970 (de 3,1% d'augmentation par an de consommation de pétrole), la consommation par habitant devrait augmenter de 1 à 20 en un siècle et la consommation totale (qui croît de 4,8 % par an) de 1 à 110. »

Même en comptant sur une stabilisation de la croissance démographique (n'oublions pas que nous sommes en 1972), mais qui, dit-il, se produirait surtout chez les petits consommateurs, il prévoit une croissance de 1 à 50 de la consommation de pétrole en un siècle...

²³ Le scepticisme de Sauvy sur les bénéfices de la « société de consommation » perçait déjà dans plusieurs passages de sa « Théorie de la Population », dans cette affirmation, par exemple, que « tout en enrichissant la société, la diversité des besoins a appauvri les individus, ou, plus exactement leur a valu des embarras financiers. [...] Le progrès a créé plus de besoins qu'il n'en a satisfaits. » in A. Sauvy, *Théorie générale de la population*, Paris, PUF, 1966, tome 1, p.180).

Nous n'allons pas passer en revue les différentes ressources et pollutions analysées par Sauvy. On signalera néanmoins deux domaines dans lesquels il faut preuve de plus d'intuitions que nombre de ses contemporains. D'abord, celui du changement climatique. Sauvy écrit :

« Plus grave encore, parce qu'à plus longue durée, semble être l'accroissement constant du gaz carbonique CO₂ ... L'augmentation régulière du CO₂ dans l'atmosphère a la valeur d'un test. Elle prouve que le circuit est ouvert, donc la dégradation permanente. Un accroissement de la température pourrait, un jour, lui correspondre avec ses suites très dangereuses. (198-199).

Or, cette problématique est par exemple, totalement absente du manifeste « Changer ou Disparaître. Plan pour la survie » (mentionné ci-dessus) et qui a reçu le soutien d'un grand nombre de scientifiques britanniques de renom tels que Mishan, Wynne-Edwards, Waddington ou Julian Huxley, un document que Sauvy connaît et qu'il cite. Elle l'est certes dans le rapport au Club de Rome, mais sans que lui soit accordée une priorité particulière.

L'autre domaine est celui des phosphates que Sauvy qualifie de très préoccupant, car il s'agit d'une ressource non renouvelable indispensable à la production alimentaire. Or, on n'en parle encore trop peu maintenant. En effet, on prévoit que la production alimentaire devra croître de 70% d'ici 2050 pour répondre aux besoins d'une population qui comptera au moins 3 milliards d'êtres humains de plus qu'aujourd'hui et les phosphates y joueront un rôle d'autant plus important que cette production impliquera la mise en culture de terres très pauvres en phosphore. La concurrence entre production agricole énergétique et alimentaire se fera aussi sur le terrain du phosphore outre celui du sol et de l'eau. On a du reste déjà observé un impact de la production d'éthanol sur le prix des engrais phosphatés. Après le pic du pétrole viendra le pic de phosphate et celui-ci est annoncé pour quelque chose comme 2033. Cependant, ici aussi les réserves sont mal connues, on parle de réserves pour une durée allant de 50 à 100 ans...

5.2.2. Les mesures

Venons alors à quelques-unes des mesures préconisées par Sauvy. Il s'indigne à ce propos de l'indigence des propositions qui émanent des réunions des institutions internationales.

« Il devrait être possible de recommander autre chose que des platitudes telles que : « Il y a lieu de mettre en balance les coûts de la conservation de l'environnement et ceux de sa non-conservation. Dès l'instant que pas une seule recommandation ne lèse aucun intérêt, ne propose aucun sacrifice, on peut bien penser qu'il ne s'agit que de ronronnements démagogiques. (173). »

Il est conscient de l'ampleur de la tâche. Il s'agit ni plus ni moins que d'aménager notre planète, de la même façon que nous avons pris l'habitude d'aménager notre territoire au plan national, régional et local. Il s'agit en somme, nous dit-il *d'une révolution néolithique à grande échelle.*

Ce que Sauvy évoque c'est tout d'abord, la création d'un organisme des Nations-Unies pour lequel Sauvy a déjà un nom : « La Terre et les Hommes » et qui serait chargé des questions de population et d'environnement. Faut-il préciser que l'on en est encore aujourd'hui à discuter de l'opportunité de créer une organisation de l'environnement au sein des Nations-Unies ?

Par ailleurs, il préconise les mesures suivantes :

1) Révision de la comptabilité nationale et la tenue de ce qu'on appelle aujourd'hui des comptes satellites. Sauvy se révèle très critique vis-à-vis du PIB (à l'époque on parlait plutôt de PNB) :

« *La comptabilité nationale est devenue un défi au bon sens : établie en francs courants, sans tenir compte des transferts, des pertes et des gains de patrimoine réels, au cours de l'année, du fait de l'inflation, classant la production d'armements dans la production de richesses, se gardant de mesurer la pyramide des revenus, ne tenant, bien entendu, aucun compte des hommes, etc., elle a beau jeu à ignorer les nuisances les plus fortes et à altérer toute notion de valeur.* (p. 255) »

Par exemple, au lieu de valoriser les matières premières au prix de ce qu'elles ont coûté à la mine en exploitation, il faudrait tenir compte de ce qu'elles coûteront à la prochaine qui sera mise en exploitation. Par ailleurs, il fait sienne cette boutade de Bertrand de Jouvenel qui disait qu'en somme si on transformait les Tuileries en garages et Notre-Dame en immeuble de bureaux on augmenterait le revenu national.

2) Bien entendu, revoir la fiscalité, ce qu'il appelait « prévoir l'amortissement de la nature sous forme de taxes sur les matières consommées » quitte à la récupérer sur la TVA ou sur les salaires.

3) Réglementer la publicité. Sauvy a la dent dure contre la publicité qui lui paraît une consommation improductive et même nuisible. « *Les hommes consomment des forêts, des métaux, de l'oxygène, etc., pour persuader leurs contemporains de consommer plus d'oxygène, de forêts et de métaux, alors qu'ils manquent ou risquent de manquer de métaux, d'oxygène et de forêts.* » (p.217)²⁴.

Dès lors, la publicité et la vente devraient faire l'objet d'une révolution profonde. Les efforts pour suggestionner étant remplacés par les efforts pour informer.

5.2.3. Et la croissance, finalement ?

Mais en définitive, est-il pour ou contre la croissance nulle ? Parvenu au bout de son entreprise, Sauvy reste indéterminé. D'un côté, il écrit : « *Au véhicule qui doit changer de route, on ne supprime pas le moteur.* » (p.262). Mais aussi, sur la nécessité de la croissance elle-même : « *Est-il permis de dire que les recherches menées depuis deux ans en vue de la rédaction de ce livre ont plusieurs fois fait changer l'auteur de sentiment et qu'insatisfait, il reste encore incertain sur bien des points, sinon sur le » fond même de l'aventure ?* » (p. 168).²⁵

Cependant, il ne repousse pas l'hypothèse d'une décroissance de la consommation dans les pays riches, allant même jusqu'à écrire que la Seconde Guerre mondiale avait montré à quel point nous vivions au-dessus de nos besoins et reste convaincu que la croissance n'a pas engendré la satisfaction, au contraire même avec la publicité qui stimule l'acquisition de biens de prestige et de statut social.

Seulement, il ne croit pas cela possible dans le cadre d'un capitalisme libéral et semble finalement appeler de ces vœux le socialisme, peut-être inévitable du reste, car : « *Qu'il y ait ou non révolution politique, une réduction notable des ressources conduirait tous les pays à se rapprocher d'un régime socialiste, sinon à l'adopter en fait.* »

Et de terminer son ouvrage par ces mots :

« *Si le socialisme n'a pas réussi soit à s'imposer dans les pays capitalistes, soit à donner abondance et liberté dans les pays socialistes, la faute en incombe évidemment aux socialistes. Pour l'emporter définitivement sur*

²⁴ A vrai dire, cette élégante formule n'est peut-être pas de Sauvy lui-même. Elle figure en effet dans son texte avec une mise en page spéciale (paragraphe en retrait, en caractères plus petits), mais sans que soit indiquée une référence.

²⁵ Comment faut-il entendre ce « sinon » ? Comme «un « si ce n'est » ou comme un « voire » ? Et quel est le « fond même de l'aventure ? ».

les hommes et sur les choses, il ne leur reste qu'à abattre les dogmes hérités du XIXe siècle et les autres. Sans doute, les aventures possibles du XXIe siècle contribueront-elles à cette destruction créatrice. »

5.3. AVONS-NOUS VRAIMENT LU SAUVY ?

Curieusement, alors que – grâce notamment au fameux Rapport Sauvy – Sauvy jouissait en Belgique francophone d'une aura exceptionnelle, il semble que son livre de 1973 soit resté à peu près inaperçu chez nous²⁶. Le rapport POLIWA, par exemple, rédigé entre 1975 et 1976 ne le mentionne même pas²⁷, pas plus d'ailleurs que les autres ouvrages sur les limites à la croissance. C'est que nous étions loin alors d'avoir fait nôtre le fameux slogan « Penser globalement, agir localement ». Si nous avions écouté et entendu le Sauvy de 1973, aurions-nous écrit un autre rapport ? On aurait dû alors, outre les incontournables classiques de la démographie que sont la fécondité, la mortalité, les migrations et la structure par âge, accorder quelque attention aux questions de répartition de la population dans l'espace et aux conséquences de cette répartition sur les besoins énergétiques et de mobilité et donc sur les investissements publics, les consommations de ressources naturelles, les pollutions et les nuisances. Nous aurions dû aussi, sans doute, élargir le cadre, replacer la Wallonie dans ses différents contextes, y compris sur certains points, dans le contexte planétaire. Sans doute aussi aurait-il fallu être soucieux de plus d'interdisciplinarité, notamment avec les sciences naturelles (bien que même chez Sauvy la grande absente soit la biodiversité) ?

Mais, eussions-nous fait tout cela, on peut présager que l'accueil qui nous aurait été réservé par les élites politiques et les « forces vives » de la région aurait été encore plus glacial (si possible) que ce qu'il fut. C'est que la bulle « idéologique » ou de prise de conscience de la crise écologique à venir avait explosé aussi vite qu'elle n'était apparue. Trois ans après les rapports Mansholt et du Club de Rome, il ne restait presque plus aucune trace des débats qu'ils avaient enclenchés, des interrogations qu'ils avaient soulevées. Le choc pétrolier de 1973 était passé par là.

Après moult recherches, nous n'avons trouvé²⁸ qu'un document de caractère politique en Wallonie qui témoigne d'une lecture attentive de Sauvy et des autres écrits relatifs au problème écologique. Son titre est « L'environnement... un problème politique pour la Wallonie, pour l'Europe, pour le Monde ». Il a été publié dans la collection Etudes et Documents de l'Institut Jules Destrée, en 1974. La plupart des thèmes qui sont encore à la pointe de la revendication écologique aujourd'hui se retrouvent dans ce document de 75 pages qui fourmille de propositions en matière réglementaire, fiscale et administrative pour répondre à la crise écologique entrevue. L'engagement écologique et la critique des contradictions de la croissance et du capitalisme libéral dont il témoigne sont tels qu'on pourrait penser qu'il est l'œuvre d'un des fondateurs du mouvement Ecolo. Il n'en est rien, cependant. Son auteur ? Un ancien directeur du Bureau économique de la province du Hainaut, alors député de Thuin, un certain Paul-Henry Gendebien.²⁹

²⁶ A vrai dire, il est passé aussi inaperçu chez nos voisins français.

²⁷ Ce disant, je ne jette la pierre à personne d'autre que moi-même.

²⁸ Plus exactement, Benoît Lechat, probablement celui qui connaît le mieux l'histoire des idées et des mouvements écologistes dans notre pays. J'en profite pour le remercier de son aide précieuse.

²⁹ Gendebien Paul-Henry, *L'environnement... un problème politique pour la Wallonie, pour l'Europe, pour le Monde*. Etudes et Documents. Institut Jules Destrée, 1974. Paul-Henry Gendebien fera par la suite une carrière politique au Rassemblement Wallon. Il est aujourd'hui président du Rassemblement Wallonie-France. Pour autant que je sache, il s'est depuis longtemps complètement détourné des questions écologiques.

Par la suite, lorsque « La Revue Nouvelle » consacrerait un numéro spécial à la question écologique, en 1978, aucun des articles ne mentionnerait « Croissance Zéro ? » d'Alfred Sauvy. Il était définitivement tombé dans l'oubli.

5.4. CONCLUSIONS

Ce qui frappe, en lisant près de cinquante ans après sa parution, « Croissance zéro ? », c'est le peu de progrès accompli depuis lors dans la compréhension des implications économiques des limites environnementales à la croissance économique et démographique et dans l'élaboration d'un programme socio-économique alternatif de prospérité sans croissance. Qu'un intellectuel influent et « installé » comme Sauvy en soit venu, sur base d'indices bien moins probants qu'aujourd'hui, à exprimer sans détour les doutes qui l'habitaient à l'égard de ce qu'il avait jusqu'alors toujours professé, aurait pu constituer un incitant pour de nombreux démographes – spécialement ceux qui s'en sont réclamés – à s'engager dans la même voie. On est loin du compte : combien d'articles dans la revue « Population », celle-là même que Sauvy avait créée, sur les rapports entre croissance démographique, pressions environnementales et équité intergénérationnelle ? Et que retient-on de « Croissance zéro ? » dans cette même revue au moment de faire le bilan de son œuvre et de sa personne, peu après son décès ? Quatre lignes, en tout et pour tout :

« Pour pourfendre ce mythe morbide [de la croissance zéro], Alfred Sauvy prend une fois de plus son bâton de pèlerin. Il n'a pas de peine à démontrer que c'est davantage la surconsommation des riches que la surpopulation des pauvres qui épuise les ressources naturelles et porte atteinte à l'environnement »³⁰. Sauvy reviendra une dernière fois sur la question écologique en lui consacrant un chapitre intitulé « la nature en question » dans son tout dernier ouvrage auquel il a donné pour titre le nom qu'il destinait l'organisme des Nations-Unies chargé des questions de population et d'environnement qu'il appelait de ses vœux : « La Terre et les Hommes ».

Reste la question : faut-il lire « Croissance Zéro ? » en 2012 ? Ce n'est certes pas indispensable. La base documentaire sur laquelle s'appuyait alors Sauvy est largement dépassée, une question aussi fondamentale que l'érosion de la biodiversité y est largement ignorée et le monde d'aujourd'hui ne ressemble guère à celui de 1972. Pourtant, cette lecture reste stimulante et source d'inspiration à plus d'un titre. Pour donner un exemple, Sauvy est à ma connaissance un des premiers à avoir reconnu les risques liés à la complexification croissante de notre société et à acter la diminution progressive du rendement marginal des innovations successives dès lors qu'elles contribuent à augmenter cette complexité. On retrouve cette thèse, mais infiniment plus développée et étayée par une documentation historique et archéologique considérable chez l'anthropologue Joseph Tainter³¹ qui explique par ce mécanisme le déclin et la disparition de nombre d'empires et de sociétés développées dans l'histoire. Mais surtout, on y savourera le non-conformisme et l'ingénuité d'un homme de 75 ans, installé, couvert d'honneurs et qui n'hésite pas à prôner l'abolition de la publicité, à dénoncer l'indigence de la comptabilité nationale, les bénéfices douteux de la croissance de la consommation et à pronostiquer (quitte à se tromper, mais est-ce si sûr ?) qu'« Une marche vers ce qu'il faut bien appeler le socialisme, par des voies sans doute nouvelles, va peu à peu se proposer, puis s'imposer. »³²

³⁰ Jean-Claude Chesnais, « Le nombre et le bonheur des hommes. Alfred Sauvy et les politiques de population », *Population*, Vol.47, N°6, 1992, pp.1575-1588 ; p.1586.

³¹ Tainter Joseph, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge University Press, 1988.

³² Op.cit. p.318.

6. Perspectives de population au niveau des communes : un outil pour le développement territorial de la Wallonie, par Julien Charlier, Marc Debuissou et Isabelle Reginster (IWEPS)

RÉSUMÉ

Des perspectives de population et de ménages au niveau communal à l'horizon 2026 ont été produites en 2012 par le Centre de recherche en Démographie et Sociétés de l'Université catholique de Louvain, à la demande de l'IWEPS. Il s'agit d'une démarche scientifique inédite dont la particularité est de prendre en considération les spécificités locales des phénomènes de fécondité, de mortalité et de migration, mais aussi la transformation des ménages. Cette spécificité locale permet de préciser les évolutions démographiques possibles des communes en fonction des ménages qui les composent. Ces perspectives ont été développées dans un premier temps suivant un scénario tendanciel qui projette les tendances démographiques observées ces 20 dernières années. Sans grande surprise, parallèlement à l'évolution future de leur population, toutes les communes wallonnes voient leur nombre de ménages augmenter. Les taux de croissance sont cependant bien différents selon les communes, ce qui donne tout son sens à cette approche. D'autres scénarios de poursuite ou de réduction de la périurbanisation ont également été testés. Les résultats de ces perspectives de population par commune feront l'objet de la première partie de la présentation.

La croissance de la population et des ménages aura évidemment un impact sur le territoire wallon puisqu'elle nécessite le développement de nouveaux logements. Une plus ou moins grande part de ces logements mobilisera de nouveaux terrains à bâtir.

La deuxième partie de la présentation portera sur l'essai de double traduction de ces perspectives de population : (1) traduit dans un premier temps en demande en logements liée aux nouveaux ménages par commune, (2) traduit ensuite en superficie au sol par commune pour répondre à cette demande. Cette double traduction est réalisée suivant des clés explicites et plausibles déduites des observations et données disponibles les plus récentes possible.

Les résultats obtenus après avoir appliqué cette méthodologie à l'ensemble des communes wallonnes sont de deux types :

- une estimation des besoins de superficie au sol pour accueillir les nouveaux ménages attendus selon les perspectives démographiques ;
- la comparaison de ces besoins par rapport aux disponibilités foncières et la mise en évidence de communes au risque de forte tension foncière dans l'avenir.

De ces résultats, des opportunités et menaces pour le développement territorial wallon sont dégagées, offrant ainsi aux décideurs une vision à l'horizon 2026 qu'ils seront en droit d'infléchir ou non par la mise en place de politiques adaptées.

BIOGRAPHIE

Isabelle Reginster, docteure en géographie de l'UCL, et **Julien Charlier**, géographe de l'ULg, travaillent à l'IWEPS au sein l'Observatoire territorial. L'Observatoire du développement territorial (ODT) est intégré à la Direction Population, Développement territorial et Mobilité de l'IWEPS. L'ODT participe aux missions de l'IWEPS en orientant ses recherches scientifiques sur les interactions entre le développement et la planification du territoire wallon. En outre, il apporte une expertise d'analyse spatiale sur les différentes thématiques étudiées à l'IWEPS. Ils ont publié notamment dans les collections de l'IWEPS : Exercice de perspectives territoriales sur l'affectation résidentielle du sol ou L'évolution de la superficie résidentielle moyenne par habitant. Un indicateur de développement durable. Ils travaillent également dans le projet IWEPS à l'établissement d'indicateurs alternatifs au PIB. (Biographie de **Marc Debuissou**, voir supra).

REMERCIEMENTS

Les auteurs, Julien Charlier, Isabelle Reginster et Marc Debuissou (IWEPS), remercient Pierre Neri (UCL-CREAT-CPDT) pour son aide sur le traitement des données et les échanges sur les différentes hypothèses de l'exercice, tout comme Christian Bastin (SPW-DGO4), Jean-Marie Halleux (ULg-LEPUR-CPDT) et différents membres du centre de ressources de la CPDT pour ce second point. Ils remercient Yves Delforge et Bruno Groyne (SPW-DGO4) pour la fourniture de données essentielles à la réalisation de l'exercice. Ils remercient également l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances, en particulier Monsieur André Lemmens et Madame Rita Van De Weghe, pour les données précieuses mises à disposition. Ils remercient plus particulièrement David Morelle (cabinet du Ministre Henry) et Sébastien Brunet (IWEPS) pour leur relecture attentive et leurs commentaires. Merci également à Evelyne Istace et Laurent Verly (IWEPS) qui ont finalisé l'édition de ce document. Enfin, merci à l'ensemble de l'équipe du Centre de recherche en démographie et sociétés de l'UCL, en particulier à Luc Dal, Thierry Eggerickx, Jean-Paul Sanderson et Michel Poulain, pour leur brillant travail sur des perspectives de population à l'échelle des communes belges à la base de cet exercice.

6.1. INTRODUCTION

Au cours des 20 dernières années (1990-2010), le nombre de ménages habitant en Wallonie a connu une croissance forte de 224 897 ménages, soit une moyenne d'environ 11 200 ménages/an (source : SPF Economie-DGSIE). Cette croissance s'explique par la combinaison de deux facteurs : l'accroissement de la population et la réduction de la taille moyenne des ménages (IWEPS, 2012). Cet accroissement du nombre de ménages a nécessité la création de nombreux logements. L'Observatoire du développement territorial de l'IWEPS a montré qu'au cours des dernières années, la consommation foncière résidentielle par habitant avait continué d'augmenter sur la plus grande partie du territoire wallon (Charlier et al., 2010) et que, par ailleurs, la localisation des nouveaux logements créés n'était pas toujours en phase avec les principes d'un développement territorial durable (Charlier et al., 2011). Ces constats ont été largement confirmés par d'autres travaux (CPDT, 2011).

Suite à ce constat observé sur les tendances récentes, il paraissait pertinent de s'interroger sur le futur et de construire quelques scénarios de consommations résidentielles futures de l'espace wallon.

Des perspectives de population et de ménages au niveau communal à l'horizon 2026 ont été produites en 2012 par le Centre de recherche en Démographie et Sociétés de l'Université catholique de Louvain, à la demande de

l'IWEPS. Ces données constituent une base importante pour estimer les besoins en logements et en terrains à l'horizon 2026 et ainsi mettre en évidence certaines problématiques à venir en matière de politique du logement et d'aménagement du territoire. Un travail comparable avait été réalisé par la CPDT et l'IWEPS (Radoux et al., 2011), puis par la CPDT (2011), mais sur base de projections démographiques au niveau des arrondissements. Lepers et Morelle (2008) avaient quant à eux tenté d'estimer le potentiel d'augmentation de population que permettaient les réserves foncières.

La disponibilité de perspectives de population à l'échelle communale permet une réflexion plus fine sur la demande en logements, ce qui apparaît important, car comme l'écrit très clairement l'IAURIF dans un essai de déclinaison des objectifs de construction à l'échelle locale en l'île de France, « *si l'évolution démographique et le besoin de construction sont interdépendants, cette interaction s'exerce différemment selon les territoires* » (Lacoste et al., 2011). En Wallonie comme ailleurs, d'une commune à l'autre, la composition du parc immobilier est variée, la superficie au sol utilisée par le résidentiel et les infrastructures liées au résidentiel (voiries...) sont également différentes.

