La démographie, guide de l'action publique ?

Les ateliers débat de l'observatoire de l'habitat

La démographie, guide de l'action publique ? Telle était la question que l'observatoire de l'habitat a souhaité aborder lors de son atelier-débat annuel, le 3 mars 2016.

En effet, au-delà des grandes données de cadrage sur l'évolution de la population ou des pyramides des âges, la démographie est une science complexe qui offre toute une palette d'outils et de méthodes utiles à la définition des politiques publiques, notamment de l'habitat.

Quels peuvent être les apports de la démographie pour guider l'action publique ? Comment mobiliser toute la richesse de cette discipline tout en proposant des outils appropriables par l'ensemble des acteurs ? Comment composer avec les hypothèses et les incertitudes qui caractérisent ces approches ?

C'est par un dialogue entre démographes et acteurs du territoire que l'observatoire a proposé d'alimenter la réflexion sur ces questions. Présentations de travaux et table-ronde ont donc réuni : les chargées d'études de l'a-urba ; Christophe Bergouignan, directeur de l'Institut d'Études Démographiques de l'Université de Bordeaux ; Philippe Louchart, démographe à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France ; Laurent Corneil, directeur général des services d'Ambarès-et-Lagrave et Véronique Ferreira, maire de Blanquefort, présidente de l'a-urba.

© a'urba | mai 2016

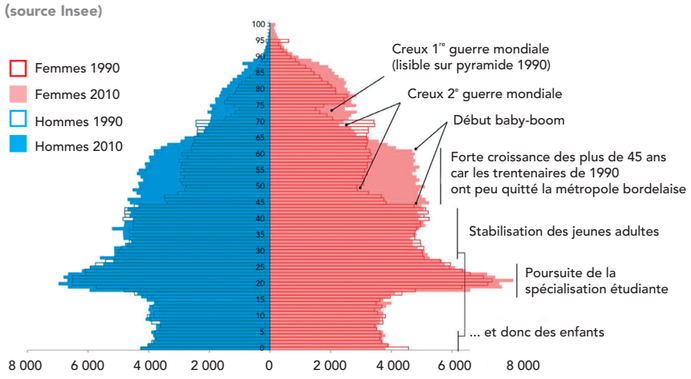
La démographie, pourquoi ? Comprendre, anticiper, agir

Le *Dictionnaire de la démographie des sciences de la population* définit la démographie comme « l'étude statistique des populations humaines (structure et mouvement), des facteurs de leurs dynamiques et des conséquences de leurs évolutions ». Cette discipline décrit donc le mouvement des populations en analysant des éléments biologiques (mortalité et fécondité), sociaux, environnementaux et économiques. La démographie locale (mobilisée à l'échelle de petits territoires) présente des spécificités au regard de la démographie nationale. Elle se caractérise notamment par l'importance du rôle des migrations et de la mobilité résidentielle dans la structure de la population.

En quoi la connaissance des populations et de leurs mouvements peut permettre de guider l'action publique locale ? Cette connaissance est une brique essentielle à la compréhension des logiques et des dynamiques territoriales et un préalable indispensable à la mise en place de politiques publiques.

La démographie pour comprendre

Évolution de la pyramide des âges de Bordeaux Métropole entre 1990 et 2010
(source Insee)



Évolution 1990 - 2010	
Population totale	+ 14,5 %
3 - 10 ans	+ 0,7 %
moins de 20 ans	+ 4,3 %
20 - 45 ans	+ 1,7 %
45 - 60 ans	+ 47,0 %
plus de 60 ans	+ 20,8 %
plus de 80 ans	+ 47,6 %

« *Les projections démographiques localement viennent corroborer, apporter scientifiquement la preuve de phénomènes que l'on perçoit déjà. Le vieillissement de la population, c'est quelque chose que l'on connaît, mais c'est vrai qu'on a du mal à l'anticiper* » observe Véronique Ferreira. Pour Laurent Corneil, la démographie sert également à « *l'objectivation des ressentis* ». Ainsi, la démographie permet de prendre la juste mesure des phénomènes. Deux exemples l'illustrent : la prise de conscience du vieillissement de la population à venir et la compréhension du lien entre construction neuve et population.

