HAL open science

Régions en déclin : un nouveau paradigme démographique et territorial

Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon, Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Riviere, et al.

To cite this version:

Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, et al.. Régions en déclin : un nouveau paradigme démographique et territorial. [Research Report] Parlement Européen; Direction Générale des politiques internes de l'Union; Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion. 2008. hal-03595140

HAL Id: hal-03595140

https://hal.science/hal-03595140v1

Submitted on 3 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA hEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

ETUDE

Département thématique B
Politiques structurelles et de cohésion

REGIONS EN DECLIN: UN NOUVEAU PARADIGME DEMOGRAPHIQUE ET TERRITORIAL

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

2008

FR

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA hEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Direction générale des politiques internes de l'Union

Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial

ÉTUDE

IP/B/REGI/IC/2007-044 **11/07/2008**

PE 408.928 **FR**

La présente étude a été rédigée à la demande de la commission du développement régional du Parlement européen.

Ce document est publié dans les langues suivantes:

- Original: FR.
- Traductions: EN, DE

La synthèse est publiée dans les langues suivantes:
BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

Auteurs: UMS RIATE, (Université Paris Diderot, chef de file)[1], Géographie-cités (CNRS Paris-A) [2], LIG (Université Joseph Fourier) [3], IGEAT (Université Libre de Bruxelles) [4], Université d'Umeå [5], Département de Sciences Sociales – Université de Naples "L'Orientale", Université de Naples [6], CUGUAT – TIGRIS (Université Alexandru Ioan Cuza) [7]

Fonctionnaire responsable: Mme Ivana Katsarova
Département thématique B:
Politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
Rue Wiertz 60
B-1047 Brussels
E-mail:ipoldepb@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en juin 2008.

La présente étude est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:
www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=FR

Bruxelles, Parlement européen, 2008.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

[1] Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon
[2] Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll, Christine Zanin
[3] Jérome Gensel, Jean-Marc Vincent, Christine Plumejeaud
[4] Gilles Van Hamme
[5] Einar Holm, Magnus Strömgren
[6] Pasquale Coppola, Alessia Salaris,
[7] Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu et Oana Stoleriu

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA hEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Direction générale des politiques internes de l'Union

Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial

ÉTUDE

Contenu:

L'Union européenne constitue actuellement avec la Russie et le Japon la partie du monde qui devrait connaître la croissance démographique la plus faible dans les années à venir. Au-delà des questions de politique extérieure, ces évolutions ont également un impact sur les évolutions régionales et locales. C'est donc l'ensemble de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale qui est concerné par les phénomènes démographiques contemporains.

L'apparition d'une décroissance démographique à l'échelle de régions entières vient s'ajouter et parfois se confondre avec les problématiques de disparités de développement qui sont traditionnellement au cœur de la politique de cohésion de l'Union européenne. De l'avis des auteurs, ceci doit conduire à repenser cette politique dans toutes ses dimensions : économique, sociale, environnementale et surtout territoriale. Les réponses au problème de la décroissance démographique passeraient ainsi par la mise en place d'une gouvernance multi-scalaire impliquant des niveaux d'intervention à la fois *suprarégionaux* (Union européenne, Etats), *infrarégionaux* (autorités locales, agglomérations) et *transrégionaux* (espaces transfrontaliers, marges internes).

IP/B/REGI/IC/2007-044

PE 408.928 **FR**

Cette étude est dédiée à la mémoire du Professeur Pasquale Coppola

Résumé

Le caractère relativement prévisible à moyen terme des évolutions démographiques nationales et, dans une moindre mesure, régionales ou locales, entraîne une responsabilité particulière des décideurs politiques. En effet, si l'on peut, dans une certaine mesure, excuser l'imprévoyance des décideurs politiques face à des chocs économiques externes (crise des « surprimes », augmentation des prix de l'énergie par exemple) ou à des aléas environnementaux (inondations, tempêtes, tremblements de terre, …), il est beaucoup plus difficile de pardonner un manque d'anticipation sur des phénomènes démographiques dont on connaît *grosso modo* assez bien les trajectoires prévisibles pour les 20 ou 30 prochaines années.

L'Union européenne constitue avec la Russie et le Japon la partie du monde qui devrait connaître la croissance démographique la plus faible dans les années à venir. En l'absence d'élargissements nouveaux, sa population devrait demeurer approximativement stable autour de 500 millions d'habitants. Néanmoins, plusieurs des pays qui la composent doivent s'attendre à une baisse démographique, notamment l'Allemagne, l'Italie et la totalité des nouveaux Etats membres exception faite de Chypre et de Malte. En revanche, les pays situés à l'est et au sud de la Méditerranée connaîtront encore une forte croissance démographique au cours de cette période et la population de la Turquie dépassera celle de l'Allemagne dès 2015 (82 millions d'habitants) tandis que la population du Maroc sera supérieure à celle de l'Espagne aux alentours de 2035 (44 millions d'habitants). Ces évolutions globales sont bien connues et soulèvent plusieurs dilemmes politiques et géopolitiques en matière de poursuite de l'élargissement et d'ouverture ou de fermeture des frontières à l'immigration.

Ces évolutions interfèrent également avec des évolutions régionales et locales beaucoup plus redoutables en matière de décroissance démographique et de vieillissement. Dans presque tous les pays de l'Union européenne, on trouve des régions dont la population a commencé à décroître au cours des vingt dernières années (1980-2000). Le phénomène ne fera que s'accentuer au cours des prochaines décennies. Au-delà des questions de politique extérieure, c'est donc bien l'ensemble de la politique intérieure de cohésion économique, sociale et territoriale qui est concerné par les transformations démographiques contemporaines.