L'objet de cette contribution est de traduire des perspectives de population : (1) dans un premier temps en demande en logements liée aux nouveaux ménages par commune, (2) ensuite en superficie au sol par commune pour répondre à cette demande. Cette double traduction est réalisée suivant des clés explicites et plausibles déduites des observations et données disponibles les plus récentes possible.

Cet exercice de perspectives ne doit pas être considéré comme prévisions. Trois scénarios sont présentés pour illustrer une gamme de consommation foncière plausible à l'horizon 2026. Bien d'autres scénarios pourraient encore être construits suivant d'autres hypothèses.

L'analyse de ces résultats suivant les trois scénarios et leur confrontation aux disponibilités foncières pour l'habitat en 2011 permet de mettre en évidence des opportunités et menaces pour le développement territorial wallon, contribuant ainsi à l'aide à la décision et à la mise en place de politiques adaptées.

6.2. PERSPECTIVES DE POPULATION ET DES MÉNAGES 2026

6.2.1. Description et méthodologie

Les perspectives de population et de ménages au niveau communal à l'horizon 2026 ont été produites en 2011 par le Centre de recherche en Démographie et Sociétés de l'Université catholique de Louvain, à la demande de l'IWEPS. Il s'agit d'une démarche scientifique inédite dont la particularité est de prendre en considération les spécificités locales des phénomènes de fécondité, de mortalité et de migration, mais aussi la transformation des ménages. Cette spécificité locale est à souligner et permet de préciser les évolutions démographiques possibles des communes en fonction des ménages qui les composent. Il s'agit de perspectives par pas de 5 ans, de 2011 à 2026. Ces perspectives sont déclinées en plusieurs types de ménages.

Les résultats de ces perspectives exploitées dans cet exercice sont ceux d'un scénario tendanciel qui projette les tendances démographiques observées ces 20 dernières années. Ces perspectives sont calibrées, par province, avec les perspectives de population du bureau fédéral du plan (BFP et DGSIE, 2011).

Une description plus détaillée de la méthodologie sera prochainement publiée dans les Actes du Colloque « 50 ans après le Rapport Sauvy, la population wallonne entre enjeux du passé et défis du futur ».

6.2.2. Résultats³³

Les résultats de ces perspectives démographiques montrent qu'entre 2011 et 2026, la quasi-totalité des communes wallonnes enregistrera une augmentation du chiffre de leur **population**. En termes relatifs (taux de croissance), les plus fortes hausses se situent surtout dans trois zones distinctes. La première regroupe une série de communes hesbignones, correspondant à l'est du Brabant wallon, à l'arrondissement de Waremme et au nord du Namurois. La seconde est située au nord de la province du Hainaut autour d'Ath. La troisième se situe au nord de la commune d'Arlon. Les communes des deux premières zones font partie du vaste ensemble périurbain de l'agglomération bruxelloise, alors que celles de la troisième zone s'intègrent dans l'espace périurbain de la ville de Luxembourg. Le terme de périurbanisation peut être défini comme le processus d'étalement de l'urbanisation vers les terrains avoisinant les agglomérations. La périurbanisation provoque une extension progressive de l'urbanisation sur le territoire, en créant des quartiers résidentiels de plus en plus éloignés des centres d'emploi. Ce processus touche avec une ampleur variable toutes les agglomérations urbaines wallonnes.

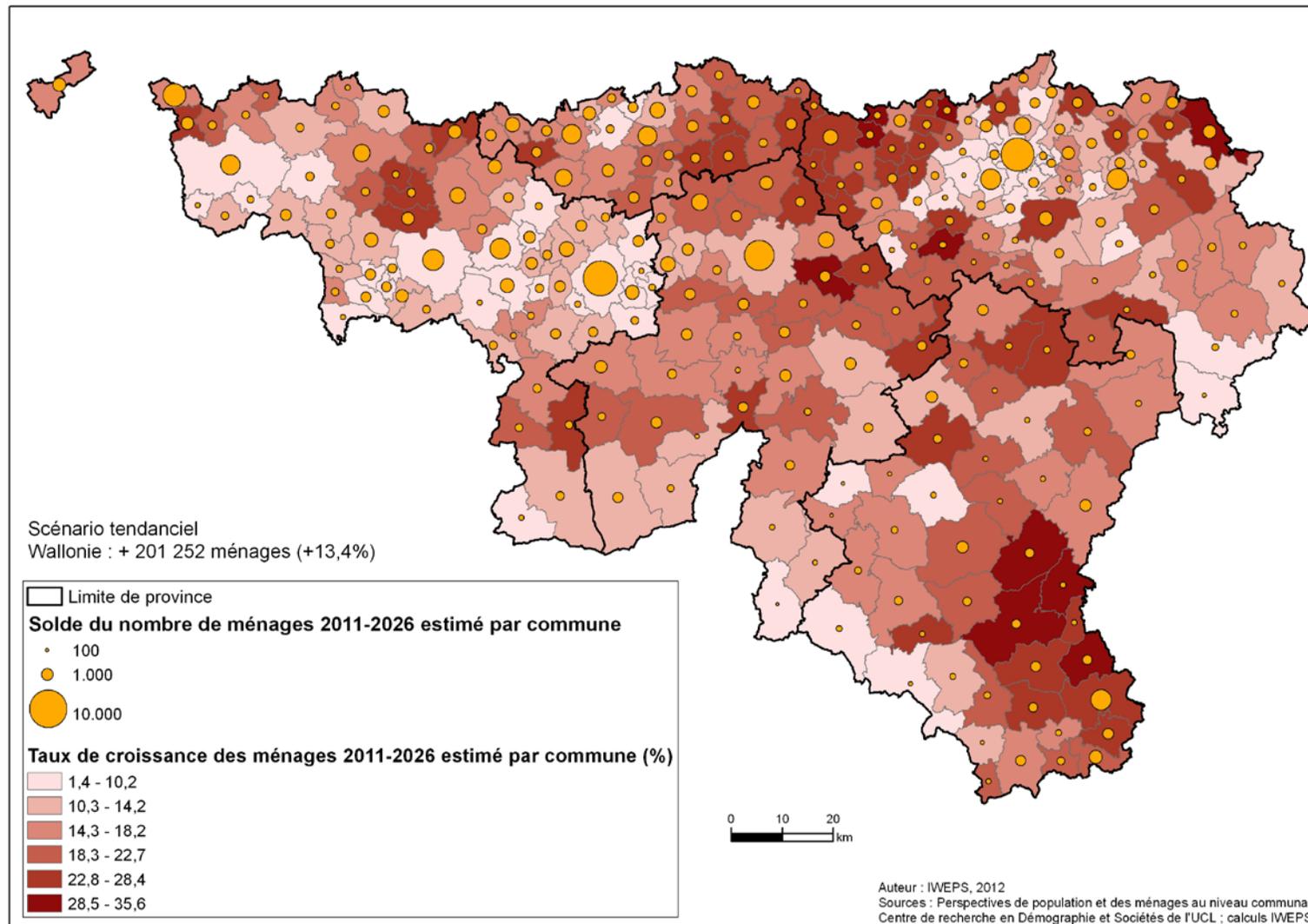
A l'échelle communale transparaissent les particularités et différences sociodémographiques des populations et des ménages.

La croissance de la population résulte surtout des migrations. A l'échelon local, les migrations ont un poids démographique sensiblement plus important que les naissances et les décès (Eggerickx, 2009 Espace Populations société – éditorial 2009/1). En Wallonie, le mouvement migratoire influence le mouvement naturel (les naissances moins les décès), puisque les migrations concernent en majorité des populations de jeunes adultes avec éventuellement leurs enfants. Les prix élevés des logements et des terrains à bâtir contraignent les jeunes ménages à chercher des résidences pour s'installer dans des communes de plus en plus éloignées de leur pôle d'emploi bruxellois, de Luxembourg-ville ou même de Liège et de Namur.

Sans grande surprise, parallèlement à l'évolution future de leur population, toutes les communes wallonnes voient leur **nombre de ménages** augmenter (carte 1). Les croissances les plus importantes par rapport à la situation actuelle s'enregistrent toujours dans les régions qui connaissent les plus fortes croissances relatives de leur population. Les croissances relatives les moins rapides sont observées dans les zones les plus peuplées de la dorsale wallonne. Cette zone part de Tournai en passant par Mons pour rejoindre le sillon Sambre-et-Meuse jusque Liège. Elle réunit les principales villes anciennes, existantes avant 19^e siècle, et la plupart des communes industrielles du 19^e siècle. A ces localités à plus faible croissance relative, viennent s'ajouter quelques communes situées au sud de la Communauté germanophone et le long de la frontière française dans le sud du pays. Mais l'examen de la croissance en nombre absolu des ménages, c'est-à-dire le nombre concret de ménages que chaque entité devra loger en plus, remet en avant les communes les plus peuplées, c'est-à-dire les grandes villes, mais également le nord de la province du Hainaut et l'ouest du Brabant wallon. Au total, c'est quasiment l'ensemble des communes wallonnes qui devront faire place à un nombre important de nouveaux ménages, mais les demandes seront différentes en grandeur et type d'immobilier en fonction des types de ménages.

³³ Une partie des résultats se trouvent à l'adresse : http://www.iweps.be/sites/default/files/COM_Perspectives_pop_8mars2012-IWEPSfinal.pdf

Carte 1 : Evolution du nombre de ménages entre 2011 et 2026 (scénario tendanciel des perspectives)



6.3. DES MÉNAGES AUX SUPERFICIES POUR L'HABITAT : MÉTHODE ET DONNÉES

Trois éléments seront expliqués dans cette section : le cadre général de la méthode, l'opérationnalisation de trois scénarios et la confrontation des scénarios avec les disponibilités en terrains au plan de secteur.

6.3.1. Cadrage général

La question de l'évaluation des superficies à mobiliser pour répondre aux perspectives de population et des ménages passe par des traductions complexes : (1) celle de l'évaluation des besoins en logements pour les nouveaux ménages par commune et (2) l'emprise au sol de ceux-ci ou la consommation de terrain de ceux-ci.

Dans le travail qui suit, il est considéré que tout nouveau ménage³⁴ engendre une demande pour un logement. La traduction quantitative du nombre de logements nécessaires pour répondre à la demande se fait donc aisément. Par contre, afin d'estimer les superficies consommées par cette demande, il est important de tenir compte de l'aspect qualitatif (type, taille) des logements, car il aura une influence importante sur leur emprise au sol.

Pour répondre à une demande en logement, 2 voies existent (Figure 1) :

- l'occupation des logements existants inoccupés ;
- la création de nouveaux logements.

La création de nouveaux logements prend place sur des surfaces au sol qui peuvent être de plusieurs types:

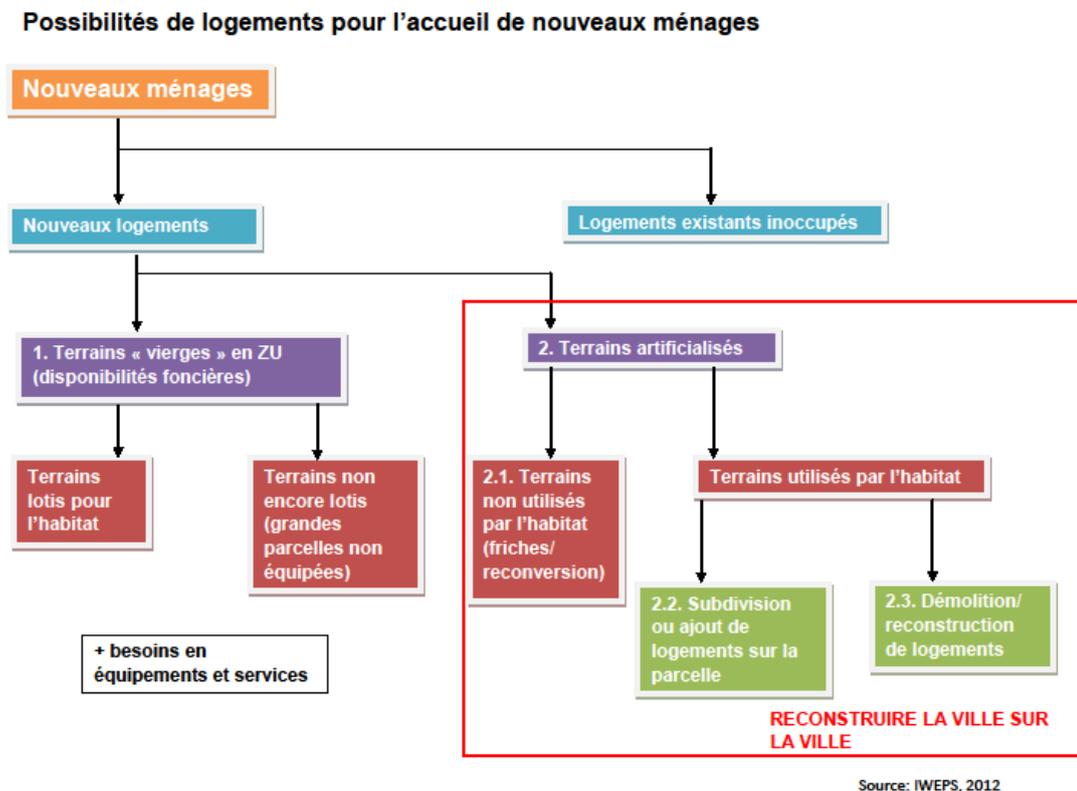
- 1. Il peut s'agir de terrains vierges de toute artificialisation³⁵ à l'heure actuelle.
- 2. Il peut également s'agir de terrains déjà artificialisés sur lesquels on peut créer ou ajouter des logements :
 - 2.1. des terrains urbanisés qui n'accueillent pas encore de logements, mais où il est possible d'en mettre par construction ou transformation (cas des friches, d'étages de certains commerces, reconversion de bâtiments...);
 - 2.2. des terrains qui accueillent déjà des logements qu'il est possible de subdiviser ou où il est possible d'ajouter de nouveaux logements : cas des subdivisions de maison ou d'anciennes fermes, extension d'un immeuble ou encore nouvelle construction sur un terrain sous-occupé (« BIMBY » Build In My BackYard³⁶...);
 - 2.3. des terrains qui accueillent déjà des logements qu'on décide de détruire et où on reconstruit des logements avec un solde de logements positifs (démolition/reconstruction).

³⁴ Il s'agit ici de ménage privé, par opposition au ménage collectif qui correspond à une communauté religieuse, à une prison, à une maison de repos...

³⁵ L'artificialisation est considérée ici comme une transformation du sol qui le retire de son état naturel (prairie naturelle, zone humide...), agricole ou forestier, qu'il soit bâti ou non et qu'il soit revêtu (ex : parking) ou non (ex : jardin de maison, parc d'un centre-ville).

³⁶ Voir à ce sujet <http://bimby.fr/>

Figure 1 : Réponse à la demande des ménages en logements et rapport au foncier



Ce schéma montre que la réponse à la demande en logement (donc la production de logement) peut prendre place dans des contextes variés où les contraintes de production sont différentes, nécessitant une approche spécifique à chaque cas. Ces différentes possibilités ont un rapport à l'espace au sol fort différent, d'où l'importance d'en tenir compte dans ce travail.

Il est difficile de prédire comment, entre 2011 et 2026, la réponse à la demande en logements des nouveaux ménages va se répartir entre les différentes possibilités exposées à la figure 1. Cette répartition dépend notamment de l'état des marchés fonciers locaux (disponibilités foncières, prix des terrains au m²...) (CPDT, 2012a) et d'éventuelles politiques mises en œuvre en matière d'aménagement du territoire ou de logement. Sur ce dernier point, il faut noter que le Gouvernement wallon a approuvé le 28 juin 2012 des propositions d'objectifs dans le cadre de la révision du Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER). Un des objectifs concerne la répartition des futurs nouveaux logements sur le territoire wallon et précise que 80% des nouveaux logements devraient être créés dans des territoires centraux et que la densité à atteindre sur terrains vierges serait de 25 logements à l'hectare. Ces objectifs ne sont cependant pas (encore) territorialisés par commune ou sous-région.

Vu ces différents éléments, différents scénarios peuvent être développés avec des clés propres liées à la répartition des nouveaux ménages dans ces possibilités et spatialisées par commune.

C'est pourquoi sont développés dans cet exercice 2 scénarios basés sur des hypothèses différentes parmi les éléments de cette figure 1 et un scénario qui tente de tenir compte des objectifs du SDER révisé à leur état actuel (janvier 2013).

Les paramètres sur lesquels les scénarios proposés dans cet exercice varient sont :

- la prise en compte de la reconstruction de la ville sur la ville ;
- la densité de logements sur les terrains vierges qui seront bâtis ;
- la remise sur le marché des logements inoccupés.

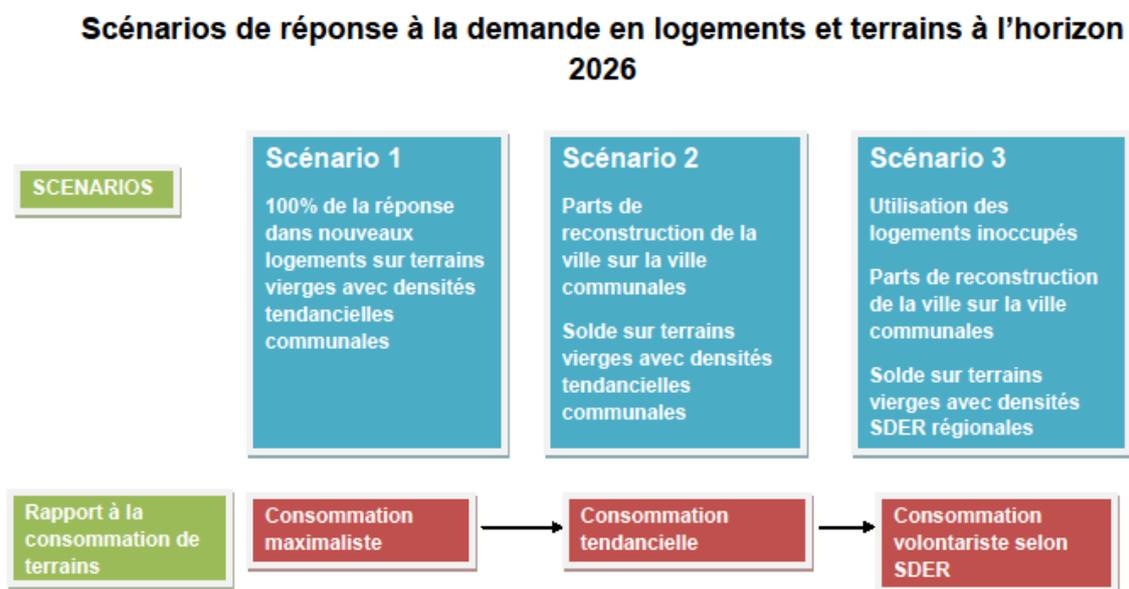
D'autres paramètres auraient également pu être utilisés, comme celui-ci par exemple : les besoins en équipements et services publics en fonction des densités de logements estimées. D'autres scénarios auraient également pu être conçus en faisant varier les paramètres différemment³⁷.

Les 3 scénarios proposés ici sont construits en prenant comme base de l'exercice les résultats du scénario tendanciel des perspectives de population et des ménages (voir section 2.1.). Ce scénario des perspectives de population n'intègre donc pas les effets de nouvelles politiques qui pourraient influencer les migrations résidentielles entre communes. Il est celui qui semble avoir le plus de chance de se produire à politiques inchangées.

Au total, deux scénarios proposés pour l'estimation des consommations résidentielles sur terrains vierges découlent de l'observation des tendances récentes sur la consommation de terrain par logement par commune. Le troisième scénario est un scénario volontariste qui tente d'implémenter les objectifs du SDER en matière de création de logements.

Sur base des résultats du scénario tendanciel des perspectives de population UCL, voici une présentation schématique des 3 scénarios utilisés :

Figure 2 : Scénarios de réponse à la demande en logements et en terrains à l'horizon 2026



Le premier scénario vise à mettre en évidence les superficies à mobiliser pour répondre aux besoins des nouveaux ménages sans tenir compte de l'offre potentielle issue des logements inoccupés et de la

³⁷ Par exemple en approfondissant les recherches sur la reconstruction de la ville sur la ville et en tentant de mieux cerner le phénomène.

densification des tissus déjà artificialisés³⁸. Il considère donc que tout nouveau ménage nécessitera la création d'un nouveau logement sur une parcelle non artificialisée. Les nouveaux logements consommeront en moyenne le même espace que les logements créés sur de nouvelles parcelles dans les dernières années. Ce scénario peut être considéré comme maximaliste en consommation de terrains. Il nous donne une idée de ce que serait une consommation maximale et permet donc de cadrer les besoins futurs en terrains pour l'habitat et d'offrir des comparaisons avec d'autres scénarios.

Le deuxième scénario tient compte d'une partie de la reconstruction de la ville sur la ville puisqu'il considère qu'une partie des nouveaux logements seront créés sur des parcelles déjà artificialisées en 2011 en se basant sur des tendances récentes.

Enfin, le troisième scénario prend en compte la reconstruction de la ville sur la ville comme le scénario 2 et avec la même intensité tendancielle. Cependant, il se démarque sur deux paramètres :

- il prend en compte le potentiel total de logements offerts par les logements inoccupés ;
- il tient compte, pour l'urbanisation sur terrain vierge, de densités de logements volontaristes qu'on retrouve dans les objectifs du SDER.

Ce troisième scénario est donc volontariste puisqu'il nécessite la réutilisation de l'ensemble des logements inoccupés, ce qui n'est pas le cas actuellement et qu'il prévoit une densification non tendancielle des terrains non encore urbanisés.

L'opérationnalisation de ces trois scénarios nécessite des hypothèses, s'appuyant le plus possible sur des observations des tendances récentes. Cette opérationnalisation est expliquée pas à pas, de manière transparente et justifiée dans les sections suivantes.