Le vieillissement de la population : une tendance lourde à anticiper

Sans être un impensé de l'action publique, le vieillissement à venir de la population est un phénomène parfois difficile à appréhender par les territoires. « *L'étude menée avec l'a-urba sur les projections démographiques à Ambarès-et-Lagrave a permis d'éclairer des tendances auxquelles on ne pensait pas forcément, notamment sur le poids qu'allaient représenter les personnes âgées. Cela nous a permis de nous questionner sur les services et les activités qu'on allait pouvoir leur proposer* » souligne Laurent Corneil.

Les projections réalisées par l'a-urba et l'IEDUB font apparaître que l'essentiel de la croissance démographique d'ici 2030 sera assuré par les plus de 60 ans (+ 50 % de 65-75 ans d'ici 2030). L'analyse des pyramides des âges par typologie de territoires démontre que ce phénomène sera particulièrement marqué dans les territoires pavillonnaires dits « familiaux », dont le parc de logements trop homogène ne permettra pas un renouvellement continu des populations.

Philippe Louchart fait le même constat en Île-de-France : « *il faut expliquer, démontrer aux élus l'ampleur de ce qu'ils ressentent intuitivement, le fait qu'une famille avec enfants n'est pas un statut ad vitam eternam, qu'elle va devenir un couple sans enfant, puis une personne seule* ».

La relation habitat/population : construire 100 logements ne revient pas à accueillir 240 habitants

Un des apports majeurs de la démographie pour la définition des politiques locales de l'habitat est l'objectivation et la compréhension de la relation entre habitat et population.

Selon Christophe Bergouignan, les migrations résidentielles sont gouvernées par trois grands types de logiques. La première, la logique des parcours de vie, permet d'appréhender en différentes étapes le parcours résidentiel d'un individu : études supérieures, prise d'autonomie post-études, constitution de la famille, migrations de crise (rupture d'union ou rupture professionnelle), migrations de perte d'autonomie. Si ces étapes ne sont pas systématiquement vécues par tout le monde, ni au même moment, elles ont un impact très fort sur la structure de la population des territoires. La spécialisation étudiante de Bordeaux ou la spécialisation familiale de certaines communes périurbaines sont le résultat de ces étapes du parcours de vie. Les deux autres types de logiques qui influent sur les migrations résidentielles sont d'ordre environnemental et spatial (par exemple, le climat joue sur l'attractivité entre grandes régions) et d'ordre économique (où on peut voir l'influence d'une filière économique comme la viticulture sur la dynamique de la population d'un territoire comme le Médoc). Toutefois, à une échelle plus locale et à l'intérieur d'un grand bassin d'emploi comme Bordeaux Métropole, ce sont surtout le marché du logement et les programmes d'aménagement qui influencent le peuplement des espaces. Pour essayer de comprendre et d'anticiper le devenir des populations à l'intérieur d'un bassin d'emploi urbain, c'est donc la question de l'habitat en interaction avec la logique des parcours de vie qu'il est intéressant d'analyser.

Philippe Louchart ajoute que la croissance de la population d'un territoire est le résultat de trois facteurs : la croissance du parc de logements (construction et renouvellement du parc), l'évolution de la proportion de logements inoccupés (logements vacants et résidences secondaires) et l'évolution de la taille des ménages. C'est en s'appuyant sur ces trois facteurs que l'on peut déterminer le « point mort » d'un territoire, c'est-à-dire le nombre de logements nécessaires à construire pour garder une population constante.