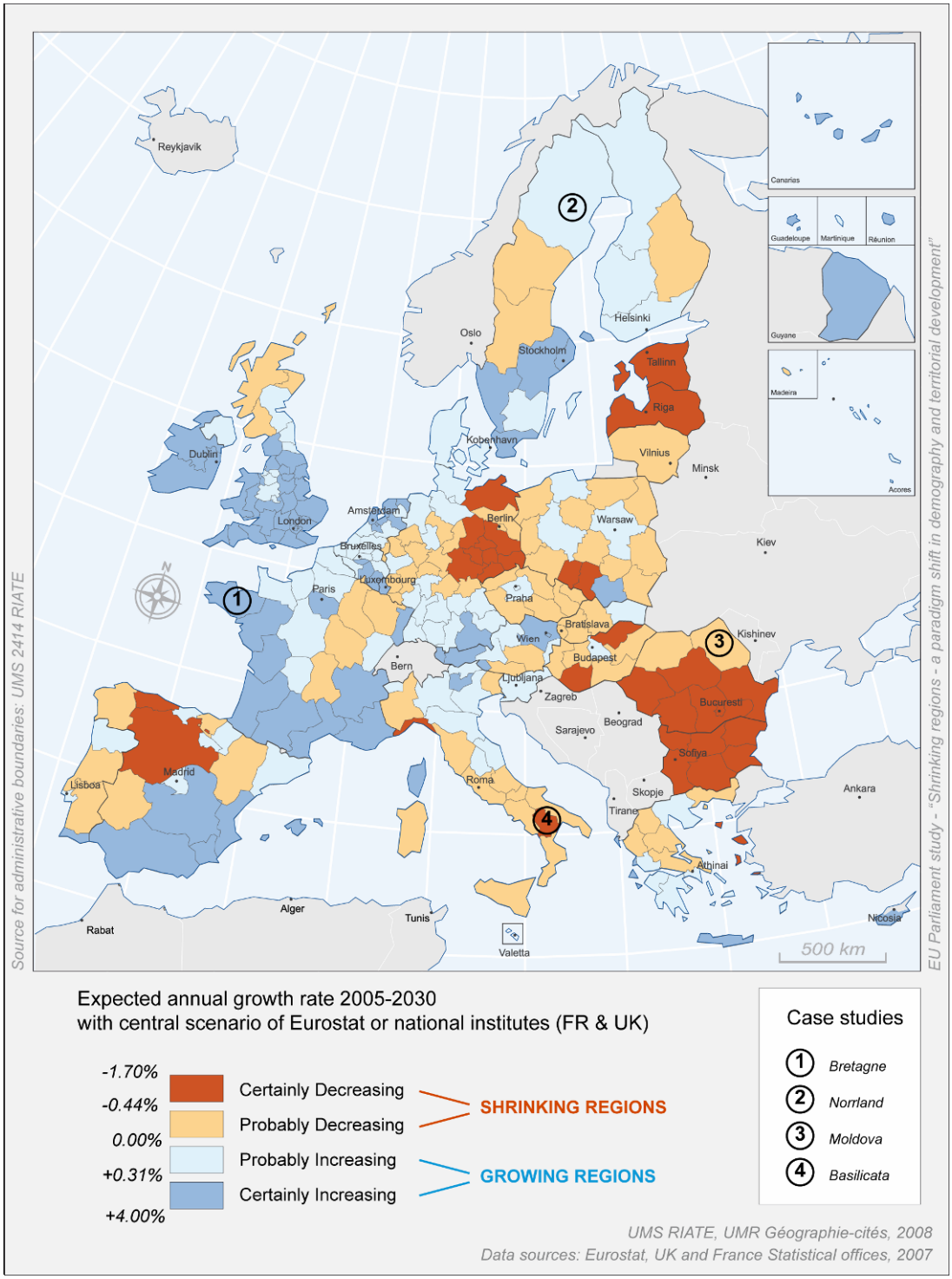
« Shrinking Regions » : définitions et caractéristiques

Peut-on essayer de prévoir la dynamique démographique régionale des 25 prochaines années ? Existe-t-il un lien systématique entre vieillissement et baisse démographique ? La baisse démographique est-elle liée aux migrations ou plutôt à l'écart entre naissances et décès ?

- L'apparition du concept de « Shrinking Region » est récente (début des années 2000) même si elle correspond à des réalités plus anciennes. La nouveauté essentielle réside dans la généralisation du phénomène de dépopulation à l'échelle de régions entières, villes comprises (« Shrinking Cities »).
- La définition même de ce concept reste objet de débats. Même si le phénomène de diminution de la population est associé à d'autres phénomènes tels que le vieillissement, il est préférable de s'en tenir à la définition la plus simple qui est la diminution du nombre d'habitants d'une région en une génération. C'est donc le parti qui a été adopté dans ce rapport.

- Le niveau NUTS2 a été retenu mais la définition des régions en décroissance serait différente si l'on avait opté pour un autre découpage régional.
- La typologie des « Shrinking Regions » comporte quatre types selon que la décroissance de population en 2005-2030 est presque certaine, probable, improbable, très improbable.

Figure 1 : Typologie des "Shrinking Regions" (2005-2030)



- Les « Shrinking Regions » sont plus nombreuses dans les anciens pays socialistes et dans les pays méditerranéens. Toutefois presque tous les pays de l'Union européenne comportent au moins une région en décroissance démographique probable ou très probable au cours des 25 prochaines années et le phénomène tend à se diffuser spatialement.

- A l'échelle régionale (NUTS2) il n'existe aucune relation entre la densité de population des régions et leur croissance démographique future. Le phénomène de dépopulation touche aussi bien de vieilles régions industrielles à forte concentration de populations que des régions périphériques rurales.
- Le vieillissement dépend non seulement de l'âge moyen des populations mais aussi de leur espérance de vie en bonne santé. Les rédacteurs du rapport proposent un nouvel indicateur synthétique de vieillissement, qui combine ces deux paramètres *(Figure 3)* et permet de mettre en évidence le lien étroit qui existe entre décroissance démographique et vieillissement des régions.
- La baisse démographique ne dépend pas toujours d'un excédent des décès sur les naissances. Elle est également de plus en plus dépendante des migrations vers les aires métropolitaines, notamment de la part de jeunes actifs à la recherche d'emploi. La perte de ces jeunes actifs accentue les phénomènes de vieillissement et de baisse de la natalité dans les « Shrinking Regions », créant un véritable cercle vicieux.
- La mobilité en sens inverse des retraités ne compense pas ces pertes et les « Shrinking Regions » sont en général peu attractives pour les retraités des classes supérieures susceptibles de doper l'économie domestique par des transferts de pensions.

Les régions qui perdent de la population sont-elles nécessairement les plus en difficultés sur le plan économique et social ?

- Sur la période 1995-2005, les « Shrinking Regions » ont des situations économiques plus défavorables que les autres : PIB/hab. plus faible, taux de chômage plus élevé. La majorité de ces régions sont des territoires périphériques relativement pauvres qui bénéficient pour la plupart de la politique de cohésion. Mais il faut noter la forte diversité des régions en déclin démographique (agricoles, industrielles et parfois métropolitaines).
- La prise en compte des transferts interrégionaux (revenus, aides publiques, consommations touristiques, etc.) atténue de façon sensible les écarts de revenus entre les différents types démographiques.
- Les « Shrinking Regions » sont plus pauvres que les autres mais leurs taux de croissance économique sur la période 1995-2005 n'ont pas été réellement plus faibles que ceux des autres régions car la plupart étaient situées dans les nouveaux pays membres où rattrapage économique et baisse démographique sont allés de pair.