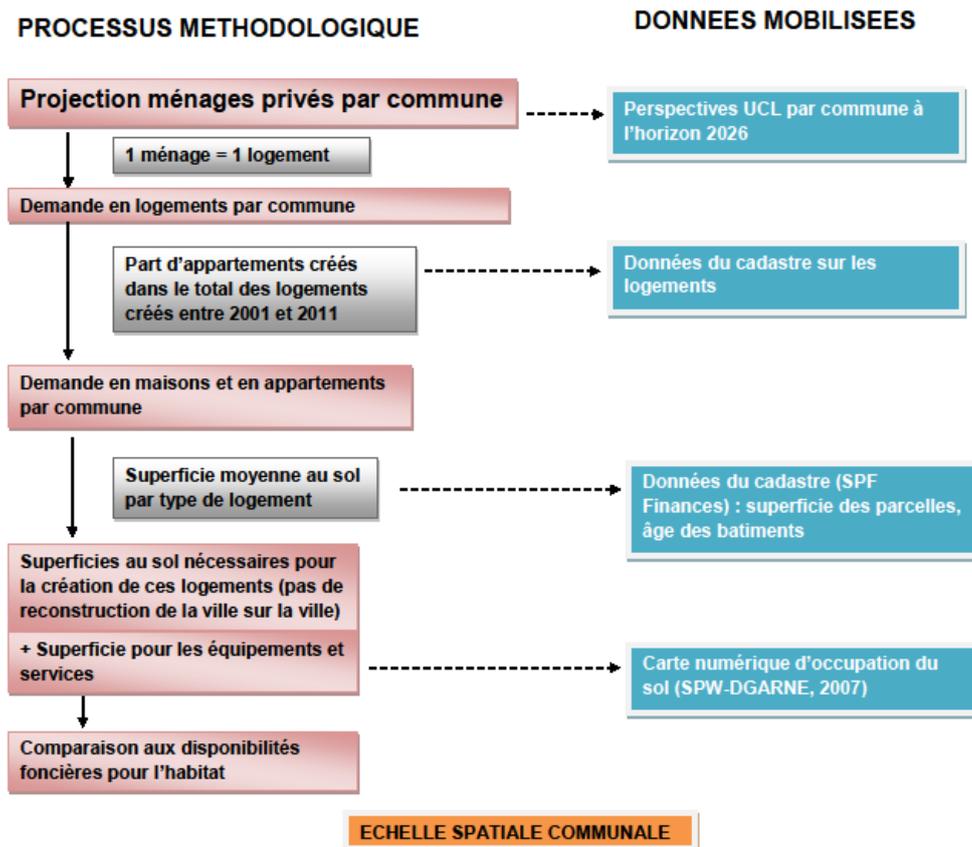
6.3.2. Opérationnalisation des scénarios

6.3.2.1. Scénario 1

L'opérationnalisation de ce scénario est décrite dans le diagramme suivant (Figure 3) et développée ci-dessous. Chaque étape du processus est illustrée par l'exemple de la commune de Hannut (code INS : 64034).

³⁸ Il s'agit de la reconstruction de la Ville sur la Ville qui englobe l'ensemble du point 2 sur la figure 1.

Figure 3 : Opérationnalisation utilisée pour le scénario 1 et données mobilisées



6.3.2.1.1. Répartition de la demande en logement en 2 types : maison ou appartement

L'opération vise à répartir la demande en logement (ou la future offre) en maisons unifamiliales ou appartements. La distinction de ces deux types de logement est importante pour la suite, car leur consommation en terrain à l'unité de logement est fort différente. Il n'a pas été possible de distinguer dans ce travail les différents types de maisons unifamiliales (4, 3 ou 2 façades) bien qu'ils consomment également en moyenne des superficies en terrains assez différentes.

Cette répartition aurait pu se faire en reprenant les répartitions de type de ménages par type de logement observés en 2001 et en appliquant la même répartition en 2026³⁹. Ces données sont en effet disponibles grâce aux résultats de l'enquête socio-économique de 2001 (SPF Economie-INS, ESE2001). Il s'agit des données les plus récentes qui permettent d'établir ce croisement par commune. Cela reviendrait donc à faire l'hypothèse que les types de ménages se répartiront par type de nouvelles habitations entre 2011 et 2026 de la même façon que ce qui a été observé en 2001. Cependant, entre 2001 et 2011, les statistiques issues de l'administration du cadastre (SPF Finances) montrent que la part de logements en appartements parmi le total des logements n'a cessé de croître (de 10,3% à 12,6%) et ce dans la quasi-totalité des communes wallonnes, entraînant plus que probablement des modifications dans la répartition des types de ménage par type de logements. Ce phénomène est confirmé par Halleux et Strée (CPDT, 2012a) sur base d'une analyse des permis d'urbanisme délivrés. Les nouveaux appartements mis sur le marché ont probablement été occupés d'une manière préférentielle par des ménages isolés ou de 2 adultes. Cette tendance observée durant la dernière décennie a beaucoup de chance de se perpétuer d'ici 2026 et même de s'accroître.

³⁹ Par exemple, en 2001, 35% des ménages isolés et 10% des ménages en couples vivaient en appartements (source : SPF Economie-INS, ESE2001; calculs IWEPS).

Il a donc semblé plus opportun à ce stade de ne pas tenir compte d'une répartition des types de ménages en type de logements. Ce choix a été renforcé par les travaux de Halleux et Strée (CPDT, 2012a) qui montrent que la croissance du nombre de petits ménages dans une commune n'entraîne pas automatiquement la production d'immeubles à appartements. Cette production est fréquemment plus dépendante d'un marché foncier tendu.

La répartition de la demande en logements en maison ou appartement s'est donc faite sur base de l'observation de la part de logements en appartements créés dans le total de la production de logements entre le 01/01/2001 et le 01/01/2011. L'exercice reste ici dans une hypothèse tendancielle : on créera une même proportion d'appartements par commune que ce qui a été observé dans les 10 dernières années. D'autres hypothèses avec augmentation de la part des appartements sont possibles, mais s'éloignent alors des tendances récemment observées.

Tableau 1 : Exemple de clé de répartition entre logements et maisons unifamiliales pour la demande en 2026 : la commune de Hannut

Hannut	Logements en appartements	Logements en maisons unifamiliales	Total
Logements créés entre 2001 et 2011	511	510	1021
Part	50%	50%	100%

Source : DGSIE d'après SPF Finances, données sur le nombre de logements par commune

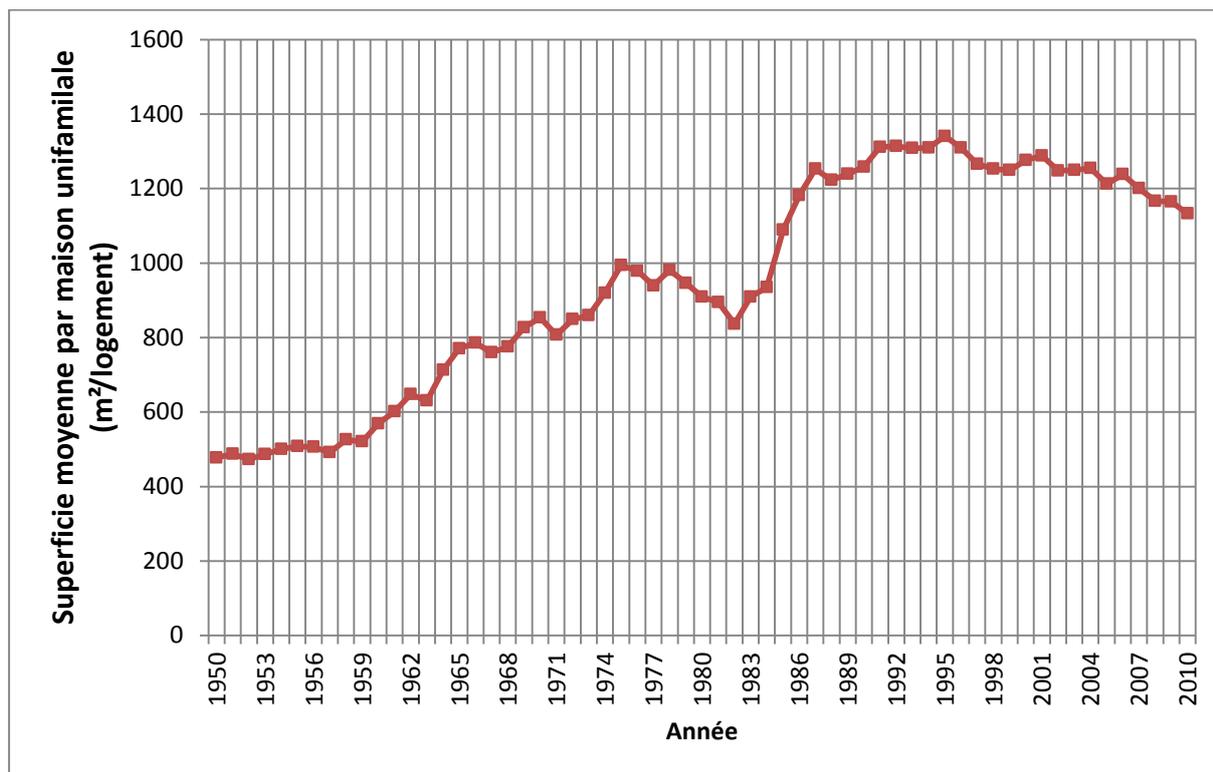
6.3.2.1.2. Superficies au sol nécessaires pour la création des logements

Il est donc considéré dans ce scénario 1 que tous les ménages nécessiteront un nouveau logement sur une nouvelle parcelle pour répondre à leur demande en logement en appartement ou en maison unifamiliale.

Que consommeront donc ces nouveaux logements comme espace au sol ? Des hypothèses peuvent être proposées sur base de l'observation de la consommation des logements, en ce compris les superficies occupées par les jardins d'agrément, les garages, les cours..., lors des dernières années. Ce type d'information peut être obtenu au départ d'un extrait de la matrice cadastrale renseignant la nature, le nombre de logements par parcelle et la superficie de la parcelle (base de données CadMap du SPF Finances-AGDP couplée à des informations de la matrice cadastrale). Cette base de données géoréférencée permet donc de mesurer la superficie moyenne au sol des logements de façon différenciée pour les logements unifamiliaux (nature = maison⁴⁰) et les logements en appartements et pour chaque commune. Il est également possible d'observer son évolution dans le temps (grâce à l'attribut « année de construction » de la matrice cadastrale au 01/01/2009), comme nous le montre le graphique suivant pour les maisons unifamiliales.

⁴⁰ A la date de construction, une maison comportait essentiellement 1 ménage et donc 1 logement. Par la suite, il apparaît que des maisons peuvent accueillir plusieurs logements.

Graphique 1 : Evolution de la superficie au sol moyenne des parcelles bâties par des maisons unifamiliales en Wallonie



Source : SPF finances – AGDP, données issues de la matrice cadastrale au 01/01/2011 ; calculs IWEPS

Les maisons unifamiliales construites avant 1950 (environ 55% du parc de logement wallon) consomment en moyenne 516 m². La superficie moyenne par maison unifamiliale a globalement augmenté depuis les années 50, où elle avoisinait les 500 m², jusqu'en 2007. Elle a atteint un premier pic en 1975 avant de se tasser et de baisser jusqu'en 1982. Ensuite, elle a fortement augmenté jusque 1987, puis 1991 où elle a dépassé les 1300m². Par après, elle a été à peu près constante et a tendance à fléchir ces dernières années.

Cette évolution de la superficie moyenne par parcelle accueillant une maison unifamiliale peut s'expliquer par différents facteurs liés à l'offre et la demande en terrain, amplement décrits par Halleux (2005a). Entre 1950 et 2010, cette superficie moyenne a donc plus que doublé. La tendance générale à l'accroissement de la taille des parcelles depuis 1950 s'expliquerait largement par la demande des ménages et l'offre foncière disponible. La demande peut cependant être influencée par la conjoncture économique. Par exemple, la baisse des superficies moyennes observées du début des années 80 peut s'expliquer par la crise de cette époque où la capacité d'emprunts des ménages a été fortement réduite (Halleux, 2005a), entraînant, selon notre hypothèse, l'achat et la construction sur de plus petites parcelles.

Depuis 1995, le graphique montre que la tendance récente s'oriente vers une diminution de superficie moyenne. Dans le cadre de cet exercice basé sur un scénario tendanciel, la superficie moyenne consommée par les nouvelles habitations de ces dernières années sera retenue pour la traduction de la demande en logements en demande en terrains.

L'hypothèse de ce scénario concernant la consommation d'espace peut être formulée de manière suivante : les nouveaux logements consommeront la même superficie moyenne que les logements construits sur de nouvelles parcelles de 2001 à 2010 de la commune.

De 2001 jusqu'à fin 2010, la taille moyenne des parcelles bâties pour du logement unifamilial était de 1218 m² alors que les parcelles du bâti existant ont une taille moyenne d'environ 695 m². Cette faible taille moyenne du bâti total existant vient du fait de l'importance de logements construits avant 1950 (environ 55% du parc), logements unifamiliaux qui consommaient en moyenne 516 m² de sol par unité.

Pour les logements en appartements, la situation est un peu plus complexe, car les parcelles les accueillant peuvent être de configurations très variées : du grand domaine accueillant quelques appartements à la parcelle urbaine étroite comptant un grand nombre de logements. Sans différencier ces types de configuration, la taille moyenne des parcelles par logement en appartement construit entre 2001 et 2010 s'élève à 158 m² pour la Wallonie. Les valeurs obtenues par commune sont fort variées, car dans certaines communes, des valeurs extrêmes existent, notamment du fait de l'influence de phénomènes de petits nombres. Afin de limiter les effets de taille de domaine trop important, il est décidé de calculer les superficies moyennes par logement en appartement par commune uniquement sur base des parcelles dont la taille moyenne par logement est inférieure à 695 m², soit la taille moyenne des parcelles accueillant le logement unifamilial.

Dans certaines communes, le nombre de logements en appartements construits entre 2001 et 2010 apparaît quelquefois très faible ou même inexistant : la superficie moyenne calculée y est donc dans ce cas influencée par des phénomènes de petits nombres. Pour les communes de moins de 36 logements⁴¹ en appartement construits, il semble préférable de fixer une superficie moyenne plus cohérente, basée sur la superficie moyenne par logement en appartement dans l'ensemble des communes de même niveau hiérarchique (Van Hecke, 1998).

Cette mesure de la superficie moyenne par logement peut cependant être légèrement biaisée par la configuration spatiale des parcelles comme explicité en annexe 1.

Les superficies moyennes consommées par type de logement montrent une forte variabilité spatiale. Elles sont de façon évidente fortement corrélées à la densité de population et le clivage urbain/rural. Elles présentent également des corrélations avec le prix des terrains et la part de disponibilités foncières (Halleux, 2005a).

Dans le calcul proposé dans cet exercice, le produit du nombre de logements et de la superficie moyenne au sol par logement et par commune donne alors la superficie nécessaire pour subvenir aux besoins des ménages dans l'avenir. Il ne s'agit ici que des superficies réservées au logement. A ces superficies, il faut ajouter de la superficie pour les infrastructures, les espaces publics et une certaine part de mixité des fonctions (voir point suivant).

⁴¹ Dans la distribution des superficies moyennes consommées par logement en appartement par commune en fonction du nombre de logements construits, une rupture franche apparaît à cette valeur de 36 logements.

Tableau 2 : Exemple d'estimation de la superficie nécessaire pour les logements supplémentaires à l'horizon 2026 ; commune de Hannut

Hannut	Maisons	Appartements
Nombre de logements supplémentaires nécessaires en 2026	+ 788	+ 790
Superficie moyenne au sol par logement	1 653 m ²	122 m ²
Superficie consommée pour les logements supplémentaires	130,3 ha	9,7 ha

A Hannut, les superficies nécessaires pour le logement strict, selon le scénario 1, s'élèvent donc à 140 ha d'ici 2026.

6.3.2.1.3. Part du résidentiel dans l'urbanisation

Afin d'estimer la part de superficie à dédier aux activités et infrastructures accompagnant la résidence, une analyse de la situation existante a été réalisée. Celle-ci s'est attachée à mesurer au sein des zones d'habitat (ZH) du plan de secteur la part de superficie utilisée par d'autres activités « artificialisées » que la résidence. Un tel calcul peut être réalisé par commune à partir de la Carte numérique d'Occupation du Sol de Wallonie (CNOSW) de la DG03-SPW. Les utilisations du sol retenues pour l'analyse (niveau 3 de la CNOSW) sont :

- espaces d'activité économique, de service et d'équipement communautaire ; ces utilisations regroupent aussi bien des activités d'industrie et d'artisanat que des commerces, équipements scolaires ;
- espaces verts urbains ;
- réseaux routiers et ferroviaires et espaces associés (il s'agit essentiellement de terrains non cadastrés).

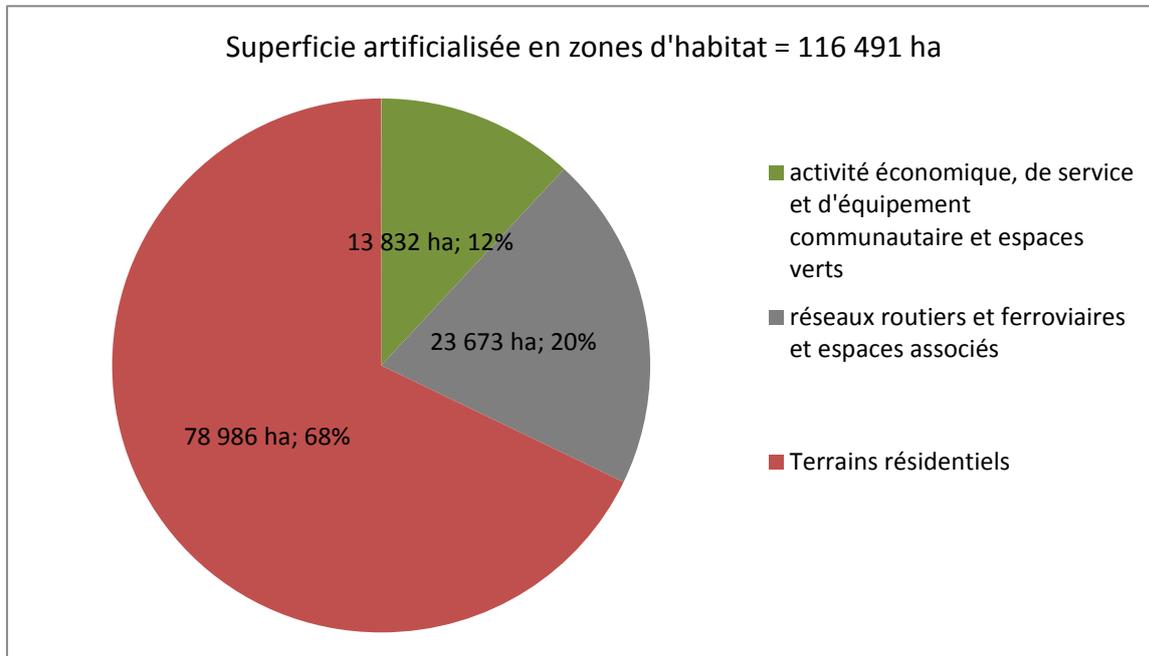
Les superficies occupées par ces 3 utilisations du sol ont été comparées aux superficies des ilots urbains continus denses et autres ilots urbains et tissus bâtis, qui accueillent la résidence.

Pour l'ensemble de la Wallonie, en 2007, 20,3% de l'espace artificialisé en ZH est occupé par les réseaux routiers, ferroviaires et les espaces associés et 11,9% par les espaces verts urbains et les espaces d'activité économique, de service et d'équipement communautaire. Cela signifie que la résidence ne couvrirait que 67,8% du sol déjà artificialisé des zones d'habitat⁴². Cette répartition des utilisations du sol en ZH peut cependant fort varier d'une commune à l'autre. En effet, la part de superficie occupée par les réseaux routiers et ferrés en zone d'habitat varie de 11,8% pour Lasne à 36,8% à Herbeumont. Cette statistique peut être notamment influencée par l'étalement des activités et des habitations dans la zone d'habitat, par la taille des parcelles artificialisées... Quant à la part de superficie occupée par les espaces verts urbains et les espaces d'activité économique, de service et d'équipement communautaire, elle varie de 4,9% à Lasne à 27,9% à Bullingen. Cette part varie notamment en fonction de l'importance de la mixité, des types d'activités présentes en ZH (activités qui consomment beaucoup d'espace ou non). Au total, la part de superficie utilisée par le résidentiel varie de 44,2% à Bullingen à 83,2% à Lasne. Une attention plus particulière lors d'une étude

⁴² Il faut remarquer que du logement peut se trouver aux étages d'un rez-de-chaussée dédié à une autre activité. Dans ce cas, la CNOSW a classé la parcelle en fonction de cette utilisation de rez-de-chaussée.

spécifique pourrait être envisagée sur la thématique de l'utilisation du sol dans les ZH. Dans le cadre de ce travail, gardons pour information la valeur de 68% pour la résidence au sein des ZH.

Figure 4 : Répartition par activités de la superficie artificialisée en zones d'habitat au plan de secteur pour la Wallonie



Source : COSW_V02_2007, SPW-DGARNE ; calcul IWEPS, 2012

Cette analyse de la situation existante montre que 68% de la superficie artificialisée des ZH sont utilisés uniquement par la résidence et que donc 32% sont utilisés par d'autres activités plus ou moins compatibles, dont 20% par le réseau de voirie et les espaces associés. On peut aussi estimer que les nouveaux ménages qui se créeront en Wallonie utiliseront une partie des équipements, des services, des voiries existants et que donc la superficie à accorder pour ces équipements devrait être moins importante que celle présente dans le bâti existant. C'est surtout le cas pour les voiries qui sont déjà fortement développées dans les ZH et où les parcelles non encore artificialisées ont fréquemment un accès direct aux voiries existantes (cas des terrains lotis par exemple). Une répartition de 75% de superficie pour les besoins résidentiels stricts et de 25% pour les autres activités (voiries comprises) semble constituer une estimation réaliste, pour l'avenir⁴³.

Donc, si les besoins strictement résidentiels s'élèvent à x ha (75%), il faudrait réserver un tiers de ces x ha (25%) pour l'ensemble des autres activités. Pour toutes les communes, il a donc été décidé de rajouter un tiers

⁴³ Il pourrait également être envisagé de laisser plus d'espaces pour les équipements publics dont principalement les parcs urbains lorsque la densité de logements risque d'être plus importante, c'est-à-dire lorsqu'on prévoit beaucoup d'appartements. En effet, la construction de nombreux logements en appartement nécessite, à notre sens, une plus grande superficie dédiée aux services connexes, dont les espaces publics, afin d'assurer une bonne qualité du cadre de vie, comparativement à la construction d'un même nombre de maisons unifamiliales (bénéficiant par exemple d'espace vert privé). Il est également important dans tous les cas de tenir compte des espaces entourant la zone d'habitat qui peuvent apporter de la qualité environnementale. Toutes ces propositions pourraient être approfondies dans de prochains travaux.

de la superficie propre aux logements pour estimer la superficie au sol totale nécessaire à l'accroissement du nombre de ménages.