La mise en évidence des parcours de vie, du renouvellement du parc de logements et du rôle des résidences secondaires sur la population d'un territoire permet donc de mieux comprendre son fonctionnement et d'agir en conséquence. Les travaux menés avec la commune d'Ambarès-et-Lagrave illustrent bien cet intérêt. Ainsi, Laurent Corneil témoigne : « *avec une moyenne INSEE à 2,4 habitants par logement, on faisait un calcul facile selon lequel avec 100 logements, on aurait 240 habitants supplémentaires. Or, on avait observé ces dernières années que ce n'était pas vrai. L'étude a permis d'éclairer les élus sur ces aspects en démontrant la complexité des phénomènes.* »

La démographie pour anticiper et agir

Les éclairages sur le fonctionnement des territoires que propose la démographie sont utilisés par les décideurs locaux à plusieurs échelles.

À l'échelle globale, la démographie permet de définir les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux objectifs d'un projet de territoire. Ainsi, les SCoT et les PLH utilisent la démographie pour déterminer des objectifs de production de logements en lien avec le projet d'accueil démographique du territoire. Ces objectifs de portée générale constituent par la suite un cadre pour les collectivités lors de la mise en œuvre de leurs projets urbains. À une échelle plus locale, la démographie permet de guider la programmation d'une opération de logements en mettant en évidence le lien entre la typologie de logements, leur statut d'occupation et les caractéristiques de la population nouvelle qui sera accueillie. Cela se traduit par la mise en place d'outils opérationnels comme les SMS (Servitudes de Mixité Sociale), les SDS (Secteurs de Diversité Sociale) et les STL (Servitudes de Taille de Logements) mobilisés, par exemple, par le futur PLU 3.1 de Bordeaux Métropole.

La démographie est également un outil indispensable à la réflexion des territoires sur la programmation en équipements (notamment scolaires). En proposant des outils de prévision des effectifs scolaires, elle permet aux communes d'anticiper la création ou la fermeture de classes et d'adapter leur programmation en logements en fonction.

La démographie, comment ? Modèles, pédagogie, dialogue

Les méthodes et les outils de la démographie sont divers. Les modèles de projection démographique sont des outils prisés pour engager une réflexion sur le devenir des territoires. Toutefois, les débats font apparaître qu'un modèle n'a de sens qu'au regard de la question à laquelle il contribue à répondre et que la pédagogie et le dialogue avec les acteurs locaux sont des conditions indispensables à la mise en place de modèles de qualité.

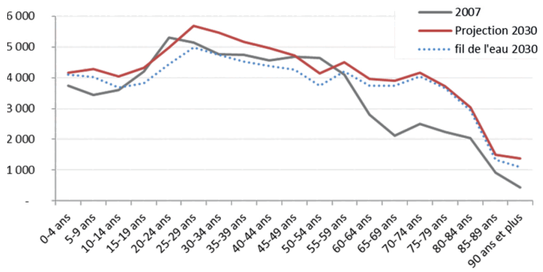
Modèles complexes versus modèles simplifiés

Les modèles de projection démographique liés à la programmation en logements d'un territoire peuvent utiliser différentes méthodes. Si elles font appel à des principes communs (projection d'un fil de l'eau et réajustement en fonction de la programmation habitat), elles présentent des degrés de finesse et de complexité qui sont variables.

Pour Christophe Bergouignan, « *tout dépend de ce qu'on attend du modèle* ». L'a-urba met en place un outil de projection simplifié pour offrir des ordres de grandeur et instiller la réflexion sur la démographie. Mais attention à ne pas faire peser sur ce modèle des objectifs qui ne sont pas les siens ! Dans le cadre d'une question décisionnelle propre à une collectivité, le souci de contextualisation de l'outil et de connaissance fine du territoire doit être prioritaire. À ce titre, le choix des hypothèses qui participent au modèle s'avère fondamental. Ainsi, Christophe Bergouignan souligne que « *l'important dans ces outils, c'est qu'il y ait un lien le plus fort possible entre les hypothèses qu'on retient et la procédure que l'on met en œuvre. En effet, ce qui est important, c'est d'évaluer la sensibilité des résultats aux hypothèses* ».