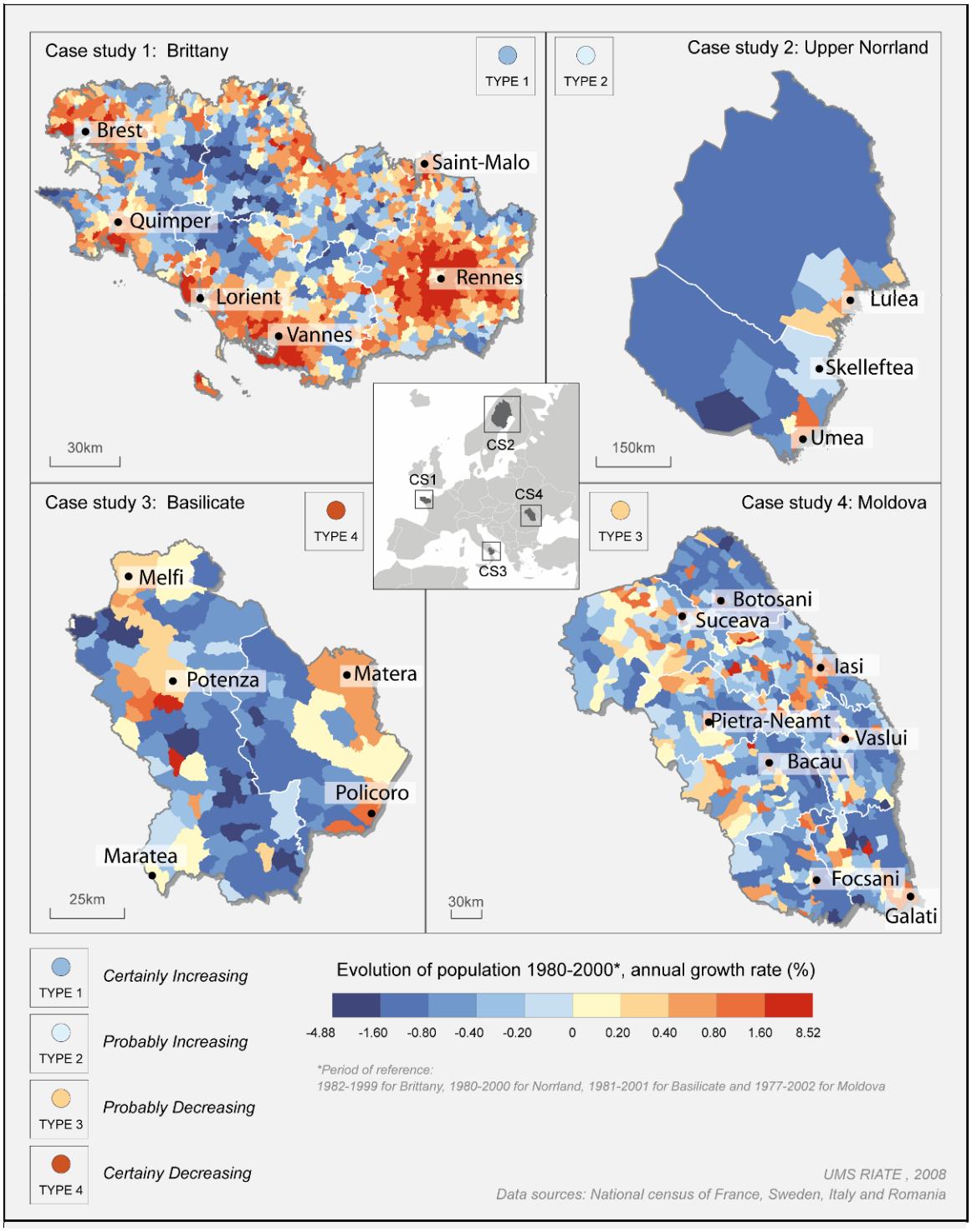
Quelles informations nouvelles apparaissent lorsqu'on étudie les variations démographiques au niveau plus local des communes ou des villes ? En particulier, comment se redistribuent les services publics dans un contexte de déprise démographique et de concentration spatiale du peuplement ?

- Que la région connaisse une croissance, une phase de stabilisation ou un déclin démographique, les phénomènes de déprise concernent essentiellement les zones rurales, faiblement peuplées et isolées. En revanche, les grandes villes font souvent preuve d'un certain dynamisme. Il en va de même pour les communes situées à proximité des grandes villes, du fait du mouvement de périurbanisation.
- Les phénomènes récents de dépopulation touchent souvent des espaces déjà fragilisés et donc caractérisés par une perte des capacités créatives d'innovation et de réaction face aux changements. Ces phénomènes de dépopulation hypothèquent les chances de faire émerger

de nouveaux espaces économiques attractifs et rendent inévitable le recours à une main d'œuvre extérieure, nationale ou étrangère.

- Le vieillissement, combiné à la dépopulation, a des conséquences sur l'environnement ainsi que sur le marché local de l'emploi. Ces processus accélèrent la déstructuration de certains services et accentuent l'inégalité d'accès à ces services**.** Ils entraînent de nouveaux besoins, en particulier pour les personnes âgées.

Figure 2 : Evolution de la population 1980 – 2000



En matière de gouvernance des « Shrinking regions », comment s'articulent à l'heure actuelle les niveaux européen, national, régional et local ? Assiste-t-on à l'émergence de solutions spécifiques ?

- Les interventions menées au niveau national, cadre de référence majeur, assurent une redistribution des richesses entre régions, comme entre villes et espaces ruraux – ce mécanisme est en partie à l'origine de ce que l'on appelle la « prime aux petites régions ». Toutefois, le contexte général de restructuration de l'Etat-Providence place les collectivités locales et régionales européennes en première ligne pour les investissements. La région en particulier s'affirme comme échelle de programmation. Dans le cas particulier des « Shrinking Regions », de nouvelles opportunités (promotion du cadre de vie) émergent donc pour ces collectivités mais aussi de nouvelles contraintes financières, dans un contexte d'inégalités de ressource croissantes.
- Le secteur de la santé est représentatif de ces mutations. Qu'il s'agisse de la refonte de la carte médicale et hospitalière en France ou en Italie, les réponses aux problèmes de maintien des services publics dans les zones en déclin combinent aux niveaux national et régional des mesures concernant les individus et reposant sur le doublet incitation/coercition ; d'autres basées sur la complémentarité entre secteurs public et privé ; enfin aux niveaux régional et international des coopérations basées sur des logiques transfrontalières.
- Ces restructurations de la gouvernance des territoires mettent en évidence deux types de « points chauds » : ceux liés à la rareté des ressources publiques, qui concernent actuellement surtout les pays d'Europe centrale et orientale, ceux liés à une crise de la solidarité inter-territoriale, qui touchent pour l'heure surtout des pays en régionalisation-fédéralisation mais pourraient s'étendre dans l'avenir à d'autres pays européens.
- Dans ce contexte complexe et souvent tendu que traverse la gouvernance en Europe, on relève que la politique de cohésion de l'Union européenne, par son pouvoir d'impulsion vis-à-vis des politiques nationales et régionales, représente un élément de stabilité essentiel. Toutefois, elle-même a connu diverses inflexions de ses orientations, ce qui joue sur cette capacité à exercer un « effet levier ».

« Shrinking Regions » et cohésion territoriale

L'apparition d'une décroissance démographique à l'échelle de régions entières vient s'ajouter – et parfois se confondre – avec les problématiques de disparités de développement qui sont traditionnellement au cœur de la politique de cohésion de l'Union européenne. Ceci doit conduire à repenser cette politique dans toutes ses dimensions : économique, sociale, environnementale et surtout territoriale.

La prise en compte de **la dimension territoriale, à la fois régionale et locale,** des transformations démographiques introduit un changement radical des questions car elle soulève de nouvelles interrogations et permet de nouvelles réponses par rapport aux études macro-économiques élaborées au niveau des Etats. Si le Livre Vert de la Commission Européenne de mars 2005 marque une véritable rupture dans la réflexion au niveau européen, c'est moins en raison de ses conclusions écrites –relativement banales – qu'en raison du fait qu'il fournit pour la première fois en annexe des projections démographiques régionales pour la période 2005-2030. Consciemment ou non, la Commission européenne ouvre par là même un champ radicalement nouveau du débat politique tant il apparaît que les impacts locaux et régionaux du

changement démographique sont d'une nature totalement différente de ceux que l'on pouvait percevoir à l'échelon des Etats. La question des **services publics** ne peut par exemple plus être envisagée comme un simple paramètre d'ajustement du budget mais devient un véritable enjeu politique et social puisque le libre jeu du marché aboutirait à l'abandon de pans entiers du territoire communautaire. De même, la question de **l'impact environnemental** des changements démographiques ne peut plus être éludée puisqu'il apparaît que le processus de désertification des zones à faible densité est susceptible d'entraîner des risques accrus d'érosion, d'incendie etc. Enfin et surtout, les questions de **péréquation sociale et territoriale** apparaissent incontournables lorsqu'on prend en compte l'importance des effets de la dépopulation au niveau local et au niveau régional.