Tableau 3 : Exemple de l'estimation des besoins en terrains pour le logement et les activités connexes en 2026 : commune de Hannut

	Besoins pour le logement uniquement	Besoins pour les autres activités en ZH	Besoins totaux
Hannut	140,0 ha	46,6 ha	186,7 ha

Tableau 4 : Evolution de la consommation résidentielle liée à l'évolution du nombre de ménages à Hannut

Année	2016	2021	2026
Consommation résidentielle estimée (équipements compris)	66,2 ha	128,7 ha	186,7 ha

6.3.2.2. Scénario 2

Ce scénario 2 va plus loin que le précédent, car il considère qu'une partie des nouveaux logements d'ici 2026 seront créés sur des parcelles déjà artificialisées en 2011.

La méthodologie appliquée pour le développement de ce scénario est développée ci-dessous. Certains éléments de l'opérationnalisation sont identiques au scénario 1. Chaque étape du processus est illustrée par l'exemple de la commune de Hannut (code INS : 64034).

6.3.2.2.1. Logements créés sur parcelles déjà bâties

Le scénario 2 tente donc de tenir compte d'une certaine reconstruction de la ville sur la ville. Malheureusement, peu d'informations sont disponibles actuellement sur la part de construction de logements sur terrains déjà artificialisés dans l'ensemble de la production de logement. De premières estimations effectuées à l'échelle communale par le SPW-DG04⁴⁴, à la demande de la CPDT (recherche sur le plan de secteur durable, non encore publié) montreraient que, pour l'ensemble de la Wallonie, environ 25% des logements créés en 2009, 2010 et 2011 l'auraient été sur des parcelles déjà bâties.

Cette part est donc aussi disponible par commune et permet de poser l'hypothèse que les mêmes taux de requalification seront observés entre 2011 et 2026 que lors des années 2009, 2010 et 2011. Afin de savoir si cette hypothèse est remplie, une analyse plus détaillée de la requalification des logements en Wallonie devrait être entreprise.

⁴⁴ Ces données ont été mesurées sur base de statistiques sur les permis d'urbanisme. Il est possible de distinguer les permis concernant les modifications de bâtiments existants et de connaître le solde positif de logements créés (requalification). Il faut noter que la délivrance d'un permis n'entraîne pas automatiquement la réalisation des travaux sur le terrain, mais comme les nouvelles constructions de logements sont également prises en compte, on peut considérer que la part estimée de logements créés en requalification par rapport au total des logements créés est relativement fiable.

La prise en compte de la requalification permet donc d'estimer le nombre de logements qui seront créés sur des parcelles déjà bâties et qui n'auront dès lors pas besoin de nouveaux terrains d'ici 2026. Ce nombre s'élève à environ 48 300 logements.

Pour la commune d'Hannut, le taux de requalification est de 20,4%. On estime donc que sur les 1579 logements à créer, 323 le seront sur des parcelles déjà bâties. Les 1256 logements restants prendraient place sur de nouvelles parcelles.

6.3.2.2.2. Répartition de la demande en logement en 2 types : maison ou appartement

Pour l'ensemble de la Wallonie, après avoir répondu à une partie de la demande en logements des ménages à l'horizon 2026 sur des parcelles déjà artificialisées, il reste environ 153 000 logements à créer sur de nouvelles parcelles.

Afin de répartir ces logements en maisons unifamiliales et en appartements, la même méthodologie que pour le scénario 1 est appliquée. La demande en maisons et appartements par commune est donc la même que précédemment (voir plus haut) et se base sur la part de logements en appartements créés par commune dans les 10 dernières années par rapport au total des logements.

Pour Hannut, la création de logements en appartements était quasi aussi élevée que celle de maisons unifamiliales entre 2001 et 2011. La demande peut donc être estimée à 627 maisons et 629 logements en appartements.

6.3.2.2.3. Superficies au sol nécessaires pour la création des logements

L'hypothèse de ce scénario concernant la consommation d'espace est la même que celle du scénario 1 : les nouveaux logements consommeront la même superficie moyenne que les logements construits de 2001 à fin 2010 de la commune.

6.3.2.2.4. Part du résidentiel dans l'urbanisation

Le même ratio que dans le scénario 1 est utilisé.

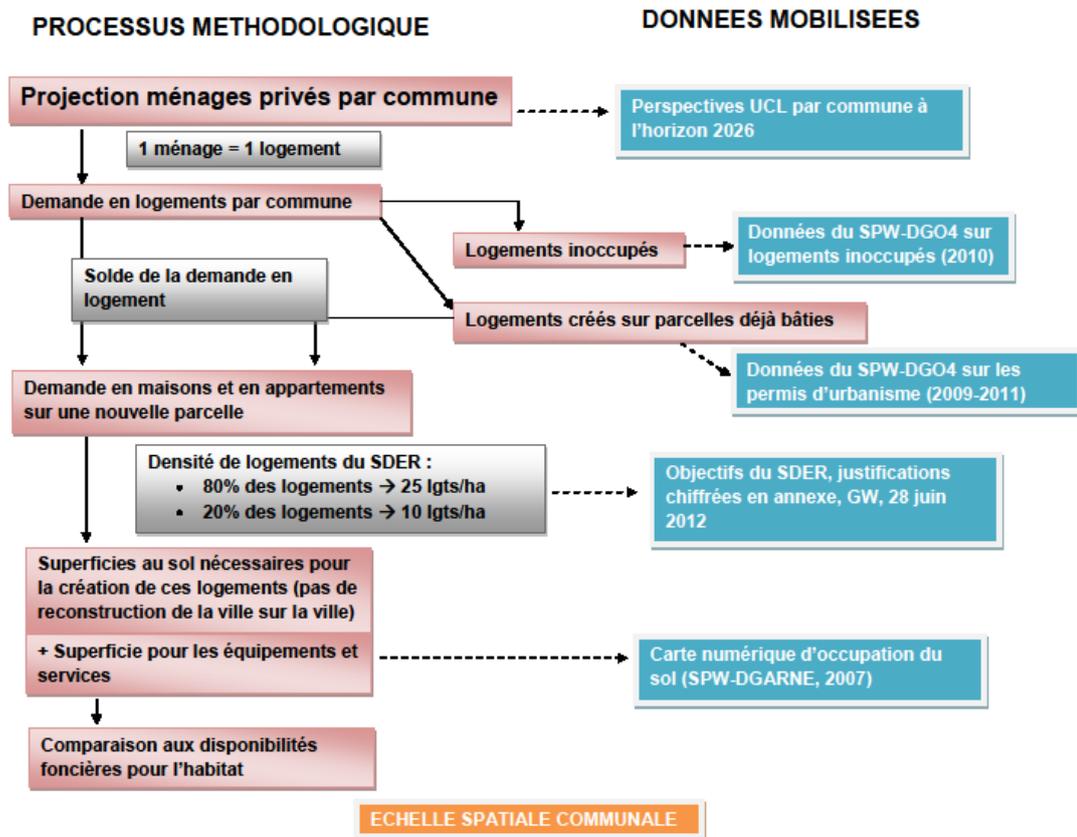
6.3.2.3. Scénario 3

Ce scénario prend en compte la reconstruction de la ville sur la ville comme le scénario 2 et avec la même intensité. Il s'en distingue sur les 2 paramètres suivants :

- il prend en compte le potentiel total de logements offerts par les logements inoccupés ;
- il tient compte, pour l'urbanisation sur terrain vierge, de densités de logements volontaristes qu'on retrouve dans les objectifs du SDER, mais ne distingue plus la consommation d'espace pour des appartements par rapport à celle pour des maisons unifamiliales.

La méthodologie appliquée pour le développement de ce scénario est décrite dans le diagramme suivant.

Figure 5 : Processus méthodologique utilisé pour le scénario 3 (SDER) et données mobilisées



6.3.2.3.1. Utilisation des logements inoccupés

La demande en logements en 2026 correspond donc au nombre de nouveaux ménages attendus entre 2011 et 2026, soit pour la Wallonie 201 252 logements.

Dans ce scénario, nous considérons que l'ensemble des logements inoccupés actuellement⁴⁵ pourra être remis sur le marché des logements et donc subvenir à la demande des nouveaux ménages. Ce cas de figure pourrait être crédible dans le cas où, par exemple, une réglementation forte sur les logements inoccupés existe.

D'après l'article 80 du code wallon du logement, « est réputé inoccupé le logement correspondant à l'un des cas suivants :

- 1° le logement déclaré inhabitable depuis au moins douze mois;
- 2° le logement qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pendant une période d'au moins douze mois consécutifs;
- 3° (le logement pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement, sauf si le titulaire de droits réels justifie que cette circonstance est indépendante de sa volonté;
- 4° le logement pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, sauf si le titulaire de droits réels justifie que le

⁴⁵ Selon l'article 80 du code wallon du logement.

logement a servi effectivement soit d'habitation, soit de lieu d'exercice d'activités économiques, sociales ou autres, ou que cette circonstance est indépendante de sa volonté – Décret du 15 mai 2003, art. 62). (...) ».

Le SPW-DG04 rassemble des informations issues des communes et de leurs plans d'ancrage communal de logement. Les communes devraient y faire un inventaire des logements inoccupés situés sur leur territoire. C'est ainsi que le SPW-DG04 dispose d'informations sur les logements inoccupés pour 199 communes en 2010. Malheureusement, les informations manquent pour 63 des 262 communes wallonnes.

Au total, on recense 12 825 logements inoccupés sur ces 199 communes.

Pour les 63 autres communes, le nombre de logements inoccupés a été estimé de la façon suivante : la part de logements inoccupés dans le total des logements est la même que la part mesurée dans des communes de même type pour lesquelles des données existent. Afin de définir les communes de même type, une typologie des communes basée sur 2 composantes principales intuitivement corrélées à la part de logements inoccupés a été réalisée : le caractère morphologique urbain/rural des communes et leur niveau socio-économique. Cette méthodologie a permis d'estimer un nombre de logements inoccupés supplémentaires de 2082 logements, ce qui porterait le total wallon à 14 907.

Le scénario 3 considère donc que ces logements inoccupés répondront à une partie de la demande de 201 252 logements⁴⁶.

A Hannut, les données du SPW recensent en 2010 18 logements inoccupés. La demande en logements pour 2026 qui s'élève à 1579 ne serait donc plus que de 1561 logements.

6.3.2.3.2. Superficies au sol nécessaires pour la création des logements

D'après les objectifs du SDER approuvés le 29 juin 2012 par le Gouvernement wallon, 80% des nouveaux logements (sur parcelles vierges ou non) devraient prendre place au sein de territoires centraux d'ici 2040⁴⁷. Les nouveaux logements créés sur de nouvelles parcelles devraient être produits avec une densité nette de 25 logements à l'hectare. 33% de superficie devraient être laissés aux activités connexes participant à la mixité fonctionnelle (voiries comprises).

Il est donc envisagé ici de construire la suite du scénario 3 sur base de ces objectifs en considérant qu'au sein de chaque commune, la production de logements sur nouvelles parcelles se fera avec une densité nette de :

- 25 logements à l'hectare pour 80% des nouveaux logements ;
- 10 logements à l'hectare⁴⁸ pour les 20% restants.

Les densités appliquées sont les mêmes pour toutes les communes, sans distinction.

Avec ces paramètres, Hannut devrait construire 993 logements avec une densité moyenne de 25 logements à l'hectare et 248 logements avec une densité de 10 logements à l'hectare, soit un total de 64,6 ha.

⁴⁶ Il est donc considéré ici que l'ensemble des logements inoccupés recensés dans les plans d'ancrage communaux ou estimés sera remis sur le marché. Une autre hypothèse moins volontariste aurait pu être de dire que la part de remise sur le marché des logements inoccupés est liée à l'importance de la demande et la limitation de l'offre sur la commune.

⁴⁷ Voir annexe des objectifs du SDER : justification des objectifs chiffrés du SDER

⁴⁸ Cette densité de 10 logements à l'hectare correspond à une superficie moyenne par logement de 1000 m², ce qui semble une taille de parcelle volontariste qui demande un certain effort par rapport à ce qui s'est fait les dernières années, mais qui est tout à fait plausible pour la construction hors des territoires centraux. Pour rappel, la taille moyenne des parcelles accueillant des maisons unifamiliales en Wallonie est de 695 m² et de 1218 m² pour les maisons construites entre 2001 et 2010.

Comme pour les scénarios précédents, il est nécessaire d'ajouter aux besoins un tiers de cette superficie pour les activités connexes.

6.3.3. Comparaison avec les disponibilités foncières au plan de secteur

L'application de la méthodologie des 3 scénarios donne donc une estimation des superficies nécessaires par commune pour accueillir de nouveaux ménages.

Il est intéressant à ce stade de comparer ces besoins en superficie à l'horizon 2026 avec les disponibilités foncières existantes en 2011 afin de voir si la demande en terrains pourra être rencontrée par l'offre.

Les disponibilités foncières utilisées ici sont en fait une estimation des terrains non artificialisés situés dans les zones d'habitat au plan de secteur desquelles ont été retirées de fortes contraintes à l'urbanisation (Source : SPF Finances-AGDP, SPW-DGO3-DGO4, calculs IWEPS). Seuls les terrains situés en zones d'habitat au plan de secteur ont été considérés, car ce sont les zones qui ont pour vocation principale d'accueillir l'habitat⁴⁹. Cette offre foncière est une offre potentielle théorique et non effective puisqu'il se peut que certaines parcelles :

- soient inaptes à une construction résidentielle (parcelles trop petites par exemple) ;
- ne soient pas en vente, car leur propriétaire ne le veut pas (rétention foncière) ;
- soient soumises à des plans communaux qui y empêchent la construction résidentielle.

Il est beaucoup plus difficile de mesurer cette offre effective, qui correspond à l'offre réellement disponible à un instant t, car les données la concernant sont plus difficiles à rassembler.

Certaines sous-régions pourraient ainsi disposer d'une offre potentielle abondante, mais être beaucoup plus restreintes en offre effective (CPDT, 2012a),

Tableau 5 : Evolution de l'offre foncière potentielle en ZH à Hannut en fonction de la consommation des ménages d'ici 2026 et selon les 2 scénarios

	Offre foncière potentielle 2011	Offre foncière potentielle estimée 2026	Total ZH Plan de secteur	Part d'offre foncière potentielle en 2026
Scénario 1	462,8 ha	276,1 ha	1 273,1 ha	21,7 %
Scénario 2	462,8 ha	314,3 ha	1 273,1 ha	24,7 %
Scénario 3	462,8 ha	376,7 ha	1 273,1 ha	29,6 %

A Hannut donc, les terrains non artificialisés situés en zones d'habitat au plan de secteur (hors contraintes) en 2011 étaient estimés à 462,8 ha, soit 36,4% du total des zones d'habitat. En 2026, suite à la consommation de sol par les ménages supplémentaires attendus (+équipements connexes), de 86,1 ha à 187 ha de ces terrains

⁴⁹ Les zones d'habitat et zones d'habitat à caractère rural sont les zones du plan de secteur destinées principalement à l'habitat d'après le CWATUPE (article 26 et 27). D'autres zones du plan de secteur pourraient accueillir de l'habitat : les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) peuvent accueillir du logement à condition qu'elles soient mises en œuvre pour cette raison. L'offre foncière actuelle pour l'habitat comprend certaines superficies au sein de ZACC mises en œuvre. Il n'a cependant pas été possible de mesurer cette offre foncière pour l'habitat. Les zones d'équipements communautaires et de services publics et les zones dites blanches pourraient également accueillir du logement, mais il s'agit plutôt d'exception.

seraient consommés en fonction du scénario, grignotant ainsi l'offre potentielle théorique. A Hannut, celle-ci semble largement suffisante pour répondre aux besoins, quel que soit le scénario.

6.4. RÉSULTATS : ESTIMATION DES BESOINS EN SUPERFICIE ET CONFRONTATION AVEC L'OFFRE FONCIÈRE ACTUELLE :

Les résultats obtenus après avoir appliqué la méthodologie des trois scénarios à l'ensemble des communes wallonnes sont les suivants :

- une estimation des besoins de superficie au sol pour accueillir les nouveaux ménages attendus selon les perspectives démographiques ;
- la comparaison de ces besoins par rapport aux disponibilités foncières et la mise en évidence de communes au risque de forte tension foncière.

6.4.1. Niveau régional

Pour rappel, la Wallonie devrait accueillir en 2026 201 252 ménages supplémentaires par rapport à 2011, soit une augmentation de 13,4% de ménages. Cette augmentation diffère fortement en fonction du type de ménages considérés : les ménages isolés connaissent la plus forte augmentation (+23,6%), puis les ménages de 2 adultes (+4,7%) et enfin les ménages avec enfants (+4,7%).

Tableau 6 : Résultats des perspectives de population : Evolution du nombre des ménages par type de 2011 à 2026 en Wallonie

	Ménages isolés	Ménages de 2 adultes	Ménages avec enfants	Total
Nombre ménages 2011	498 173	420 972	580 899	1 500 044
Solde 2016-2011	41 698	21 591	8 232	71 520
Solde 2021-2011	80 256	40 699	17 840	138 795
Solde 2026-2011	117 336	56 851	27 065	201 252
Evolution relative 2011-2026	+ 23,6%	+ 13,5%	+ 4,7%	+ 13,4%

Cette augmentation générale du nombre de ménages engendrera donc une élévation de la demande en logements. D'après la méthodologie appliquée dans ce travail, la demande en logement pour les trois scénarios sera équivalente et s'élève au nombre de nouveaux ménages, soit 201 252 logements. Dans le scénario 1, la demande en logement est satisfaite uniquement par la création de nouveaux logements sur de nouvelles parcelles selon les densités observées. Les scénarios 2 et 3 répondent à une partie de la demande en faisant l'hypothèse qu'environ 25% des nouveaux logements à créer prendront place sur des parcelles déjà bâties. Le scénario va plus loin en mobilisant les logements inoccupés et en proposant, pour la création de nouveaux logements sur nouvelles parcelles, des densités volontaristes.

Concernant la création de nouveaux logements sur de nouvelles parcelles, le Tableau 7 présente la demande pour les 3 scénarios en distinguant les maisons unifamiliales des appartements :

Tableau 7 : Demande en nouveaux logements par type (maison/appartement) sur de nouvelles parcelles en 2026

	Nombre de maisons unifamiliales	Nombre de logements en appartement	Total
Scénario 1	131 610	69 642	201 252
Scénario 2	100 090	52 847	152 937
Scénario 3	93 069	49 120	142 189

La demande en nouveaux logements sur de nouvelles parcelles varie donc de 142 000 à 201 200 en fonction du scénario retenu.

Dans le scénario 2, la demande en logements est satisfaite à :

- 24% par des logements créés sur des parcelles déjà bâties ;
- 76% par de nouveaux logements sur de nouvelles parcelles.

Dans le scénario 3, la demande en logements est satisfaite à :

- 7,4% par les logements inoccupés ;
- 21,9% par des logements créés sur des parcelles déjà bâties ;
- 70,7% par de nouveaux logements sur de nouvelles parcelles.

Le scénario 1 envisage la création d'un peu plus de 130 000 maisons unifamiliales et 69 000 logements en appartements, soit des augmentations respectives par rapport à 2011 d'environ 10% et 34%. Dans le total des logements à construire sur de nouvelles parcelles, 34,5% devraient être des logements en appartements.

Entre 2001 et 2010, la superficie moyenne de sol consommée par maison unifamiliale wallonne est de 1218 m² et celle d'un logement en appartement de 158 m². Ces valeurs communalisées ont été utilisées pour les scénarios 1 et 2 alors que le scénario 3 utilise des densités volontaristes issues des objectifs du SDER.

Ces clés par commune permettent le calcul des superficies nécessaires pour accueillir de nouveaux logements et leurs activités connexes à l'horizon 2026 :

- pour le scénario 1, 22 300 ha seraient nécessaires ;
- pour le scénario 2, la demande en terrain s'élève à 17 000 ha ;
- pour le scénario 3, 9900 ha.

Avec ses densités volontaristes, le scénario 3 est largement le plus parcimonieux en utilisation du sol puisqu'il consomme environ 7100 ha de moins que le scénario 2 et 12 400 ha de moins que le scénario 1.

Au maximum de consommation (scénario 1), la demande en terrains pour la résidence et les activités connexes en 2026 s'élèverait donc à environ 22 300 ha. Vu le stock de terrains non bâtis situés en zone d'habitat au plan de secteur (31,4% du total des ZH en 2011), cette demande est couverte par l'offre au niveau régional. En effet, en 2026, il resterait encore 19,6% de terrains non artificialisés en zone d'habitat au plan de secteur. Ces

valeurs moyennes calculées pour l'ensemble du territoire wallon cachent cependant des disparités infrarégionales qu'il est intéressant de soulever et qui sont analysées ci-dessous.

6.4.2. Niveau communal

Dans un premier temps, les résultats de la demande en superficie sont présentés par commune selon les 3 scénarios.