La qualité des modèles dépend également beaucoup des données qu'on intègre. Selon Philippe Louchart, « *nous sommes dépendants des outils que l'appareil statistique met à notre disposition et des questions qui sont posées* ».

Projection de population à 2030 : exemple de Mérignac
(source a'urba)



À titre d'exemple, alors qu'en 1999 l'Insee mesurait les migrations résidentielles sur 8 ans, le nouveau recensement les mesure sur un an. Les enseignements tirés de l'analyse de ces migrations sont alors totalement différents. Certaines évolutions sociétales (entrée plus tardive dans la vie active, phénomènes de recomposition familiale) sont également mal prises en compte par la statistique. Les outils doivent donc être pensés et conçus en intégrant cette question des biais et des manques. Un raisonnement par typologie de territoires peut permettre de pallier les problèmes d'effectifs trop réduits sur les petits territoires. Un travail étroit avec la collectivité commanditaire d'une étude démographique est de ce fait indispensable.

Le dialogue et la pédagogie au cœur de l'approche démographique

Christophe Bergouignan l'affirme : « *ce ne sont pas les simulations qui font la prospective mais la discussion autour de ces simulations. L'outil est central dans le sens où il doit être de qualité et bien s'ajuster aux données et aux questions mais après il y a tout un débat qui doit se construire autour* ».

Laurent Corneil appuie également cette nécessité de dialogue : « *dans le cadre de notre étude, il y a eu un gros travail en amont du service urbanisme qui a mobilisé sa connaissance et son expérience de la commune, des pratiques des promoteurs, du tissu de propriétaires dans un contexte de forte division foncière. Cette connaissance des pratiques a permis de dégager des tendances qui ont pu être projetées par le démographe* ».

Le dialogue est indispensable pour mesurer les apports d'un modèle démographique mais aussi ses limites. Christophe Bergouignan met d'ailleurs en garde sur la capacité prédictive de ces modèles : « *on ne parle pas de modèle de prévision mais de modèle de simulation* ». La commune d'Ambarès-et-Lagrave l'a d'ailleurs intégré : « *les élus ont vite compris qu'on n'était pas là pour prédire l'avenir, que ce n'était pas une prévision gravée dans le marbre ni un chemin qu'on était en train de leur imposer mais un outil d'aide à la décision autant pour essayer d'infléchir certaines tendances que pour adapter leur politique aux populations qui vont arriver* ».

Trois hypothèses de travail – exemple de l'étude menée sur la commune d'Ambarès-et-Lagrave par l'a-urba et l'IEDUB

	H0 Arrêt de la construction	H1 Limitation de la construction	H2 Poursuite du développement
2019	15 490	16 200	16 810
2024	15 060	16 830	19 060
2029	14 560	17 010	20 270
var. 11 - 29	+ 8,4 %	+ 26,8 %	+ 51 %

La démographie est donc une science riche de méthodes et d'enseignements pour la définition des politiques locales de l'habitat. En objectivant des ressentis et en donnant des clefs de lecture sur le fonctionnement des territoires, elle permet aux décideurs locaux d'anticiper les évolutions à venir et d'adapter leur action en conséquence. Les travaux sur la démographie révèlent toute leur utilité et leur efficacité dans le cadre d'un dialogue étroit entre le démographe et la collectivité.

En effet, les échanges sur les hypothèses et les limites des approches démographiques sont essentiels pour développer des outils appropriables par les territoires.

À ce titre, les débats autour des phénomènes passés s'avèrent tout aussi riches que ceux favorisés par les outils de simulation démographique.

Équipe projet :
Camille Garcelon
Stella Manning
Caroline De Vellis

Sous la direction de :
Cécile Rasselet

Conception graphique :
Christine Dubart

a'urba | mai 2016

a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

Hangar G2 Bassin à flot n°1
Tél. : 33 (0)5 56 99 86 33

quai Armand Lalande
Fax : 33 (0)5 56 99 89 22

BP 71 F-33041 Bordeaux Cedex
e-mail contact@aurba.org