La baisse démographique et le vieillissement forment **un système complexe d'interactions où interviennent des aspects économiques, sociaux, politiques et environnementaux** de sorte qu'il est impossible de traiter le problème par une approche sectorielle. Il serait par exemple vain de chercher à créer des pôles d'emploi ou de compétitivité dans les zones de déprise démographique si l'on ne développe pas dans le même temps une politique de maintien et de réorganisation des services de santé, d'éducation, de transport. Il serait tout aussi vain de développer une politique volontariste d'attraction de migrants nationaux ou internationaux vers les zones en cours d'abandon (par exemple pour les services aux personnes âgées) si l'on ne prend pas en compte les problèmes d'intégration économique et sociale des nouveaux arrivants dans les zones de déclin démographique.

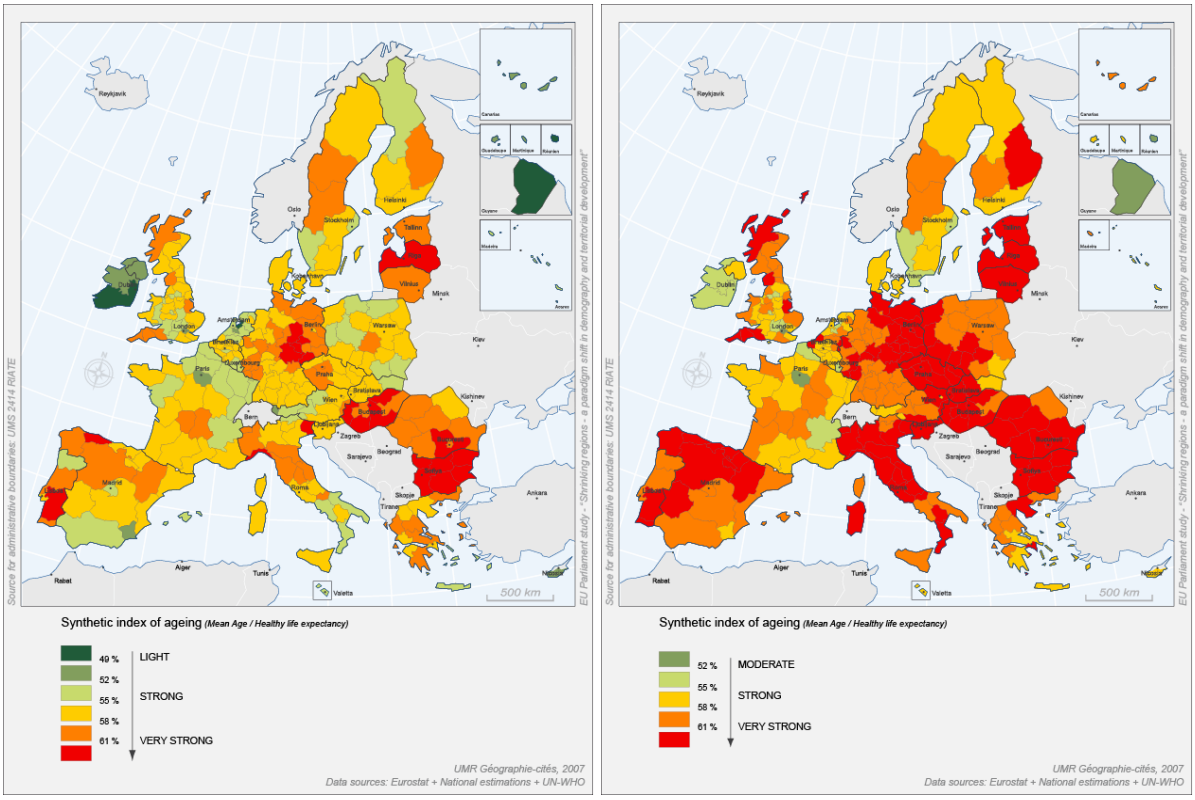
Le **concept de cohésion territoriale** constitue de ce point de vue le cadre de réflexion le plus pertinent pour développer une approche intégrée des questions démographiques car il intègre explicitement la dimension territoriale des phénomènes et il propose **une vision stratégique du développement régional** qui tient compte des effets conjoints de chacune des politiques sectorielles qui y sont menées. Même si l'on peut discuter de la pertinence du niveau NUTS2, c'est bel et bien à **l'échelon régional** que devrait revenir le rôle central dans la mise au point d'une **politique de développement démographique durable,** à condition qu'elle se fasse en complémentarité et non en concurrence avec le niveau national. En effet, à partir du moment où les niveaux nationaux et européens ont procédé aux péréquations nécessaires entre territoires riches et pauvres, c'est à cet échelon, intermédiaire entre le local et le national, que l'on peut sans doute le mieux identifier les enjeux du vieillissement démographique et programmer la réorganisation de la trame spatiale du peuplement. Cela ne signifie pas que les autres échelons territoriaux ne doivent pas contribuer, par des actions spécifiques, à la mise en place d'une réponse politique globale aux changements démographiques. Le niveau européen et le niveau national demeurent plus que jamais cruciaux pour le maintien d'une péréquation globale assurant la réduction des inégalités entre les groupes sociaux, les territoires ou les générations mais la région constitue un relais essentiel pour mettre en place des réponses territoriales opérationnelles en matière notamment d'accès aux services de soins ou de santé pour les habitants des « Shrinking Regions ».

« Shrinking Regions » et gouvernance multiscalaire

Les réponses au problème de la décroissance régionale passent par la mise en place d'une gouvernance multiscalaire impliquant des niveaux d'intervention à la fois *supra-régionaux* (Union européenne, Etats), *infrarégionaux* (autorités locales, agglomérations) et *transrégionaux* (espaces transfrontaliers, marges internes).

Au niveau de l'Union européenne, la priorité doit être donnée à l'élaboration d'indicateurs statistiques simples et fiables permettant à la fois de suivre et d'anticiper les évolutions démographiques. Aucune politique communautaire ne pourra en effet voir le jour si de tels indicateurs ne sont pas disponibles pour évaluer ex-ante et ex-post l'effet des politiques qui seraient décidées. La typologie des « Shrinking Regions », que nous avons proposée dans cette étude, constitue de ce point de vue un indicateur simple et fiable qui peut être facilement mis à jour par Eurostat sur la base des projections démographiques régionales. L'indicateur de développement démographique durable, défini comme le rapport entre l'espérance de vie en bonne santé et l'âge moyen des habitants constitue également un indicateur innovant dans la mesure où il ne se base pas sur des classes d'âge prédéfinies (0-19, 20-64, 65 et +) qui ont tendance à figer les individus dans des rôles précis (« jeunes », « actifs », « vieux »).