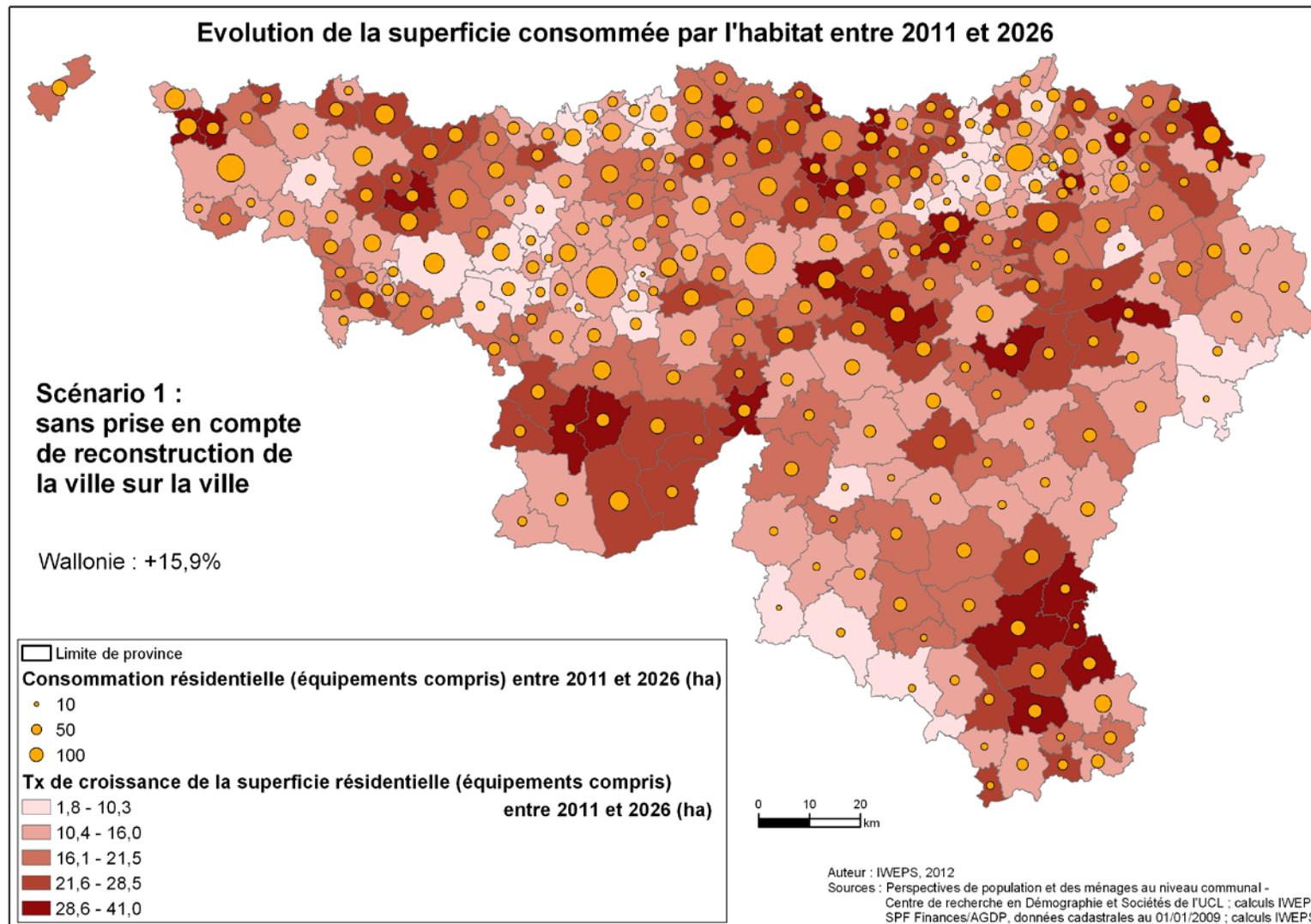
Ensuite, la demande attendue des ménages pour des superficies au sol est comparée avec l'offre foncière potentielle théorique au sein de chaque commune afin de repérer les communes du territoire wallon susceptibles de connaître de plus ou moins fortes pressions foncières à l'avenir.

6.4.2.1. Croissance de l'urbanisation résidentielle attendue

Les communes où la demande en superficie pour de nouvelles résidences en 2026 sera la plus élevée sont donc celles qui combinent une forte croissance du nombre de ménages et de fortes superficies moyennes par logement attendues.

La carte 2 montre la consommation en sol liée à l'augmentation du nombre de ménages attendue entre 2011 et 2026 par commune pour le scénario 1. Y sont représentés à la fois la consommation absolue et le taux de croissance de cette superficie consommée pour l'activité résidentielle.

Carte 2 : Evolution de la superficie consommée par l'habitat entre 2011 et 2026 (scénario 1)



Les communes qui connaîtront une urbanisation résidentielle forte en nombre d'hectares (symbolisées par les cercles proportionnels) sont notamment quelques grandes villes comme Charleroi, Namur ou de plus petites villes comme Arlon, Gembloux et Andenne. Ces dernières accueilleront de nombreux ménages et leur tissu y est plus lâche en moyenne que dans une ville comme Liège⁵⁰. Il y a aussi des communes moins urbaines comme Hannut, Sprimont, Jurbise, Eghezée, Ath, Tournai, qui devraient faire face à une demande en superficie importante. Les communes du Brabant wallon caractérisées par un tissu bâti relativement lâche et qui connaîtront une forte pression démographique devraient connaître une forte urbanisation résidentielle.

Des communes comme Liège ou Seraing qui accueilleront beaucoup de ménages présentent une urbanisation résidentielle attendue plus faible en raison de la forte densité du tissu urbain déjà présent.

Enfin, une grande partie de communes plus rurales, où la pression démographique sera faible, présentent une urbanisation résidentielle faible en valeur absolue.

L'analyse des valeurs relatives (symbolisées par les plages de couleur sur le territoire de chaque commune) apporte un point de vue quelque peu différent puisqu'elle permet de repérer les communes où l'intensité de l'urbanisation serait la plus forte par rapport à l'urbanisation existante. Les tendances sont sensiblement similaires à celles observées sur la croissance attendue du nombre de ménages total (carte 1) :

Pour les communes déjà fortement urbanisées telles Mons, Charleroi et Liège, l'urbanisation supplémentaire sera relativement limitée. A ces villes à plus faible croissance relative, viennent s'ajouter des communes urbaines de la périphérie liégeoise et du Hainaut, ainsi que des communes plus rurales situées au sud de la Communauté germanophone et le long de la frontière française dans le sud du pays. Les croissances relatives y sont faibles, car les croissances absolues y sont très faibles, principalement car le nombre de ménages ne va pas beaucoup y augmenter.

Les plus fortes augmentations relatives ont lieu dans des communes principalement rurales dans une grande partie du Brabant wallon, dans l'arrondissement de Waremme, dans les communes entourant Namur, principalement à l'est de la ville et au sud de cette province. Une autre poche de forte croissance relative de l'urbanisation résidentielle est située dans le sud de la province du Luxembourg, dans les communes wallonnes proches de la ville de Luxembourg.

Les différences entre les scénarios au niveau communal peuvent parfois être importantes. Entre les scénarios 1 et 2, elles résultent des taux de requalification de logements observés dans ces communes. Là où la requalification a été la plus forte récemment, le scénario 2 permet une économie en terrain importante par rapport au scénario 1.

Entre ces deux scénarios et le scénario 3, les différences de consommation de sol dépendent du nombre de logements inoccupés, mais aussi des hypothèses de densification utilisées.

Bien que, pour l'ensemble de la Wallonie, le scénario 3 est beaucoup plus parcimonieux que le scénario 2, au niveau communal, ce n'est pas toujours le cas, surtout dans les communes urbaines. Ceci peut s'expliquer par les densités appliquées dans le scénario 3. Il s'agit de densités appliquées de manière uniforme à l'ensemble des communes. Par rapport au scénario 2 qui se basait sur les densités observées ces 10 dernières années, ces densités issues des objectifs du SDER apparaissent :

⁵⁰ Le découpage communal a dans ce cadre une importance certaine lorsqu'il englobe ou non l'agglomération morphologique dense d'une ville ou non.

- plus faibles dans certaines communes urbaines, engendrant une consommation d'espace plus élevée (comme à Charleroi, Châtelet, Liège, Seraing, Herstal, Ans, Saint-Nicolas, Mouscron, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Nivelles, Braine-l'Alleud, Arlon, Aubange...);
- plus fortes dans les autres communes, entraînant une consommation d'espace moins élevée.

Cet effet d'une plus grande consommation dans les communes urbaines avec le scénario 3 peut être partiellement compensé par la présence d'une part importante de logements inoccupés. Dans certaines communes, la réponse à la demande peut d'ailleurs être déjà grandement remplie par la réutilisation de ceux-ci. La commune de Dour, par exemple, aurait assez de logements inoccupés pour répondre à la demande en logements à l'horizon 2026 sans devoir créer de nouveaux logements.

Le scénario 3 permet des économies de terrains élevées dans une grande partie de communes, notamment du Brabant wallon où la pression foncière est pourtant déjà forte (voir ci-dessous).

6.4.2.2. Croissance de l'urbanisation résidentielle attendue et disponibilités foncières

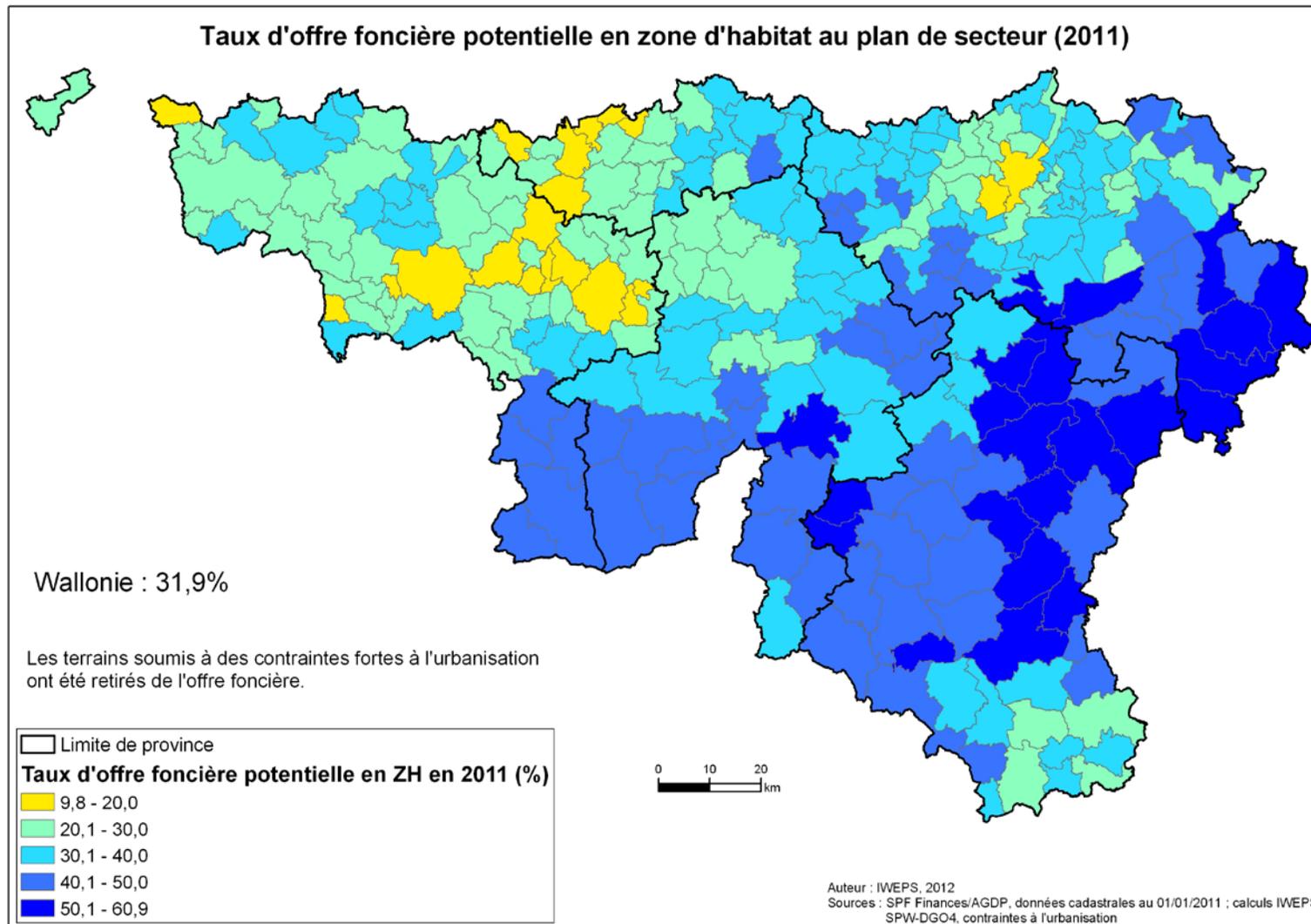
Chaque commune devrait, à l'horizon 2026, faire face à une demande en logements. Pour la très grande majorité, il s'agira de créer de nouveaux logements, soit sur des parcelles déjà bâties, soit sur des parcelles actuellement vierges. Une mobilisation de superficies au sol pour les logements sera donc nécessaire dans la plupart des communes. Une évaluation importante pour l'aménagement du territoire et les perspectives de celui-ci est de comparer les superficies estimées suivant les 3 scénarios avec les superficies actuellement disponibles théoriquement au plan de secteur pour l'habitat. L'objectif de cette comparaison est de mettre en évidence certaines communes qui n'auraient pas les ressources foncières nécessaires pour accueillir de nouveaux logements d'ici 2026. Concrètement, la consommation résidentielle de sol attendue entre 2011 et 2026 a été comparée à l'offre foncière en zone d'habitat au plan de secteur en 2011⁵¹.

Actuellement, pour l'année 2011, on estime les disponibilités⁵² à environ 57 500 ha, soit 32% du total des zones d'habitat du plan de secteur. La carte 3 montre que les zones d'habitat de certaines communes présentent moins de 20% de terrains non artificialisés (en jaune sur la carte). Il s'agit notamment de certaines communes urbaines centrales et leur agglomération ou banlieue proches telles que Liège, Charleroi et Mons, de communes de l'agglomération et de la banlieue bruxelloise et de leur prolongation le long de l'axe autoroutier R0-E19 vers Mons (Nivelles, Seneffe, La Louvière). Un autre axe venant de Bruxelles est visible également le long de l'autoroute E429 avec Tubize. A l'ouest, Tournai, Antoing et Mouscron disposent aussi de faibles disponibilités. Les communes qui présentent moins de 30% de disponibilités foncières (moyenne wallonne : 32%) sont essentiellement situées au nord du sillon Sambre et Meuse, surtout dans un triangle compris entre Bruxelles, Namur et Mons. Au sud du sillon, on trouve Arlon et quelques communes voisines (Etalle, Virton, Aubange). Cette répartition fort inégale de l'offre actuelle sur le territoire avait été bien mise en évidence par Lepers et Morelle (2008) et, plus récemment par la CPDT (2011a).

⁵¹ Voir chapitre correspondant dans la méthodologie

⁵² Pour rappel, il s'agit des terrains non artificialisés desquelles on a retiré ceux soumis à une contrainte forte à l'urbanisation.

Carte 3 : Taux d'offre foncière potentielle en zones d'habitat au plan de secteur en 2011



Les cartes suivantes sont une projection des disponibilités foncières au sein des zones d'habitat en 2026 en considérant l'offre potentielle de 2011 et la demande entre 2011 et 2026 selon les 3 scénarios.

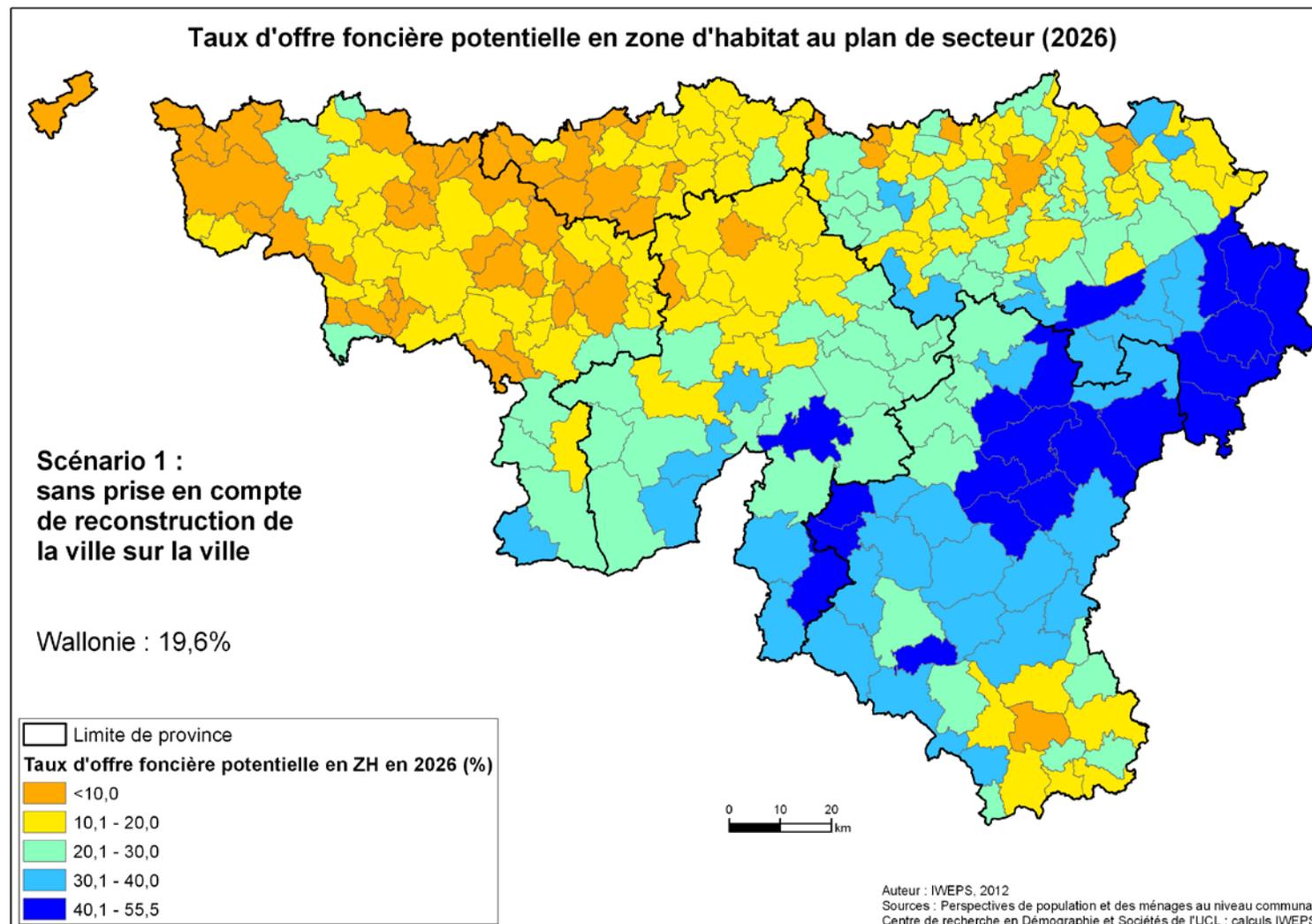
Le scénario 1 (carte 4), conformément à ses hypothèses, est le plus consommateur d'espace. Le fait qu'il puisse entraîner de fortes tensions sur les marchés fonciers de certains sous-territoires n'est donc pas étonnant.

Selon ce scénario qui considère que chaque nouveau logement nécessite une nouvelle parcelle, il apparaît que plusieurs communes ne pourraient pas répondre à la demande résidentielle en zones d'habitat. Il s'agit en fait des communes qui ont des taux négatifs d'offre foncière potentielle en 2026. Il s'agit de Rebecq, Pecq, Enghien, Estaimpuis, Quiévrain et Aubel. Les communes où les taux seraient très faibles (moins de 10%) sont essentiellement situées dans l'ouest du Brabant wallon et dans le Hainaut. Il s'agit principalement de communes situées à grande proximité du réseau routier à grand gabarit et qui bénéficient donc d'une bonne accessibilité routière, notamment vis-à-vis de Bruxelles. Certaines communes de la province de Liège, dont les villes de Liège et Verviers, seraient également proches de la limite de saturation. Ces communes sont au nombre de 51.

96 communes présentent des taux d'offre foncière potentielle en 2026 entre 10 et 20%. Elles sont essentiellement situées au nord du sillon Sambre et Meuse ou juste en deçà. Dans la province de Luxembourg, on retrouve également quelques communes avec des taux inférieurs à 20% autour d'Arlon.

Ailleurs, les disponibilités foncières restent élevées. C'est le cas d'une partie de la Hesbaye liégeoise et d'une grande partie de l'Ardenne.

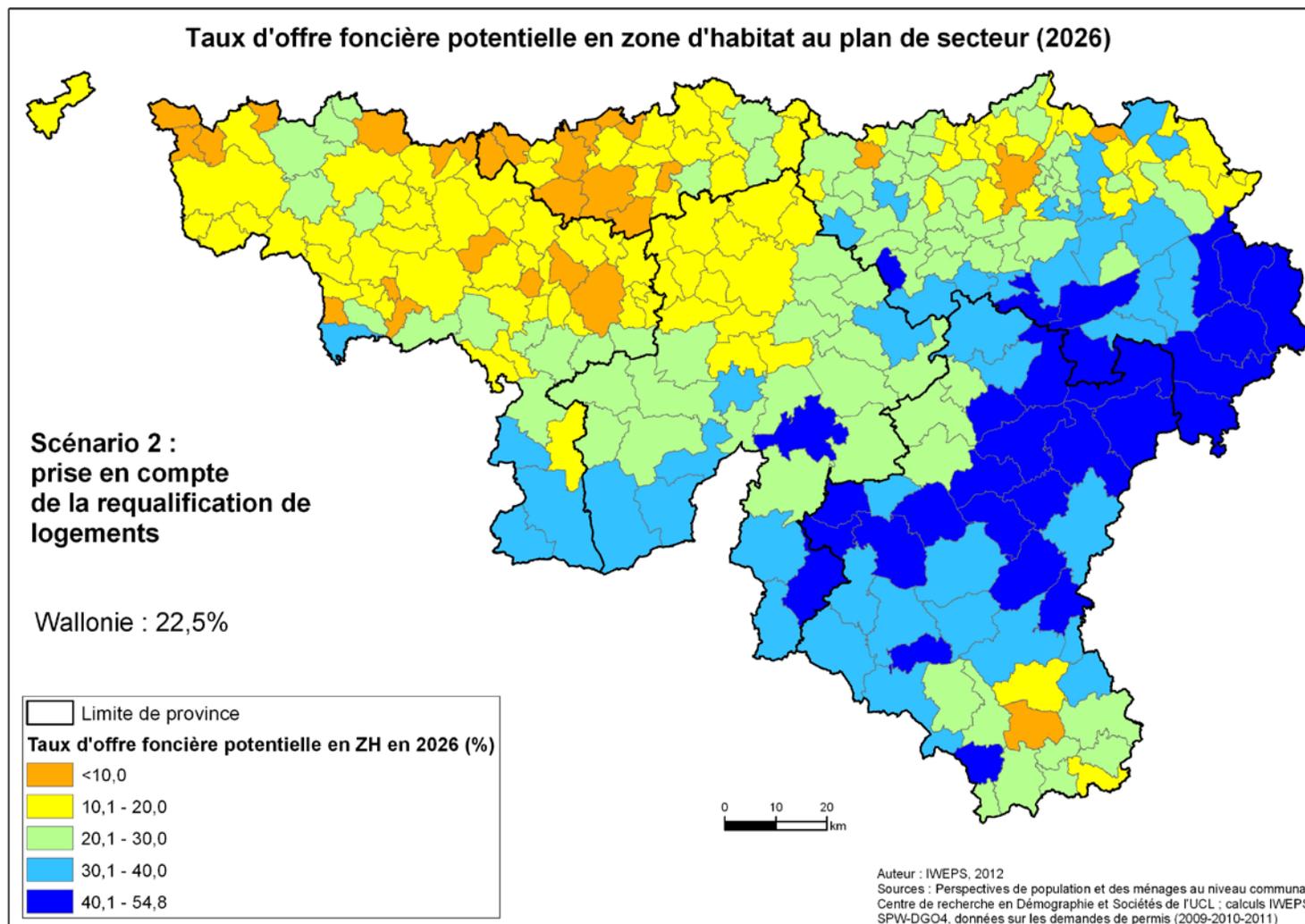
Carte 4 : Taux d'offre foncière potentielle en zones d'habitat au plan de secteur en 2026 – Scénario 1



Prenant en compte une certaine part de requalification des bâtiments en logements, le deuxième scénario est moins consommateur d'espace que le premier. Au niveau local (carte 5), certaines communes connaissent cependant encore des problèmes de saturation de leurs zones d'habitat. C'est surtout le cas d'Estaimpuis et dans une moindre mesure de Pecq, Rebecq, Enghien, Aubel, Nivelles et Waterloo. 27 communes présenteraient des taux d'offre foncière théorique inférieurs à 10%. Ces communes sont principalement situées dans l'ouest du Brabant wallon et dans le nord du Hainaut où la proximité de Bruxelles est importante. Les communes où ce taux est inférieur à 20% couvrent la grande majorité du nord du Hainaut et de la province de Namur, l'ouest et le centre du Brabant wallon, une partie de l'agglomération liégeoise et son extension vers Bruxelles par l'autoroute E40, des communes de l'arrondissement de Verviers, dont Verviers et Eupen, ainsi que quelques communes du sud Luxembourg.