Figure 3 : Indicateur de développement démographique durable des régions européennes (Situation en 2005, prévisions pour 2030)



Ce qu'exprime cet indicateur est un potentiel de vie restante (pourcentage des années vécues par rapport aux années restant à vivre) qui ne préjuge pas des usages économiques ou sociaux qui peuvent en être faits par une société. Une région âgée peut avoir un bon indice de développement démographique durable si les personnes qui y vivent sont susceptibles d'y vivre longtemps et en bonne santé. Elle dispose alors de nombreuses solutions pour tirer le meilleur parti de ce potentiel. Inversement, une région apparemment jeune peut avoir un mauvais

indicateur de développement démographique durable si ses habitants ont une faible espérance de vie en bonne santé et disposent de peu de perspectives au-delà de leur période d'activité. Par rapport aux classiques « taux de dépendance » qui ne s'intéressent qu'à la période d'activité et à l'âge légal de la retraite, l'indice de développement démographique durable considère la longévité et la qualité des équipements sociaux comme un facteur positif et non pas un problème. **La question de savoir si des indicateurs démographiques innovants pourraient être introduits dans la révision de la politique régionale est évidemment ouverte.**

Au niveau national, la question centrale est celle des transferts sociaux et économiques qui s'opèrent simultanément entre les individus et les lieux, à la fois par l'action publique et par le jeu des acteurs économiques. Notre étude a montré que les « Shrinking Regions » sont dans l'ensemble plus pauvres que la moyenne nationale de leur pays, mais que les différences sont fortement réduites lorsque l'on tient compte des transferts indirects liés aux pensions de retraite, aux dotations publiques d'équipement, aux transferts opérés par les touristes etc. Il ne faut sans doute pas surestimer l'effet de ces transferts invisibles qui ne profitent pas de la même manière à toutes les régions, mais il faut en tenir compte pour procéder à une péréquation plus équitable. Une comptabilité régionale équitable devrait tenir compte du fait que certaines régions périphériques assurent la formation de jeunes actifs, dont la force de travail est ensuite utilisée par des régions métropolitaines éloignées ; ou qu'inversement certaines régions métropolitaines transfèrent une part importante de la valeur ajoutée produite vers des régions spécialisées dans le tourisme et l'accueil des retraités fortunés. **La question est ici de savoir si des logiques de péréquation nationale vont se maintenir dans l'avenir ou bien si les égoïsmes des régions les plus riches et les plus dynamiques vont l'emporter.**

Au niveau régional, le problème principal est celui de la réorganisation des services et des équipements dans un contexte de diminution de la population et de transformation qualitative de celle-ci. Ainsi, la baisse du nombre de jeunes entraîne nécessairement une réduction du dispositif de formation (réduction du nombre de classes) mais laisse ouverte de nombreuses options sur la manière d'opérer ces fermetures à la fois dans le temps et dans l'espace. Le regroupement des écoles peut être un facteur d'amélioration du système scolaire, tout comme il peut conduire à l'aggravation de la crise démographique des zones isolées à faible densité. De la même manière, l'accroissement de la demande de soins pour les personnes âgées peut être une opportunité de développement économique régional et de réorganisation de la trame spatiale des services de soin. Mais elle peut aussi conduire à une dégradation de la qualité du service et à une polarisation socio-spatiale entre des zones bien équipées et mal équipées. Si l'expérience acquise indique que diverses solutions institutionnelles sont possibles (déconcentration, décentralisation, fédéralisme), il est néanmoins souhaitable que la région constitue une entité politique dotée d'une légitimité forte (élection, budget) lorsqu'elle doit engager des décisions aussi lourdes de conséquences pour la vie quotidienne des habitants que la refonte de la trame des équipements induite par la baisse de la population. Des conflits sont inévitables dans un contexte de raréfaction des équipements et le processus de décision doit être fondé sur une consultation approfondie de la population et des élus locaux. Il faut tenir compte en particulier des oppositions ville/campagne ou grandes villes/petites villes qui vont inévitablement surgir dans un tel contexte. La mobilité des services peut souvent constituer une option utile pour la desserte des zones isolées, évitant une dispersion d'équipements sous-utilisés. **La question est ici de savoir si les politiques régionales de réorganisation de la trame spatiale du peuplement et des équipements seront davantage guidées par une priorité accordée à l'efficacité économique ou par une volonté de défendre l'équité sociale et le développement durable**.

Au niveau local, la principale difficulté consiste à prendre conscience de l'impossibilité pour une commune ou une ville de résoudre seule la question du vieillissement et de la dépopulation. Dans les zones rurales en déclin démographique, chaque commune va tenter de défendre SON école ou SON commerce de proximité, au risque d'entrer en compétition avec les communes voisines développant la même stratégie et d'aboutir soit à la fermeture générale, soit à des dépenses prohibitives de crédits publics pour soutenir des activités non rentables. Dans les zones urbaines, le même type d'opposition peut se manifester entre des centres urbains en déclin démographique et des périphéries en croissance, avec pour résultat un gaspillage de moyens et la recherche de réponses locales à des questions de niveau supérieur. Sauf à s'en remettre à une décision autoritaire des niveaux régionaux ou nationaux, c'est par la mise en place de structures intercommunales (communautés de communes, communautés d'agglomération) ou par le recours à des niveaux intermédiaires (pays, bassins de vie par exemple) que l'on peut le mieux traiter la question de la structuration locale des territoires face aux changements démographiques. **La question est ici de savoir quelles modalités de dialogue avec les responsables des niveaux supérieurs pourront être trouvées pour que les autorités locales puissent participer sans les subir aux recompositions qui les concernent.**

Reste à ajouter que cette approche multiscalaire de la gouvernance des « Shrinking Regions » ne doit pas simplement s'opérer de façon verticale mais doit également comporter une dimension horizontale afin d'éviter que des discontinuités apparaissent aux frontières des entités politiques et administratives.

Au niveau transfrontalier, entendu dans un sens large à la fois intercontinental (frontières externes de l'UE), international (frontières internes de l'UE), interrégional (limites administratives) et intercommunal, il existe de nombreuses opportunités de coopération en matière démographique qui ne sont pas ou peu exploitées en raison d'obstacles politiques, juridiques ou administratifs. Il ne manque pas d'exemples de « Shrinking Regions » voisines de régions en croissance où les premières organisent la destruction coûteuse de logements vacants devenus inutiles tandis que les secondes construisent à grands frais économiques et écologiques de nouvelles habitations. Toutes les situations de complémentarité démographique transfrontalière ne relèvent pas de situations aussi caricaturales mais il est certain qu'il existe un gisement d'initiatives à explorer dans les espaces de contact politique. **La question est ici de savoir si la peur de la décroissance démographique et d'un vieillissement insoutenable sera suffisante pour transcender les oppositions ou animosités à l'égard de « l'étranger » et ceci de l'échelle intercontinentale** (e.g. partenariat Nord-Sud en Méditerranée) **à l'échelle internationale** (e.g. hospitalisation transfrontalière) **et à l'échelle intercommunale** (e.g. mise en commun de services publics de soin et d'éducation).