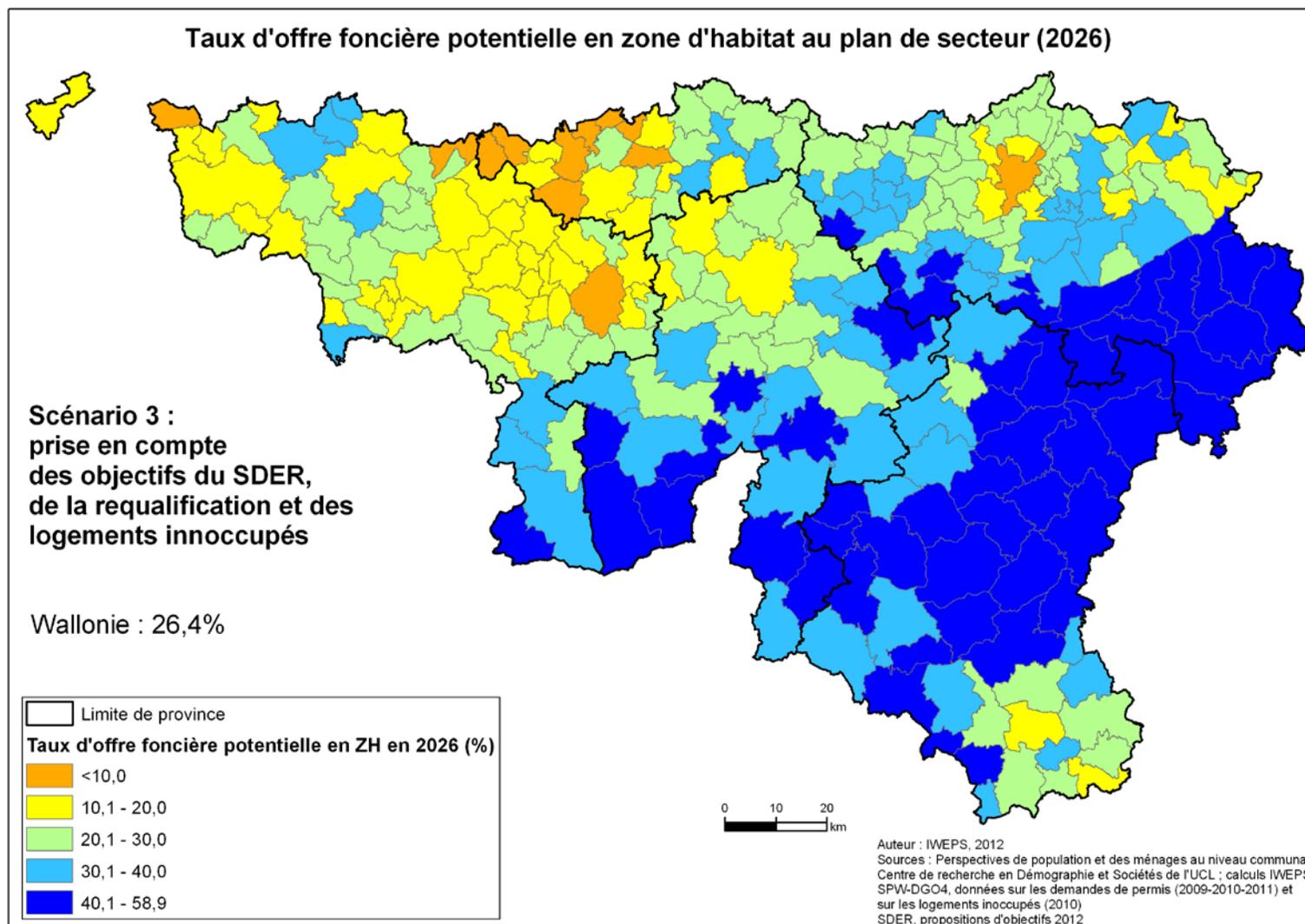
Ailleurs, quelques communes de l'est du Brabant wallon et une grande partie de la Hesbaye liégeoise disposeraient d'une offre encore relativement importante (supérieure à 20%). La très grande majorité des communes situées au sud du sillon Sambre-et-Meuse présenteraient des réserves supérieures à 20%. L'offre serait toujours particulièrement élevée dans une grande partie du nord de la province de Luxembourg et le sud-est de la province de Liège, vu la faible proportion de ménages attendus dans ces communes.

Carte 5 : Taux d'offre foncière potentielle en zones d'habitat au plan de secteur en 2026 – Scénario 2



Prenant en compte une partie des logements inoccupés, une certaine part de requalification des bâtiments en logements et la densification volontariste (SDER) des nouvelles parcelles à bâtir, le scénario 3 est beaucoup moins consommateur d'espace puisqu'il permet une économie supplémentaire d'environ 7100 ha par rapport au scénario 2. Au niveau communal (carte 6), les réductions de consommation sont surtout importantes là où le nombre de logements inoccupés par rapport à la demande en logement est élevé. Cependant, des communes connaissent encore des problèmes de saturation. C'est particulièrement le cas de Nivelles, Waterloo et Braine-l'Alleud. 12 communes présentent encore des taux d'offre foncière théorique inférieure à 10%. Il s'agit cependant de communes où les densités de logements sur terrain vierge pourraient être plus fortes que celles données par les objectifs du SDER, les densités moyennes observées ces dernières années (scénario 2) étant déjà supérieures aux 25 logements à l'hectare, suite notamment à la construction d'immeubles à appartements.

Carte 6 : Taux d'offre foncière potentielle en zones d'habitat au plan de secteur en 2026 – Scénario 3



6.5. DISCUSSION ET ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL WALLON

Cet exercice de perspective est exploratoire, en raison des résultats des perspectives de population sur lesquels l'exercice se base, mais aussi en raison des nombreuses hypothèses formulées et simplifications issues de cet exercice. La présentation des trois scénarios permet de nuancer et d'introduire une série de questionnements sur l'avenir du territoire wallon et de sa gestion.

6.5.1. Quels impacts et solutions pour l'aménagement du territoire wallon ?

Les résultats de ce travail montrent que, bien que les réserves foncières wallonnes semblent suffisantes au niveau régional pour répondre à la demande en terrain des ménages en 2026, des risques de saturation foncière sont présents au niveau local, en particulier si aucune politique spécifique n'est mise en place (scénario 1 et 2)⁵³. Ces risques sont essentiellement situés au nord du sillon Sambre-et-Meuse et plus particulièrement dans l'ouest du Brabant wallon et dans le Hainaut, subissant principalement l'influence de Bruxelles. De plus, ces faibles taux d'offre foncière potentielle pourraient être aggravés par des phénomènes de rétention foncière, rendant encore le marché foncier plus tendu.

Pour ces communes se pose alors la question de savoir, comment accueillir de nouveaux ménages en 2026 puisque les perspectives démographiques prévoient leur augmentation ?

Trois solutions peuvent être envisagées :

- une délocalisation de la demande sur des communes voisines où l'offre est suffisante ;
- une densification des tissus urbanisés et des nouvelles parcelles à urbaniser en zones d'habitat au plan de secteur ;
- une augmentation de l'offre foncière pour la résidence.

Ces solutions peuvent être détaillées comme suit :

1. Une solution pourrait donc être de délocaliser la demande en logement sur des communes voisines ayant plus de disponibilités foncières. En effet, on pourrait supposer que si la demande en logements sur certaines communes ne peut être satisfaite par l'offre, les ménages chercheront l'offre dans des communes voisines même si les critères de localisation correspondent moins bien à la demande des ménages. C'est pourquoi une approche supra-communale, basée par exemple sur le regroupement de communes en bassins résidentiels⁵⁴, peut s'avérer ici intéressante. Cependant, on peut constater que les communes proches de la saturation sont souvent contiguës ou se localisent dans des sous-régions où les réserves foncières sont faibles également. Les compensations de voisinage des disponibilités foncières seraient donc limitées. Dans le cas du Brabant wallon par exemple, on voit que la saturation est importante dans sa partie ouest, mais que certaines communes à l'est et surtout dans la Hesbaye liégeoise à proximité disposeraient de disponibilités plus larges. Ces communes pourraient accueillir la demande des communes saturées. C'est d'ailleurs déjà ce qui se passe depuis de nombreuses années avec des mobilités

⁵³ Face au manque de terrains et aux hausses de prix qui y sont liées, certains processus de marché peuvent se mettre en place de façon spontanée (la densification par exemple), mais ceux-ci ne semblent pas suffisants et posent des questions d'équité sociale (voir ci-dessous).

⁵⁴ Un bassin résidentiel est un espace sur lequel les flux de mobilité résidentielle (déménagement) présentent des caractéristiques spatiales communes. La notion de bassin de vie telle qu'elle est utilisée dans le SDER révisé peut se rattacher à cette approche spatiale supra-communale.

résidentielles autour de Bruxelles qui s'éloignent de plus en plus de la capitale à la recherche de disponibilités foncières moins chères (Halleux et Strée, CPDT 2012a ; IWEPS, 2011 ; CPDT, 2011 ; Eggerickx et al., 2010). Cet éloignement n'est cependant pas toujours idéal dans le cadre d'un développement territorial durable, car il entraîne généralement des déplacements plus longs et forts dépendants de la voiture au vu de la faible présence de gares ferroviaires et d'emploi local. Il en est de même autour de Liège où plusieurs communes arrivent à une saturation de leur réserve foncière. Cette solution de délocalisation de la demande ne pourrait être bonne que si elle entraîne un meilleur développement territorial durable, ce qui ne semble pas être le cas au premier abord.

2. Comme il a été vu précédemment, la densification peut prendre plusieurs formes. En plus de la création de nouveaux logements sur sol-support précédemment urbanisés ou la construction de logements plus denses sur sol-support vierge, la densification peut se faire en faisant mieux correspondre la taille des logements à la taille des ménages qui y habitent. Afin de prendre la direction d'un développement territorial durable, cette densification, au niveau infra communal, devrait s'effectuer prioritairement sur les terrains présentant les meilleurs potentiels de développement durable de l'habitat. Ces potentiels élevés en termes de durabilité ont notamment été mis en évidence avec la notion de noyaux d'habitat (Delforge et Géron, 2008 ; Charlier et al., 2011) et plus récemment de territoires centraux (Objectifs du SDER, 2012). Parmi l'ensemble de ces territoires, certains présentent des potentiels plus élevés que d'autres (notamment en termes d'équipements et de services) et leur densification apparaît prioritaire et plus intense que d'autres territoires de moindre potentiel⁵⁵. Comme l'on montré Charlier et al. (2010), la CPDT (2011) et Halleux et Strée (CPDT, 2012a), une certaine densification structurelle aurait déjà lieu dans certains espaces au sein du territoire wallon durant les dernières années, suite notamment à l'intensification de la production d'immeubles à appartements ces dernières années. Halleux et Strée (CPDT, 2012a) ont notamment montré que les modes de production de l'habitat étaient fortement influencés par la limitation en offre effective de terrains : quand les prix fonciers sont élevés (le plus généralement, là où les réserves foncières sont faibles), les modes de production parcimonieux en usage du sol deviennent plus rentables ; l'autopromotion de maisons unifamiliales chute, alors que la production commerciale de maisons jointives et d'immeubles collectifs permet de meilleures marges bénéficiaires. Les conditions de marchés fonciers tendus influencent donc « naturellement » en partie la densification.
3. Dans une optique d'utilisation parcimonieuse du sol (telle que prônée dans l'article 1^{er} du CWATUPE), une augmentation de l'offre foncière potentielle théorique⁵⁶ ne devrait intervenir que dans les cas les plus aigus de manque de terrains. La recherche sur un plan de secteur durable débutée par une collaboration DGO4-CPDT-IWEPS (Radoux et al., 2011 ; CPDT, 2010) et poursuivie sur l'ensemble du territoire wallon en 2011-2012-2013 (CPDT, 2012c) a notamment pour objectif de localiser les terrains les plus aptes (en termes de développement territorial durable) à accueillir l'habitat en s'affranchissant de l'affectation du sol indiquée au plan de secteur. Cette recherche a notamment comme objectif de proposer des localisations pour de nouvelles offres en terrains pour l'habitat suivant des critères de développement durable. De manière opérationnelle, c'est cependant un travail exploratoire, avec de nombreuses hypothèses.

⁵⁵ Les noyaux d'habitat ou les territoires centraux pourraient en effet être hiérarchisés notamment en fonction de leur fourniture en services, équipements et biens. De même, au sein de ces territoires, des espaces présentent des potentialités plus élevées pour le développement d'un habitat dense.

⁵⁶ Les phénomènes de rétention foncière devraient parallèlement être résolus par la mise en place de politiques spécifiques.

Parallèlement et afin de répondre au principe de proportionnalité qui guide la compensation planologique (article 46, paragraphe 1, 3° du CWATUPE⁵⁷) en cas de révision du plan de secteur, l'ajout de nouvelles zones urbanisables devrait être compensé par la désaffectation de mêmes zones ou, à défaut, de compensations alternatives. La recherche sur le plan de secteur durable permet également de localiser les terrains urbanisables les moins aptes qui pourraient être désaffectés en zone non urbanisable en compensation de la nouvelle offre. Dans le cas d'une révision globale des plans de secteur, la recherche de zones urbanisables à désaffecter pourrait concerner des territoires où l'offre foncière actuelle et attendue est largement surabondante comme on a pu le voir sur la carte 3.

Une augmentation de l'offre en terrain pour l'habitat devrait cependant prioritairement découler de la mise en œuvre de zones d'aménagement communal concerté (ZACC, article 33 du CWATUPE) du plan de secteur. Ces zones étaient à la base des réserves foncières pour la fonction résidentielle. La législation plus récente en a fait des zones de réserves foncières plus générales pour l'urbanisation ou non. Elles peuvent être mises en œuvre en fonction des besoins de la commune et pourraient donc répondre à une partie des besoins pour le logement. C'est d'ailleurs déjà le cas pour certaines d'entre elles qui sont déjà mises en œuvre. La question de leur localisation optimale pour la résidence devrait cependant être envisagée avant toute mise en œuvre⁵⁸. Ici encore, la recherche sur le plan de secteur durable pourrait être d'une grande aide afin de voir si les ZACC présentent une localisation aussi optimale que certains terrains non urbanisables.

La mise sur le marché d'une offre de logements suffisante pour répondre à la demande en 2026 passe plus que probablement par un équilibre à trouver entre ces trois solutions. Cet équilibre devrait maximiser la soutenabilité de l'offre future, ce qui pourrait être permis grâce à une territorialisation infra-communale bien réfléchie des projets d'urbanisation faisant suite à une réflexion supra-communale préalable.

Dans les communes où l'offre en terrains est suffisante, la réflexion sur la localisation infra-communale des futurs logements a évidemment aussi lieu d'être en mettant en pratique les principes de développement territorial durable. Une réflexion pourrait également être menée sur l'avenir de l'offre abondante en terrains de certaines communes (CPDT, 2002; Lepers et Morelle, 2008). Comme on l'a vu précédemment, cette offre pourrait être utile dans les cas de compensations planologiques.

6.5.2. Quels impacts sur la cohésion sociale ?

Les marchés foncier et immobilier sont soumis, comme d'autres marchés, à la théorie de l'offre et de la demande. Lorsque l'offre est faible pour une demande élevée, les prix des biens (en l'occurrence des terrains et des logements) augmentent. Les résultats de ce travail montrent que toute une série de communes devraient connaître une diminution importante de leurs réserves foncières au vu de la forte demande des ménages en logements. Si les pouvoirs publics n'agissent pas par une politique foncière adaptée, il y a des risques de voir les prix fonciers et les prix des logements augmenter de façon importante [comme c'est déjà le cas ces dernières années dans certaines parties du territoire wallon (CPDT, 2011)]. Cette augmentation des prix rendrait beaucoup moins abordable l'accès à un logement pour les ménages les moins favorisés dans ces

⁵⁷ Dans le respect du principe de proportionnalité, l'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, est compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation (ou d'une zone d'aménagement communal concerté – Décret du 30 avril 2009, art. 28, 4°) en zone non destinée à l'urbanisation ou (...). Article 46, paragraphe 1, 3° du CWATUPE.

⁵⁸ L'article 33 prévoit dans son paragraphe 1^{er} de déterminer l'affectation de la zone en fonction notamment de critères de localisation optimale pour l'activité visée.

espaces. L'accès à la propriété sera d'autant plus compliqué, tout comme la production de son propre logement (autopromotion).

En termes de cohésion sociale, les difficultés d'accès à un logement par des ménages défavorisés dans certaines communes ne sont pas acceptables, c'est pourquoi l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire : de façon directe, en développement des logements à coût abordable pour les ménages à faibles revenus, mais aussi de façon indirecte en luttant contre la rétention foncière, source d'augmentation de prix, et en mettant en place des politiques (notamment fiscales) permettant un accès au logement dans les zones à forte pression foncière en stimulant les moyens privés. Plusieurs études (dont notamment CPDT, 2011b) se sont déjà penchées sur cette problématique en Wallonie et ont suggéré des mesures pour y remédier.

6.5.3. Quelques pistes pour favoriser la densification ou la mobilisation des terrains pour l'habitat

Les pistes envisagées ci-dessous devraient être opérationnalisées à l'aide de mesures territorialisées suivant des principes de développement territorial durable.

Favoriser la densification :

- Faciliter la flexibilité des aménagements des logements (petits, grands vers petits logements, suivant le cycle de vie) et leur subdivision.
- Développer d'autres formes d'habiter (habitat intergénérationnel, intermédiaire...)
- Faciliter la mobilité résidentielle des ménages.
- Faciliter la production de l'habitat parcimonieux du sol.
- Faciliter le recyclage immobilier (transformation, réhabilitation, destruction-reconstruction) surtout dans les communes où la demande est la plus forte et où le bâti est le plus dégradé et notamment dans les quartiers où les mécanismes de marché ne suffisent pas à ce que ça se fasse spontanément (Halleux et Lambotte, 2008) et où les locataires ou propriétaires ont moins de moyens, car les surcoûts du recyclage sont trop importants ; en levant les blocages relatifs à l'acquisition foncière, aux surcoûts techniques et aux démarches administratives. Dans ce sens, des études ont déjà fait des propositions pour soutenir le recyclage morphologique (Halleux et Lambotte, 2008 ; CPDT, 2012b).
- Lutter contre la rétention foncière.
- Faciliter la réoccupation des logements inoccupés (notamment aux étages des commerces).
- Réduire les aides à l'acquisition du logement pour certaines tranches de revenus et pour certaines localisations et mettre en place d'autres systèmes.

A l'échelle infra-communale, cette densification devrait prendre place de façon préférentielle au sein des territoires centraux, définis par leur haut potentiel de développement durable pour l'habitat. En plus de mettre en place des politiques favorisant une certaine densification, un des grands enjeux est la rendre enviable par les futurs ménages. Sur ce point, une étude de la CPDT en cours se penche notamment sur le sujet de l'acceptabilité de formes urbaines plus denses par le citoyen (CPDT, 2012b) avec l'objectif de trouver les bons compromis entre proximité et intimité.

Les mesures permettant d'opérationnaliser ces pistes d'actions peuvent notamment être des mesures fiscales. Sur ce point, une recherche de la CPDT vient d'être entamée en cette fin d'année 2012 et devrait apporter de nombreux éclairages sur les mesures possibles et leurs effets.

Au vu des difficultés financières des pouvoirs publics, l'enjeu est de s'appuyer sur une meilleure mobilisation des moyens privés dans l'immobilier, afin qu'ils cessent d'alimenter la désurbanisation pour alimenter des

montages souhaitables pour la collectivité dans le sens d'un développement territorial durable, c'est-à-dire des opérations de recyclage (Halleux et Lambotte, 2008). La mise en place de politiques spécifiques pourrait contribuer à faciliter cet appui.

Augmenter l'offre foncière théorique pour l'habitat :

- Mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ZACC).
- Révision du plan de secteur.
- Plan communal d'aménagement.
- Périmètre de remembrement urbain.
- Dépollution de terrains.

La recherche sur le plan de secteur durable (CPDT, 2012c) développe un outil particulièrement utile pour déterminer les terrains prioritaires qui permettrait d'augmenter l'offre foncière théorique pour l'habitat. Il ne tient cependant pas encore compte des concurrences avec d'autres occupations du sol urbanisées (terrains idéaux pour l'activité économique, espaces verts...).

6.6. CONCLUSIONS

Les perspectives de population et des ménages par commune, exercice innovant à cette échelle spatiale, constituent une information essentielle et utile à toute une série de politiques et, plus particulièrement dans le cadre de cet exercice, aux politiques du logement et de l'aménagement du territoire. Elles permettent en effet de réaliser des estimations des besoins en logements et en terrains pour le logement à l'horizon 2026 et ainsi de mettre en évidence certains problèmes qui risquent d'apparaître sur les marchés immobiliers locaux.

Cet exercice a utilisé une approche logique de trois scénarios successifs aux hypothèses évoluant pas à pas. Un premier scénario maximaliste au niveau de la consommation d'espace, considère que tout nouveau ménage impliquerait un nouveau logement sur une parcelle vierge selon les densités de logements observées les 10 dernières années par commune. Un deuxième prend en compte une certaine part de création de logements sur des parcelles déjà bâties. Le troisième, plus volontariste, prévoit en supplément la remise sur le marché des logements inoccupés et applique les densités de logements prévues dans les objectifs du SDER actualisé pour la construction sur sol-support vierge.