Table des matières

Liste des figures **XV**
Liste des tableaux **XVII**

Préambule : le savant et le politique…revisité **1**
Introduction **3**

1. Le temps long des phénomènes démographiques **9**
1.1. La transition démographique…et après ? 10
1.2. Trois modèles différents d'évolution de la fécondité depuis 1950 14
1.3. Les diverges Est/Ouest en matière d'espérance de vie 17
1.4. Un recours inégal aux migrations internationales 18
1.5. Deux Europes démographiques ? 20

2. Typologie des « Shrinking Regions » **23**
2.1. Des "shrinking cities" aux "Schrumpfende Regionen" 24
2.2. Les échelles spatio-temporelles de la décroissance démographique 27
2.3. Une définition opératoire qui suscite des débats 29
2.4. Typologie des "Shrinking Regions" (2005-2030) 30
2.5. La diffusion spatiale de la baisse démographique après 2030 33

3. Les mécanismes démographiques de la dépopulation **35**
3.1. Décroissance démographique et densité de population 36
3.2. Décroissance démographique et vieillissement 38
3.3. Les composantes de la décroissance démographique 44
3.4. Les migrations par âge renforcent le processus de décroissance 47

4. L'impact économique régional des dynamiques démographiques **49**
4.1. Le lien complexe entre évolutions démographiques et économiques à l'échelle régionale 50
4.2. Quelques réflexions sur les conséquences économiques des évolutions démographiques futures 57
4.3. Conclusion: une hétérogénéité économique des "Shrinking Regions" qui appelle des réponses politiques différenciées 62

5. L'impact local de la dépopulation et du vieillissement **65**
5.1. Des situations démographiques contrastées 66
5.2. Les impacts multiples du rétrécissement sur la cohésion sociale et territoriale 78

6. Une gouvernance multiscalaire? **87**
6.1. Des collectivités territoriales "traversées par les flux de l'Etat-providence 88
6.2. De nouvelles articulations d'échelles et d'acteurs institutionnels 92
6.3. Le problème des ressources: entre péréquation horizontale et verticale 95
6.4. La santé: un cas d'école 100
6.5. La place de l'Europe et de la politique de cohésion 104

Conclusion **109**
Annexe 1 : Bibliographie **115**
Annexe 2 : Glossaire des abréviations et acronymes **126**

Liste des figures

Figure 1 : La population des pays du Monde en 2030 3
Figure 2 : Part de l'Union Européenne dans la population et l'économie mondiale (1950-2020) 4
Figure 3 : Evolution démographique régionale en Europe (1980-1999) 6
Figure 4 : Trois hypothèses sur la fin de la transition démographique en Europe 11
Figure 5 : Trajectoires moyennes de fécondité des 27 pays membres de l'UE (1950-2005) 14
Figure 6 : Trois modèles différents d'évolution de la fécondité européenne (1950-2005) 16
Figure 7 : Deux modèles d'évolution de la mortalité (1950-2005) 17
Figure 8 : Migrations effectives et potentielles dans l'espace Euro-méditerranéen 18
Figure 9 : Provenance des résidents étrangers en Basilicate 19
Figure 10 : Typologie des pyramides des âges des 27 pays membres de l'UE en 2005 21
Figure 11 : Evolution de la croissance de la population en fonction de la distance au centre à Tokyo 25
Figure 12 : Accélération de la décroissance démographique en Allemagne de 1993 à 2002 26
Figure 13 : Evolutions démographiques régionales du Japon et de l'UE (1980-2000) 28
Figure 14 : Typologie des "régions qui rétrécissent" (2005-2030) 31
Figure 15 : Evolution de la population de la région de Navarra (ES) en 2005-2030 33
Figure 16 : La diffusion spatiale de la décroissance démographique 34
Figure 17 : Densité de population et croissance à venir 36
Figure 18 : Densité et croissance des populations des communes de Bretagne 37
Figure 19 : Différentes façons d'appréhender l'espérance de vie 38
Figure 20 : Définition de l'indice synthétique de vieillissement 39
Figure 21 : Age moyen des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique 40
Figure 22 : Espérance de vie en bonne santé des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique 41
Figure 23 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique 41
Figure 24 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en 2005 42
Figure 25 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en 2030 43
Figure 26 : Bilans naturel et migratoire des régions européennes (1995-2004) 44
Figure 27 : Typologie des formes de croissance régionale (1995-2004) 46
Figure 28 : Bilans migratoires des 25-29 ans et des 65-74 ans entre 2000 et 2005 48
Figure 29 : PIB/hab. des régions démographiquement déclinantes, en référence aux moyennes nationales, en 2005 (Types démographiques 3 et 4) 51

Figure 30 : Les types économiques des régions démographiques déclinantes 53

Figure 31 : Prospérité régionale et dynamiques démographiques à l'échelle régionale dans l'UE27 55

Figure 32 : Importance des 20-64 ans en 2030 59

Figure 33 : Importance des 65-80 ans en 2030 61

Figure 34: Evolution comparée de la population des régions Basilicate, Bretagne, Upper Norrland et Moldavie sur la période 1980 – 2030 67

Figure 35 : Evolutions comparées des populations en Suède sur la période 1980 – 2007 68

Figure 36 : Evolution de la population 1980 – 2000 69

Figure 37 : Population et structure par âge 71

Figure 38 : Pyramides des âges 1980, 2005 et 2030 (scénario central de la projection) des régions du Basilicate, de Bretagne, de Moldavie et d'Upper Norrland 73

Figure 39 : Croissances naturelle et migratoire de la population pour les régions de Basilicate, de Bretagne, de Moldavie et d'Upper Norrland sur la période 1990 – 2005 74

Figure 40 : Citoyens étrangers résidents en Basilicate 2003-2007 75

Figure 41 : Emploi par secteur industriel pour la Suède, l'Upper Norrland et les régions les moins peuplées de l'Upper Norrland en 2006 79

Figure 42 : L'effet de la décroissance démographique sur la main d'œuvre régionale 81

Figure 43 : Vieillissement et système sanitaire 82

Figure 44 : Réseaux de ramassage scolaire dans le département de Galați 89

Figure 45 : Déprise démographique et système d'enseignement 90

Figure 46 : La Basilicate : le modèle de gouvernance issu de la loi 4/2007 Réseau intégré des services de Citoyenneté sociale 94

Figure 47 : Deux hypothèses de réorganisation régionale en Italie et Suède 99

Figure 48 : La politique de cohésion et les Shrinking Regions 106

Liste des tableaux

Tableau 1: Typologie démographique des régions par pays et héritages politiques 32
Tableau 2 : Taux migratoire (pour mille) par classes d'âges entre 2000 et 2005 selon les types démographiques 48
Tableau 3 : Croisement entre les indicateurs économiques et les types démographiques 52
Tableau 4 : Les structures économiques des types démographiques en 2002 53
Tableau 5 : Corrélations simples entre les dynamiques démographiques et le PIB/hab. à l'échelle régionale, entre 1995 et 2005 55
Tableau 6 : Corrélation (R de pearson) entre les composantes de la croissance démographique et le PIB/hab., 2000-2004 55
Tableau 7 : Les croissances économiques des types démographiques sur la période 1995-2005 56
Tableau 8 : Corrélation simple entre croissance démographique et économique 57
Tableau 9 : Les évolutions des structures par âges selon les types démographiques entre 1995 et 2030 58
Tableau 10 : Les caractéristiques générales de la déprise démographique 72
Tableau 11 : « Taille » moyenne des NUTS2 dans quelques pays européens en 2006 92
Tableau 12 : Le poids des administrations infra nationales en 2001 93
Tableau 13 : Quelques catégories de dépenses des collectivités territoriales 93
Tableau 14 : Imposition de base moyenne par type de commune en 2008 en Suède 97
Tableau 15 : La Dotation Générale de Fonctionnement en France 97
Tableau 16 : La dotation de population en 2008 selon la taille des communes françaises 97
Tableau 17 : Densité des omnipraticiens (pour 100 000 habitants) par type d'espace 101