Au niveau régional, le troisième scénario est de loin le plus parcimonieux en sol. Vu l'utilisation des logements inoccupés et surtout les densités prônées, il permet d'économiser de grandes superficies de terrains sur l'ensemble du territoire. L'analyse au niveau communal a mis en évidence l'impact fortement différencié de la demande en logements en fonction des communes puisque plusieurs devront quand même faire face à la saturation de leurs zones d'habitat alors que d'autres présenteront encore des disponibilités abondantes. Il apparaît également suite à l'analyse locale de ce scénario que les densités du SDER actualisé, appliquées uniformément à toutes les communes wallonnes, pouvaient être trop faibles pour certaines communes.

Cette variabilité territoriale, permise par l'approche communale des perspectives de ménages, montre les spécificités et problématiques différentes rencontrées sur le territoire wallon. Elle montre également la nécessité de trouver des solutions territorialisées à ces problématiques spécifiques, notamment en termes de densités adaptées à chaque noyau urbanisé. La discussion sur les résultats a mis en évidence trois solutions pour faire face aux problématiques de tensions foncières de certaines communes : une délocalisation de la demande avec une réflexion à l'échelle de bassins de vie, une densification des tissus urbanisés et une augmentation de l'offre foncière.

Les développements, les hypothèses de travail et l'ensemble des calculs de cet exercice se font à l'échelle communale. Il est pourtant évident que la structure du territoire ne se calque pas à un découpage communal : au sein d'une même commune, des formes urbaines différentes coexistent, plusieurs centralités, plusieurs couronnes où les formes bâties présentent des caractéristiques variées, en termes notamment de densité de logements et de mixité des fonctions. Travailler à une échelle plus fine que l'échelle communale nécessiterait la mise en place d'hypothèses supplémentaires rendant difficiles la compréhension de la méthodologie. Ce travail nécessiterait aussi de répondre à la question de la localisation des nouveaux ménages à l'intérieur des communes, réflexion importante en vue d'un développement territorial durable. Différentes recherches menées par le SPW-DGO4, l'IWEPS et la CPDT ont déjà permis de fournir des éléments essentiels sur ce sujet. La recherche sur le plan de secteur durable, réalisée à la CPDT et entamée en 2009 en partenariat avec la SPW-DGO4 et l'IWEPS, devrait permettre d'affiner spatialement les besoins pour l'habitat. A côté de la fonction résidentielle, il ne faudrait pas oublier non plus de prévoir des terrains (en agglomération ou à l'extérieur en fonction des types d'activités) pour la création d'emplois, d'équipements, de services et de loisirs nécessaires suite à l'augmentation de la population.

L'exercice effectué a donc présenté trois scénarios. D'autres scénarios auraient pu être développés, notamment des scénarios plus « volontaristes » sur la consommation d'espace des nouveaux logements ou affinant les résultats à l'échelle infra-communale. Le manque de données sur l'évolution récente du logement a cependant rendu cette tâche plus ardue. Dans l'exercice présenté ici, nous avons cherché un maximum de données pour les observations tendanciennes. Les données les plus difficiles à obtenir sont actuellement celles pour quantifier le phénomène récent de la reconstruction de la ville sur la ville. Des données de meilleures qualités permettraient d'améliorer l'opérationnalisation des scénarios et même d'en développer d'autres. Parmi ces données, on peut penser à :

- inventaire complet des logements inoccupés (dont logements aux étages des commerces) ;
- mesure du nombre de nouveaux logements créés sur des parcelles accueillant déjà du logement (subdivision de logement, BIMBY [« *build in my backyard* »]...) ;
- mesure du nombre de nouveaux logements créés sur des parcelles accueillant d'autres fonctions que le logement ;
- offre foncière réelle, en incluant les sites à réaménager (SAR).

À l'avenir, au vu de ses missions, l'Observatoire du Développement territorial (ODT) de l'IWEPS tentera d'approfondir ces questions essentielles pour mieux cerner le développement résidentiel récent et ainsi mieux l'orienter vers un développement durable. Ces travaux devront se mener avec des partenaires privilégiés, que ce soit les administrations compétentes (essentiellement le SPW-DGO4), mais aussi d'autres centres de recherche, comme ceux de la CPDT et du Centre d'Etudes en Habitat Durable. Certains transferts de compétences du fédéral vers le régional pourraient constituer une opportunité pour assurer un meilleur suivi de l'évolution de l'habitat (administration du cadastre par exemple). De même, au niveau politique, la régionalisation de la loi sur les baux, voire d'une partie de la fiscalité immobilière constitue aussi une opportunité pour redéfinir un cadre efficace de la politique du logement et de l'aménagement du territoire tendant vers le développement durable.

Par ailleurs, les perspectives de population et de ménages à l'échelle communale et à l'horizon 2026 permettent bien d'autres développements sur des thématiques variées. Les informations sur l'âge des futurs habitants, sur la taille des ménages... constituent une source de données pertinente pour l'analyse d'autres besoins tels que ceux en infrastructures, en transports en commun, sur l'adéquation qualitative et quantitative

de l'évolution des services aux personnes (notamment en matière de soins de santé, d'enseignement, de garderie...).

6.7. RÉFÉRENCES

Bureau fédéral du Plan (BFP) et Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE), 2011. *Perspectives de population 2010-2060*, série Perspectives, BFP et DGSIE, Bruxelles, décembre 2011.

CPDT, 2002. Les coûts de la désurbanisation, *Etudes et documents 1*, CPDT-MRW, 135 p.

CPDT, 2002. Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie, *Etudes et documents 2*, CPDT-MRW, 75 p.

CPDT (Defourny P., Neri P., Radoux J.), 2010. Rapport final de l'expertise veille – Etat du territoire wallon, subvention CPDT 2009-2010, octobre 2010, rapport + annexe.

CPDT (collectif), 2011a. *Diagnostic territorial de la Wallonie*, SPW, 287 p.

CPDT (Van Crieckingen M., Guérard H., Haumont F., d'Andrimont C., Fontaine P. et Hanson E.), 2011b. *Rapport final de la recherche Politique foncière*, subvention 2010-2011, octobre 2011, rapport +annexe.

CPDT (Halleux JM et Strée J.), 2012a. *Production de l'habitat et enjeux territoriaux*, partie 1 : les modes de production, rapport final de la partie 1 de la recherche CPDT I5, Région wallonne, octobre 2012.

CPDT (Hanin Y., Vanderstraeten P., Godart M., Occhiuto R., Le Fort B., Meuris C., Fromont L., Harou R., d'Andrimont C., Fontaine P., De Muynck S., Bodart C., de Fijter A., Fisher A.), 2012b. *Densification des tissus urbanisés en Wallonie : forme, acceptabilité et modalités pour accompagner la mutation des tissus bâtis*, rapport de la recherche I.3., subvention 2011-2012, septembre 2012, rapport + 3 annexes.

CPDT (Defourny P., Neri P. et Waldner F.), 2012c. *Elargissement au reste de la Wallonie de la recherche « Plan de secteur durable »*, contribution au rapport final du centre de ressources de la CPDT, subvention 2011-2012, octobre 2012, volume annexe.

Charlier J., Reginster I. et Juprelle J., 2011. Etude de la localisation résidentielle récente et analyse au regard de critères de développement territorial durable. *Working Paper de l'IWEPS*, n°2, août 2011.

Charlier J. & Reginster I., 2010. L'évolution de la superficie résidentielle par habitant : un indicateur de développement territorial durable ?, *Discussion Paper – IWEPS*, n°1001, janvier 2010, 38 p.

Delforge Y. et Géron G., 2008. Les noyaux d'habitat en Wallonie : je t'aime, moi non plus ! dans *Les cahiers de l'Urbanisme*, n°67, Mars 2008, MRW-DGATLP, pp. 16-20.

Dubois O., 2001. *La construction résidentielle en Wallonie : analyse spatiale multiscalaire et logiques socio-économiques de localisation*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en environnement, IGEAT, ULB, inédit

Eggerickx T., Hermia J.P., Surkijn J., Willaert D., 2010. *Les migrations internes en Belgique*, Monographie 2 de l'Enquête socioéconomique de 2001, DGSIE, Bruxelles.

Halleux J.-M., 2005a. *Structuration spatiale des marchés fonciers et production de l'urbanisation morphologique : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*, Mémoire de doctorat en sciences, Université de Liège, Faculté des Sciences, 308 p.

Halleux J.-M., 2005b. Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels, *Revue Géographique de l'Est*, TomeXLV, 3-4/2005, pp. 161-174.

Halleux J.-M et Lambotte J.-M, 2008. Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés, *Territoire(s) wallon(s)*, **2**, décembre 2008, pp. 7-22

Hermia J.-P., Bahri A., Eggerickx T. et Sanderson J.-P, 2007. Migrations et stratégies résidentielles de citadins en milieu périurbain : attentes et perceptions des migrants, *Territoire(s) Wallon(s)*, **1**, septembre 2007 pp. 15-30.

IWEPS, 2012. *Les chiffres-clés de la Wallonie*, n°12, février 2012, 178 p.

Lacoste G., Joinet H. et Louchart P., 2011. Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ?, *Note rapide le l'IAU-Ile de France*, n°577, octobre 2011, 4p.

Lepers E. et Morelle D., 2008. Occupation et affectation du sol : empreintes de la structure du territoire ?, *Territoire(s) Wallon(s)*, **2**, pp.43-58.

Radoux J., Neri P., Charlier J., Reginster I et Defourny P., 2011. Exercice de perspectives territoriales sur l'affectation résidentielle du sol : le cas de l'arrondissement de Huy, *Brèves de l'IWEPS*, N° 18 , janvier 2011, 6 p.

SPW-DG04, 2012. *Code Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie* (CWATUPE), coordination officielle du 22 juin 2012

Van Hecke E., 1998. Actualisation de la hiérarchie urbaine en Belgique, dans *Bulletin du Crédit Communal*, n°205, 1998/3, pp. 45-76.

Van Hecke E., Halleux JM., Decroly J.-M., Mérenne-Shoumacker B., 2009. *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*, Bruxelles : SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Enquête socio-économique 2001, Monographie n°9

6.8. ANNEXE

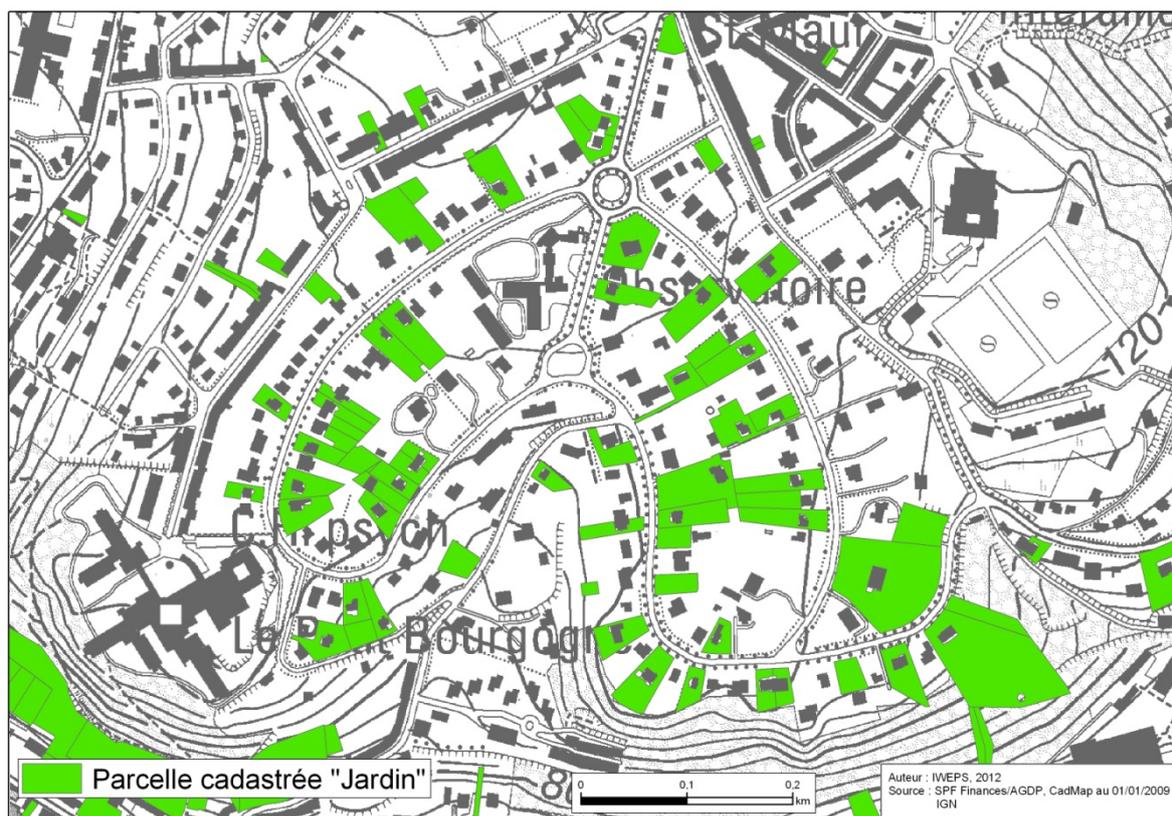
Cette annexe fait référence au chapitre 3.2.1.2. relatif aux densités de logements observées ces 10 dernières années.

La mesure de la superficie moyenne par logement peut être légèrement biaisée par la configuration spatiale des parcelles qui accueillent la fonction résidentielle et par l'attribution des natures cadastrales :

- Dans la plupart des cas, le logement unifamilial ou l'immeuble à appartements est compris sur une parcelle qui comprend donc l'emprise du bâtiment, mais aussi les espaces environnants associés faisant partie de la propriété (jardins d'agrément du logement, etc.). Il arrive cependant que le découpage cadastral sépare l'emprise stricte du logement et les espaces environnants associés (carte 7). Dans ces cas, il n'est pas possible de tenir compte de la superficie des espaces associés au logement, ce qui minimise les superficies moyennes par logement. Ce découpage intervient fréquemment pour les logements publics dont l'emprise au sol est comprise dans une parcelle et les jardins/parcs les entourant dans une autre. La nature cadastrale « jardin » concerne par exemple un total d'environ 9100 ha en Wallonie, ce qui n'est pas négligeable par rapport aux 78 700 ha dont la nature cadastrale correspond à une maison ou un appartement.

- Les natures cadastrales et le nombre de logements ne sont pas toujours mis à jour, le cadastre n'étant parfois pas informé des modifications au sol ou des transformations d'immeubles réalisées par les propriétaires.

Carte 7 : Exemple de parcelles cadastrées « jardin » non comptabilisées avec les logements qu'elles accompagnent



7. Transferts de compétences : aperçu des travaux du CESW sur les thématiques de l'aide aux personnes âgées et des allocations familiales, par Claude Gontier

BIOGRAPHIE

Claude Gontier est première attachée au Conseil économique et social de Wallonie. Le CESW, organe régional de consultation et de concertation, est souvent qualifié de « parlement social » de la Wallonie. Composé de manière paritaire, il réunit les interlocuteurs sociaux wallons, à savoir les organisations patronales [Union wallonne des entreprises (UWE), Entente wallonne des classes moyennes (EWCM), Union des entreprises à profit social (UNIPSO), Fédération wallonne de l'agriculture (FWA)] et des organisations syndicales [Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), Confédération des syndicats chrétiens (CSC), Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)]. Le CESW exerce les missions qui lui ont été confiées par le décret de 1983, à savoir :

- Une mission d'études, d'avis et de recommandations sur toutes les matières de compétence régionale, ainsi que celles ayant une incidence sur la vie économique, sociale et environnementale de la Wallonie ;
- Une mission d'organisation de la concertation entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux wallons ;
- Le secrétariat des conseils et commissions consultatif(ve)s.

Au sein du Conseil, Claude Gontier assure notamment une mission de veille sur plusieurs thématiques liées aux matières sociales (santé, pauvreté, démographie...). A ce titre, elle contribue depuis plusieurs années à l'élaboration du chapitre consacré aux ménages dans la publication annuelle du Conseil « Regards sur la Wallonie ». Elle fait par ailleurs partie de l'équipe chargée d'assurer le secrétariat des groupes de travail « Transferts de compétences » mis en place au sein du CESW.

7.1. INTRODUCTION

Les transferts de compétences, décidés dans le cadre de l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat, constituent une préoccupation majeure des partenaires sociaux wallons réunis au sein du Conseil économique et social de Wallonie. Depuis plus d'un an, des groupes de travail thématiques composés d'experts des organisations constitutives du Conseil ont été mis en place avec pour objectifs de mieux comprendre l'organisation actuelle des matières qui seront transférées et d'identifier les principaux enjeux liés à cette réforme. En 2012, le CESW a également consacré un important dossier à la question de la réforme institutionnelle dans sa publication annuelle : « Regards sur la Wallonie ».

L'objectif de cette contribution sera dès lors de donner un bref aperçu des travaux menés au sein du Conseil sur deux thématiques directement influencées par les enjeux démographiques. La première partie portera sur l'aide aux personnes âgées et visera plus particulièrement le transfert de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) et le transfert de l'accueil résidentiel pour personnes âgées (maisons de repos, maisons de repos

et de soins, centres de soins de jour et centres de court séjour). Le second volet de la contribution portera sur le transfert des allocations familiales. Pour chacun de ces deux thèmes, la présentation sera structurée en trois temps : 1. Situation actuelle, 2. Impact du facteur démographique sur le financement de ces nouvelles compétences, 3. Défis. Pour conclure, deux autres enjeux globaux seront épinglés, enjeux sur lesquels les autorités régionales et communautaires devront se positionner à brève échéance : quelle sera l'entité réceptacle des transferts de compétence du côté francophone et quelles seront l'organisation administrative par suite de ces transferts et l'implication des partenaires sociaux.

7.2. PERSONNES ÂGÉES : APA ET ACCUEIL RÉSIDENTIEL

Synthèse du chapitre Soins de santé et aide aux personnes figurant dans l'accord institutionnel

- Maintien de la sécurité sociale au niveau fédéral (solidarité interpersonnelle)
- Transferts dans plusieurs domaines :
 - ✓ **Personnes handicapées** : aides à la mobilité, APA (allocation pour l'aide aux personnes âgées)
 - ✓ **Politique hospitalière** : normes d'agrément et investissements en infrastructure et appareillage médical lourd
 - ✓ **Personnes âgées** : accueil résidentiel (MR, MRS, CSJ, CCS), services gériatriques isolés, services spécialisés isolés, conventions de revalidation
 - ✓ **Santé mentale** : plateformes de santé mentale, MSP (maisons de soins psychiatriques), HP (initiatives d'habitations protégées)
 - ✓ **Prévention** : transferts des moyens du fédéral et Fonds de lutte contre les assuétudes
 - ✓ **Soins de santé de 1ère ligne** : fonds Impulseo, cercles de médecins généralistes, RLM, SISD, prévention par les dentistes, réseaux palliatifs et équipes multidisciplinaires palliatives...
- Accords de coopération entre entités fédérées et le fédéral prévus dans plusieurs domaines : Institut du futur, eHealth, KCE.....

Montant estimé pour le transfert de l'ensemble de ces matières : 4.211,4 millions euros

Comme indiqué dans l'encadré ci-dessus, l'APA et l'accueil résidentiel ne constituent que deux des nombreuses matières transférées vers les Communautés dans le domaine des soins de santé et de l'aide aux personnes. Ces deux politiques, à elles seules, représentent toutefois, selon les estimations de l'accord, 2,9 milliards euros sur les quelque 4,2 milliards euros de ce chapitre.

7.2.1. L'allocation pour l'Aide aux personnes âgées (apa) – Situation

7.2.1.1. Qu'est-ce que l'APA ?

L'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) est une des trois principales allocations destinées aux personnes handicapées, à côté de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration⁵⁹. L'APA est octroyée aux personnes âgées de 65 ans et plus, en vue de compenser les frais liés à la perte

⁵⁹ **L'allocation de remplacement de revenus** est accordée à la personne handicapée dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à 1/3 ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché du travail (handicap de 66% minimum). Elle concerne les personnes handicapées âgées de 21 à moins de 65 ans. **L'allocation d'intégration** est accordée à la personne en perte d'autonomie pour compenser les frais supplémentaires que doit supporter une personne handicapée pour s'intégrer dans la société. Elle concerne les personnes handicapées âgées de 21 à moins de 65 ans. **L'allocation pour l'aide aux personnes âgées** est accordée à la personne en perte d'autonomie pour compenser les frais supplémentaires que doit supporter une personne handicapée pour s'intégrer dans la société. Elle concerne les personnes handicapées âgées de 65 ans et plus.

d'autonomie, moyennant certaines conditions de revenus du ménage. Ce dispositif se situe dès lors à la frontière de l'aide aux personnes handicapées et de l'aide aux personnes âgées.

Actuellement, l'APA est gérée directement par le SPF Sécurité sociale et ne transite dès lors pas par une Institution publique de sécurité sociale. Toutefois, les demandes d'allocation doivent être introduites via la commune où la personne est inscrite au registre de population ou au registre des étrangers.

7.2.1.2. Les bénéficiaires

Au 31 décembre 2011, on dénombrait 150.846 bénéficiaires de l'APA pour l'ensemble du pays, ce qui représente une forte augmentation par rapport à 2003 (+ 66% en 8 ans), année où l'on comptait 90.939 bénéficiaires.

Un regard sur le profil des bénéficiaires au 31 décembre 2011 donne les informations suivantes : 73% sont des femmes, 67% ont 80 ans ou plus et 26% sont domiciliés en Wallonie (69,3% en Flandre et 4,6% en Région de Bruxelles-Capitale).

7.2.1.3. Les montants et le budget

Les montants de l'APA accordés aux personnes handicapées varient en fonction du degré de handicap et du revenu du ménage. Il existe à ce jour 5 catégories variant de 80,20 euros maximum pour la catégorie 1 (personnes les plus autonomes) à 538,37 euros maximum pour la catégorie 5 (personnes les plus dépendantes). En 2011, le budget annuel consacré à l'APA s'est élevé à 477 millions euros, soit environ 28% du budget total dédié aux allocations pour personnes handicapées par le SPF Sécurité sociale.

7.2.2. L'accueil résidentiel – situation

7.2.2.1. Les types de structures visés par l'accord

L'accord prévoit le transfert de la compétence complète en matière de maisons de repos, maisons de repos et de soins, centres de soins de jour et centres de court séjour. Cela vise également la fixation du prix réclamé aux résidents, compétence actuellement exercée par le SPF Economie. En outre, en lien avec le transfert de certains pans de la politique hospitalière, on notera que les hôpitaux gériatriques isolés et les hôpitaux spécialisés isolés relèveront également dorénavant des entités fédérées.

7.2.2.2. La répartition actuelle des compétences

Actuellement, la politique d'accueil résidentiel des personnes âgées relève pour partie de l'Etat fédéral et pour partie des entités fédérées. Ainsi, dans les grandes lignes, on peut dire que l'Etat fédéral est compétent en matière de normes, de financement des soins via l'INAMI et de fixation des prix des MR/MRS. Les entités fédérées sont, quant à elles, déjà compétentes en matière d'agrément des structures d'accueil, d'inspection et d'octroi de subventions pour les infrastructures. Le rôle important joué par les mutualités doit également être souligné. Ce sont elles, en effet, qui gèrent au quotidien les dossiers des maisons de repos pour leur assurer le financement des soins payés par l'INAMI.

7.2.2.3. *Le mode de financement actuel des établissements*

Il existe deux sources principales pour financer les MR/MRS. Il s'agit, d'une part, de l'allocation forfaitaire octroyée par l'INAMI aux établissements, celle-ci étant fonction du niveau de dépendance de chaque résident et de l'encadrement, et d'autre part, du prix journalier d'hébergement réclamé à la personne âgée. Il faut également ajouter qu'en Wallonie, le Service public de Wallonie (DG05) octroie des subsides aux infrastructures et aux établissements relevant du secteur public (CPAS) et du secteur privé non lucratif (ASBL) à concurrence de 60% maximum du coût estimé des travaux.

7.2.2.4. *Le moratoire*

Depuis 1997, trois protocoles d'accord successifs (ainsi que de nombreux avenants à ces protocoles) ont limité le nombre de lits en MR/MRS finançables par l'INAMI pour chaque entité du pays. Ce moratoire, dont la dernière extension date de septembre 2011, porte sur 141.282 lits pour l'ensemble du pays, ceux-ci se répartissant de la manière suivante :

- 34,9% pour la Wallonie, soit 49.342 lits
- 51,9% pour la Flandre, soit 73.306 lits
- 12,6% pour Bruxelles, soit 17.754 lits
- 0,6% pour la Communauté germanophone, soit 880 lits

Compte tenu des besoins importants, le nombre de lits effectivement ouverts, ou en voie de l'être, est proche du nombre de lits prévus dans le moratoire.

7.2.3. *Impact du facteur démographique sur le financement*

L'accord institutionnel prévoit les mécanismes de financement qui seront appliqués, d'une part, au moment du partage de l'enveloppe, et d'autre part, pour l'évolution des dotations de chaque entité. Ces mécanismes varient en fonction des matières transférées. Ainsi, il est prévu que les compétences destinées aux Communautés soient financées selon un mécanisme de répartition qui tienne compte des besoins et qui s'appuie pour cela sur des clés démographiques.

7.2.3.1. *Clé de répartition au moment du transfert pour les matières concernant les personnes âgées*

Au moment du transfert, les enveloppes dédiées aux politiques envers les personnes âgées (APA, accueil résidentiel et hôpitaux gériatriques isolés) seront réparties selon une clé de population des plus de 80 ans, c'est-à-dire que chaque entité⁶⁰ recevra une dotation proportionnelle à sa part dans la population belge des plus de 80 ans. Ainsi, pour l'accueil résidentiel par exemple, si le transfert avait eu lieu en 2012, la Fédération Wallonie-Bruxelles aurait obtenu 38,31 % de l'enveloppe, soit 929 millions euros, ce qui correspond, selon les prévisions de population du Bureau du Plan, à sa part dans la population belge des plus de 80 ans en 2012. La

⁶⁰ Les données figurant dans ce chapitre se basent sur une communautarisation des compétences, soit sur un transfert vers les trois Communautés. L'accord prévoit toutefois que dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation (ex. APA), ou lorsqu'il s'agit d'institutions bicommunautaires (ex. certaines MR/MRS de Bruxelles), l'autorité compétente en Région de Bruxelles-Capitale sera la COCOM. De plus, l'accord de la Saint-Quentin pourra être appliqué. Les clés de répartition devront donc être adaptées aux entités concernées, selon les différentes hypothèses évoquées.

clé de répartition définitive dépendra toutefois de la clé de population des plus de 80 ans effective l'année du transfert.

Tableau : Clé de répartition estimée pour les plus de 80 ans (Communautés) selon l'année du transfert

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Flandre (Communauté)	60,25%	60,65%	61,06%	61,48%	61,94%	62,37%
Fédération Wallonie- Bruxelles	39,12%	38,72%	38,31%	37,89%	37,42%	36,97%
Communauté germanophone	0,63%	0,64%	0,63%	0,64%	0,65%	0,65%

Sources: Perspectives de population 2010-2060 (SPF Economie DGSIE – BfP), calculs CESW

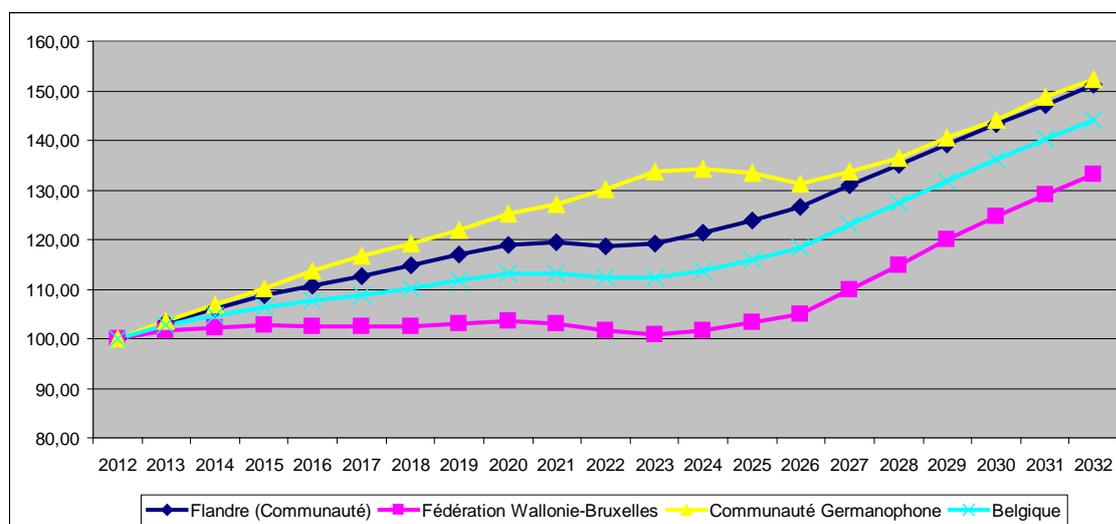
7.2.3.2. Evolution des dotations

Pour calculer l'évolution des dotations de chaque entité les années suivant le transfert, l'accord prévoit de tenir compte des critères suivants :

- L'évolution des personnes âgées de plus de 80 ans de chaque entité
- L'inflation
- 82,5 % de la croissance réelle du PIB par habitant

Concernant le paramètre démographique, si l'on regarde les grandes tendances émanant des perspectives de population établies par le Bureau fédéral du Plan et la DGSIE, on peut s'attendre, d'ici 2025, à une relative stabilité de la population des plus de 80 ans au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette moyenne communautaire cache une légère augmentation des très âgés du côté wallon, contrebalancée par une légère diminution à Bruxelles. En revanche, l'augmentation des 80 ans et plus devrait se poursuivre au niveau des Communautés flamande et germanophone. A contrario, au-delà de 2025, toutes les entités du pays semblent devoir s'attendre à une nette augmentation de leur population de très âgés. C'est en effet à ce moment que les premières cohortes de la génération du baby-boom atteindront l'âge de 80 ans.

Graphique : Evolution attendue du nombre de personnes de plus de 80 ans (Communautés) (2012 = 100)



Sources : Perspectives de population 2010-2060 (SPF Economie DGSIE – BfP), calculs CESW

Il convient encore de noter que les moyens liés aux compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes qui ne concernent pas les personnes âgées seront répartis selon une clé de population globale. Les enveloppes de chaque entité évolueront ensuite en fonction de l'inflation et de 82,5% de la croissance réelle.

7.2.3.3. Récapitulatif des clés de financement pour le chapitre Soins de santé et aide aux personnes

Tableau : Clés de financement pour le chapitre Soins de santé et aide aux personnes

	Personnes âgées (APA, accueil résidentiel, Hôpitaux G)	Autres compétences santé – aide aux personnes
Clé de répartition	Clé population + de 80 ans	Clé population
Evolution des enveloppes	* Evolution des + 80 ans de chaque entité * Inflation * 82,5% de la croissance réelle PIB/hab.	* Inflation * 82,5% de la croissance réelle

Source : Accord institutionnel du 11 octobre 2011

7.2.4. Deux défis

De nombreux défis attendent les autorités publiques dans le cadre du transfert de la politique d'accueil des personnes âgées. Nous en épinglerons deux.

7.2.4.1. Le financement de la politique d'aide aux personnes âgées

Selon les données émanant des mutualités, les dépenses de l'INAMI pour les MR/MRS auraient augmenté en moyenne de 7,5% par an au cours des dix dernières années. Au vu des mécanismes de financement prévus dans l'accord institutionnel, il paraît très difficile de pouvoir maintenir ce rythme de croissance, à politique inchangée. Par ailleurs, une étude du KCE (Centre fédéral d'expertise des soins de santé) parue en novembre 2011, a estimé l'évolution des besoins du pays et de ses entités, en termes d'accueil résidentiel, au vu des projections démographiques. Selon cette étude, la Wallonie devrait créer de 6.000 à 10.000 nouvelles places en institution d'ici 2025 pour rencontrer les besoins de sa population. Les besoins devraient, en outre, être encore nettement plus importants après 2025.

Au vu de ces paramètres, il apparaît que la Wallonie sera vraisemblablement rapidement confrontée à une augmentation des besoins tout en ayant des moyens financiers limités.

7.2.4.2. La cohérence des politiques

Tenant compte notamment des limites financières qui viennent d'être évoquées, il paraît inévitable, pour les autorités publiques, de renforcer la cohérence et la coordination des politiques qui seront menées dans ce secteur, en vue d'utiliser au mieux les moyens disponibles. L'articulation des matières qui seront transférées, comme l'accueil résidentiel, mais aussi l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, avec les matières qui relèvent déjà des Communautés/Régions, comme l'aide à domicile par exemple, sera essentielle. Il paraît ainsi évident que les politiques plus ou moins fortes qui seront menées en vue du maintien à domicile des personnes âgées auront un impact direct sur les besoins en places MR/MRS.

La cohérence des politiques devra aussi être assurée avec d'autres domaines d'actions. Il conviendra en effet de tenir compte du phénomène du vieillissement de la population dans des domaines tels que le logement, l'aménagement du territoire, la mobilité, etc.

7.3. ALLOCATIONS FAMILIALES

Synthèse du chapitre Allocations familiales figurant dans l'accord institutionnel

- Consécration du droit aux allocations familiales dans la Constitution
- Transfert des allocations familiales, allocations de naissances et primes d'adoption
- Gommage de la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants avant transfert
- Pendant une période transitoire, possibilité de faire appel aux actuelles institutions de paiement, contre rémunération
- Suppression du FESC (Fonds d'équipements et de services collectifs) et répartition des moyens entre les Communautés.

Montant estimé pour le transfert de cette matière : Allocations familiales (5.822,5 millions euros) + FESC (77,6 millions euros).

7.3.1. Allocations familiales – Situation

En 2009, 2,646 millions d'enfants étaient bénéficiaires d'allocations familiales pour un montant global de dépenses de 5,478 milliards euros.

7.3.1.1. Trois régimes, trois organismes publics et des caisses

Il existe trois régimes d'allocations familiales gérés par trois organismes publics et de nombreuses caisses chargées du paiement. Le système s'organise de la manière suivante :

- **Régime des travailleurs salariés** : concerne 74,4% des enfants (dont 0,5% PFG), est géré par l'ONAFTS et 16 caisses d'allocations familiales.
- **Régime des travailleurs indépendants** : concerne 7,8% des enfants, est géré par l'INASTI et 11 caisses d'assurances sociales.
- **Régime du secteur public** : concerne 17,8% des enfants, est géré par l'ONSS-APL (agents des pouvoirs locaux), l'ONAFTS (ex. enseignants) ou les services publics eux-mêmes.

Il convient de préciser qu'il existe également un régime résiduaire d'aide sociale, le régime des prestations familiales garanties (PFG), qui est activé lorsqu'aucun droit ne peut être ouvert à l'égard d'un enfant en vertu de l'un des trois régimes d'allocations familiales.

7.3.1.2. Régime « salariés » – données par région

Nous disposons, pour le régime des salariés, de données ventilées par région. Ainsi, en 2009, les 1,968 million d'enfants relevant du régime « salariés » (y compris PFG) se répartissaient de la manière suivante : 32,6% en Wallonie, 56,8% en Flandre et 10,6% en Région de Bruxelles-Capitale. Si l'on regarde le montant moyen payé par enfant selon la région, on peut constater que c'est à Bruxelles que le montant moyen est le plus élevé (182,35 euros), suivi de la Wallonie (176,58 euros) et enfin de la Flandre (168,32 euros). Différents facteurs peuvent expliquer cette variation du montant moyen par enfant :

- la taille des familles (le deuxième enfant touche davantage que le premier enfant, et les suivants plus que le deuxième) ;

- l'âge moyen des enfants (des suppléments sont octroyés en fonction de l'âge) ;
- les suppléments liés à la situation socioéconomique des parents ou à la situation des enfants (enfants de chômeurs et pensionnés, familles monoparentales, handicap de l'enfant...).

Tableau : Répartition des bénéficiaires d'allocations familiales par région et montant moyen par enfant par région dans le régime salariés

Région	Répartition des enfants	Montant moyen par enfant
Wallonie	32,6%	176,58 euros
Flandre	56,8%	168,32 euros
Bruxelles – Capitale	10,6%	182,35 euros

Source : ONAFTS

7.3.2. Impact du facteur démographique sur le financement

7.3.2.1. Clé de répartition au moment du transfert pour les allocations familiales

Au moment du transfert, l'enveloppe dédiée aux allocations familiales (hors FESC pour lequel l'accord prévoit une répartition des moyens selon une « clé utilisation ») devrait être répartie selon une clé de population de 0 à 18 ans, c'est-à-dire que chaque entité recevra une dotation proportionnelle à sa part dans la population belge âgée de 0 à 18 ans. Ainsi, si le transfert avait eu lieu en 2012, la Wallonie de langue française (c'est-à-dire la Fédération Wallonie-Bruxelles moins Bruxelles) aurait obtenu 32,85 % de l'enveloppe, soit 1.912 millions euros, ce qui correspond, selon les prévisions de population du Bureau du Plan, à sa part dans la population belge des 0-18 ans en 2012. La clé de répartition définitive dépendra toutefois de la clé de population 0-18 ans effective l'année du transfert.

Tableau : Clé de répartition estimée pour les 0-18 ans selon l'année du transfert

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wallonie LF	33,14%	32,98%	32,85%	32,76%	32,67%	32,58%
Flandre (Région)	55,40%	55,38%	55,34%	55,28%	55,24%	55,19%
Bruxelles (COCOM)	10,77%	10,95%	11,13%	11,30%	11,44%	11,58%
Communauté germanophone	0,70%	0,68%	0,67%	0,66%	0,65%	0,64%

Sources: Perspectives de population 2010-2060 (SPF Economie DGSIE – BfP), calculs CESW

7.3.2.2. Evolution des dotations

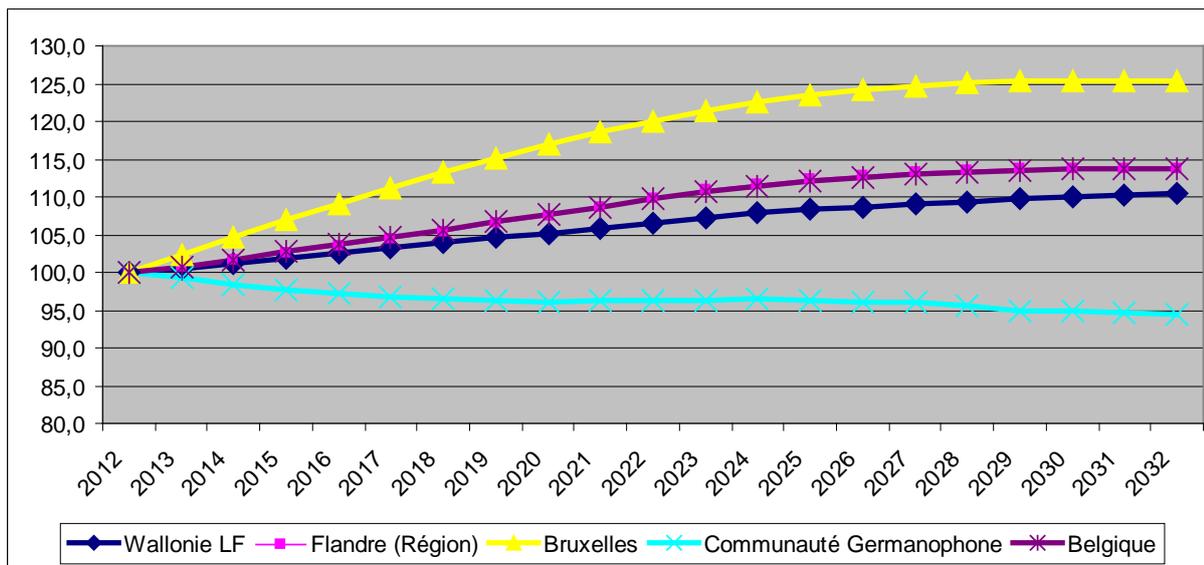
Pour calculer l'évolution des dotations de chaque entité les années suivant le transfert, l'accord prévoit de tenir compte des critères suivants :

- L'évolution des 0-18 ans de chaque entité
- L'indice des prix à la consommation
- (éventuellement une partie de l'enveloppe bien-être (sous certaines conditions⁶¹)).

⁶¹ Sur proposition des partenaires sociaux, si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours.

Concernant le paramètre démographique, selon les perspectives de population établies par le Bureau fédéral du Plan et la DGSIE, on peut s'attendre à une légère augmentation des 0-18 ans en Région flamande et en Wallonie de langue française au cours des vingt prochaines années. Cette tendance à la hausse est toutefois un peu plus marquée au nord du pays. A Bruxelles au contraire, on devrait continuer d'assister à une forte augmentation du nombre d'enfants, avant une stabilisation vers 2030.

Graphique : Evolution attendue du nombre d'enfants de 0 à 18 ans au sein des entités fédérées (2012 = 100)



Sources: Perspectives de population 2010-2060 (SPF Economie DGSIE – BfP), calculs CESW

7.3.2.3. Récapitulatif des clés de financement pour le chapitre Allocations familiales

Tableau : Clés de financement pour le chapitre Allocations familiales

	Allocations familiales	FESC
Clé de répartition	Clé population 0 - 18 ans	Clé « utilisation »
Evolution des enveloppes	* Evolution des 0 - 18 ans de chaque entité * Indice des prix à la consommation *(éventuellement partie de l'enveloppe bien-être après avis des partenaires sociaux)	? (rien n'est précisé dans l'accord)

Source : Accord institutionnel du 11 octobre 2011

7.3.3. Deux défis

En matière d'allocations familiales aussi, de nombreux défis se posent aux décideurs politiques. Nous en aborderons deux.

7.3.3.1. Le financement des allocations familiales

Que ce soit dans la Région de Bruxelles-Capitale ou en Wallonie de langue française, la question du financement des allocations familiales constitue un enjeu majeur. Compte tenu des modalités de financement

prévues dans l'accord, on s'attend en effet à une perte importante dans ces deux entités, au regard de la situation actuelle. Le principe retenu pour répartir les montants entre entités s'appuie sur le principe « un enfant = un enfant », c'est-à-dire qu'il ne sera pas tenu compte des suppléments sociaux payés actuellement. Or, on l'a vu ci-dessus, les montants moyens par enfant payés en Wallonie et surtout à Bruxelles sont nettement plus élevés qu'en Flandre. Pour maintenir le niveau actuel des allocations, ces deux entités devront dès lors trouver un financement complémentaire de l'ordre de plusieurs dizaines de millions euros.

7.3.3.2. *La coopération entre les entités*

Afin d'éviter de complexifier davantage le nouveau système, il conviendrait de préciser le critère de rattachement des bénéficiaires à une entité. Dans la mesure où le mode de financement prévu dans l'accord s'appuie sur une clé de population, on peut penser que ce critère devrait être le domicile de l'enfant. Cela n'est toutefois pas dit explicitement dans l'accord. Il convient de noter qu'actuellement, c'est la situation socioprofessionnelle des parents qui rattache un enfant à un des trois régimes d'allocations.

Par ailleurs, des collaborations devront également être mises en place entre entités en vue de régler les situations complexes (système de récupération des indus...).

7.4. EN CONCLUSION, DEUX AUTRES ENJEUX GLOBAUX

D'autres questions devront également être résolues à brève échéance du côté francophone du pays.

7.4.1. L'entité réceptacle du côté francophone

Il conviendra notamment de décider qui de la Fédération Wallonie-Bruxelles ou de la Wallonie exercera certaines des compétences transférées aux Communautés. Concernant l'accueil résidentiel tout d'abord, l'accord prévoit une communautarisation de cette politique. Il précise néanmoins, pour l'ensemble du chapitre Soins de santé et aide aux personnes, que l'accord de la Saint-Quentin pourra être appliqué, c'est-à-dire que le cas échéant, la Communauté française pourra transférer l'exercice de certaines compétences à la Wallonie d'une part et à la COCOF d'autre part. Or, actuellement, en vertu de l'article 138 de la Constitution (qui fonde juridiquement l'accord politique de la Saint-Quentin), c'est bien la Wallonie et la COCOF qui exercent les aspects qui sont déjà de la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière de MR/MRS (agrément, inspection, infrastructures). Concernant les allocations familiales, la question se pose également dans la mesure où l'accord prévoit que la compétence sera transférée aux trois Communautés et à la COCOM pour Bruxelles. De facto, la Fédération Wallonie-Bruxelles se réduira ainsi au territoire wallon de langue française (la Communauté germanophone étant compétente par ailleurs).

7.4.2. L'organisation administrative par suite des transferts et l'implication des partenaires sociaux

Le type d'organisation administrative qui sera mise en place pour exercer ces nouvelles compétences, en ce compris la place qui sera réservée aux partenaires sociaux, constitue également un enjeu de taille. Actuellement, les partenaires sociaux sont impliqués dans la gestion de plusieurs matières qui seront transférées, via notamment leur présence dans les organes de gestion de l'INAMI pour les soins de santé ou de l'ONAFTS pour les allocations familiales. Les partenaires sociaux ont d'ailleurs déjà fait part de leur volonté de rester impliqués dans la gestion de ces matières. A ce stade, on ne peut toutefois présager du modèle de

gestion qui sera retenu : le modèle de concertation actuel sera-t-il transposé à l'échelon fédéré ou s'orientera-t-on vers une gestion des nouvelles matières par l'administration ?