Préambule : le Savant et le Politique … revisité

Lorsqu'en 2050 le grand géosociodémographe eurafricain Ali Ibn Smith-Kadar publia aux Presses de l'Université de Sfax la 5e édition de son monumental « *Traité général de géosociodémographie mondiale* », il hésita longuement à supprimer le chapitre qu'il avait consacré en 2030 à l'Union Européenne. Il écrivait à l'époque que « *demeurée stable à un niveau d'environ 500 millions d'habitants de 2000 à 2030, l'Union Européenne avait vu sa part de la population mondiale se rétrécir de plus en plus, passant en 30 ans de 8% à 6% de la population mondiale. Cette réduction s'expliquait à la fois par l'arrêt de la politique d'élargissement après 2007 et par la fermeture de ses frontières* ».

Aujourd'hui, les choses avaient bien changé. Après trois refus successifs du Caire, l'Union Européenne (UE) avait fini par obtenir en 2049 son adhésion à la Fédération EurAsiAfricaine (FEAA) dont elle constituait l'entité la plus petite, tant sur le plan économique que démographique. Si elle n'avait pas rejoint la FEAA, l'UE n'aurait plus compté que pour 5% de la population mondiale en 2050 et à peine plus sur le plan économique. Son économie était handicapée par le poids considérable des personnes âgées qui y résidaient dans un nombre réduits de mégapoles séparées par les vastes espaces consacrés à la production agricole et presque vides de toute occupation humaine. Dans cette partie du Monde, la population n'avait pas seulement diminué mais elle s'était aussi concentrée spatialement et des pans entiers du territoire avaient fini par être abandonnés ou transformés en réserves naturelles faute d'avoir mis en place une politique commune d'aménagement du territoire tenant compte des spécificités des évolutions démographiques locales et de leur impact économique, social et environnemental.

« *Et pourtant, les prévisions démographiques faites en 2000 pour la période 2000-2050 s'étaient pour une fois révélée exacte* !» soupira-t-il. Les chercheurs scientifiques et les décideurs politiques de l'Union Européenne avait finalement eu à leur disposition au début des années 2000 tous les outils nécessaires pour prévoir les évolutions démographiques mondiales et anticiper dans une large mesure leurs impacts au niveau régional et local. Mais ils s'étaient dans leur écrasante majorité contentés d'analyser les évolutions à l'échelle des Etats (sans analyser en détail les impacts locaux et régionaux), s'étaient limités à l'étude des 27 pays de l'Union Européenne (sans étudier les dynamiques très différentes des voisinages orientaux et méridionaux), s'étaient focalisés sur les tendances futures des vingt prochaines années (sans analyser le contexte historique et politique où elles s'inscrivaient) et enfin s'étaient enfermés dans une perspective purement économique de compétitivité mondiale (sans prendre en compte les impacts sociaux et environnementaux du changement démographique). On avait consacré des centaines de rapport à l'étude des taux de dépendance et à la nécessité de relever l'âge de départ à la retraite, à l'étude de l'allongement de la durée de la vie et son impact sur les dépenses de santé et aux problèmes généraux de répartition des revenus et des rôles entre les générations. Mais on avait simplement oublié que deux dimensions fondamentales devaient être introduites dans toutes ses analyses : le temps et l'espace.

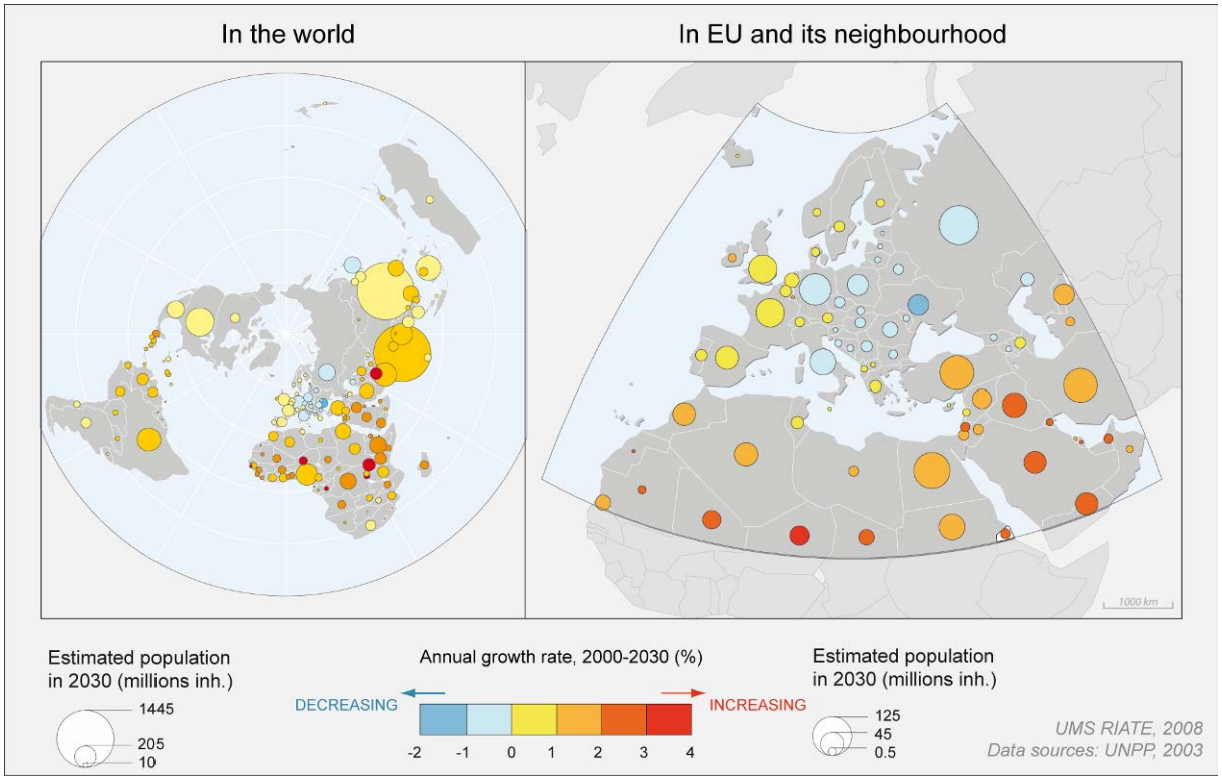
Ali Ibn Smith-Kadar décida finalement de supprimer le chapitre consacré à l'Union Européenne à l'exception d'une phrase qu'il plaça dans l'introduction de la 5e édition : « *L'exemple de l'Union Européenne nous enseigne que les phénomènes démographiques sont imprévisibles, non pas parce qu'on ne sait pas les prévoir correctement mais parce qu'on ne sait pas interpréter correctement les anticipations qu'ils nous fournissent* ».

Introduction

Des pays européens qui « rétrécissent » …

Les phénomènes démographiques sont parmi ceux qu'il est aisé de prédire et d'anticiper, au moins à court et moyen termes, car ils sont dotés d'une forte inertie. A la différence des crises économiques et politiques qui peuvent bouleverser complètement les situations antérieures en quelques années ou décennies, les pyramides des âges constituent des « éponges historiques » qui absorbent tous les aléas de la conjoncture mais ne se modifient que très lentement et seulement sous l'impulsion de causes profondes et durables. Avec l'accroissement de la longévité humaine, cette inertie n'a fait que se renforcer et, sauf à imaginer de véritables bouleversements de l'ordre social et politique, on peut deviner dans une large mesure et avec une marge d'erreur faible ce que sera la population totale de l'Union Européenne et des autres pays du Monde à l'horizon d'une génération vers 2030 (figure 1).

Figure 1 : La population des pays du Monde en 2030



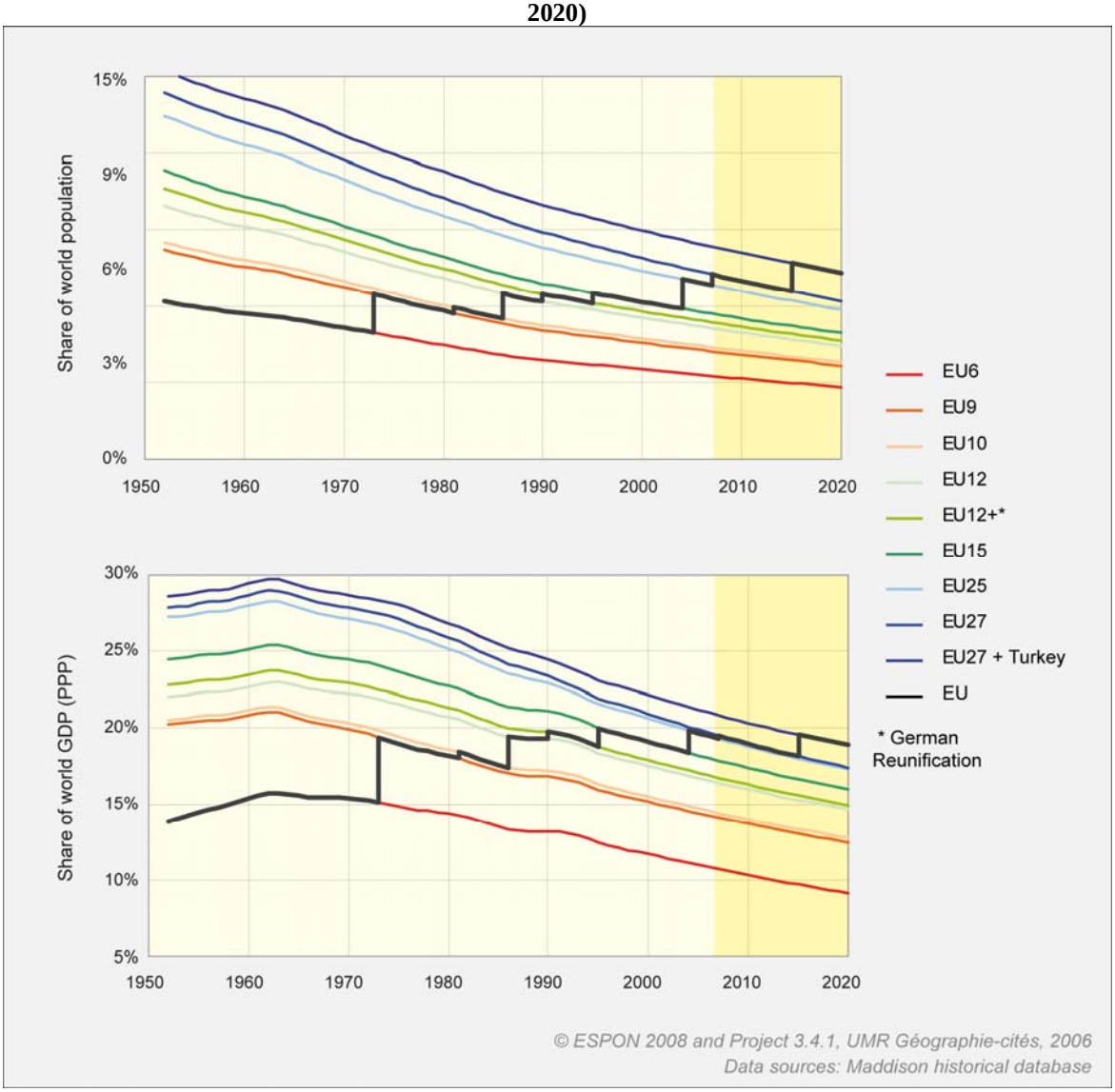
L'Union Européenne constitue avec le Japon la partie du Monde qui devrait connaître la croissance démographique la plus faible dans les années à venir (ORATE 3.4.1., 2008). Si sa population devrait demeurer approximativement stable, plusieurs des pays qui la composent doivent s'attendre à une baisse démographique, notamment l'Allemagne, l'Italie et la totalité des nouveaux États membres à l'exception de Chypre et de Malte. Cette baisse démographique s'observera également dans les pays du voisinage oriental de l'Union Européenne où elle sera encore plus accentuée (Ukraine). En revanche, les pays situés à l'est et au sud de la Méditerranée connaîtront encore une forte croissance démographique au cours de cette période. Tout comme la population chinoise sera dépassée par celle de l'Inde vers 2030 (1.45 milliards d'habitants), la population de la Turquie dépassera celle de l'Allemagne

dès 2015 (82 millions d'habitants) tandis que la population du Maroc sera supérieure à celle de l'Espagne aux alentours de 2035 (44 millions d'habitants).

… dans une Union Européenne qui s'élargit

Un retour en arrière sur l'évolution du demi-siècle passé permet de comprendre que la tendance à la réduction du poids démographique des pays membres actuellement de l'Union Européenne est inéluctable. Mais elle a jusqu'ici toujours été contrebalancée par les élargissements successifs de l'Union Européenne. Comme le montre la figure 2 qui constitue l'un des résultats majeurs de l'étude ORATE « Europe dans le Monde », le poids de l'Union Européenne dans le Monde est demeuré à peu près constant autour de 6% de la population mondiale, comme si une stratégie politique inconsciente avait poussé les états membres de l'Union Européenne à compenser la faiblesse de leur dynamique démographique par un accroissement du territoire politique commun. La même remarque vaut dans le domaine économique où l'on peut voir que, depuis l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, la part de la richesse mondiale détenue par les membres de l'UE est demeurée constante autour de 20% malgré une croissance plus faible que dans le reste du Monde.

Figure 2 : Part de l'Union Européenne dans la population et l'économie mondiale (1950-2020)



La difficile prévision des évolutions démographiques régionales et locales

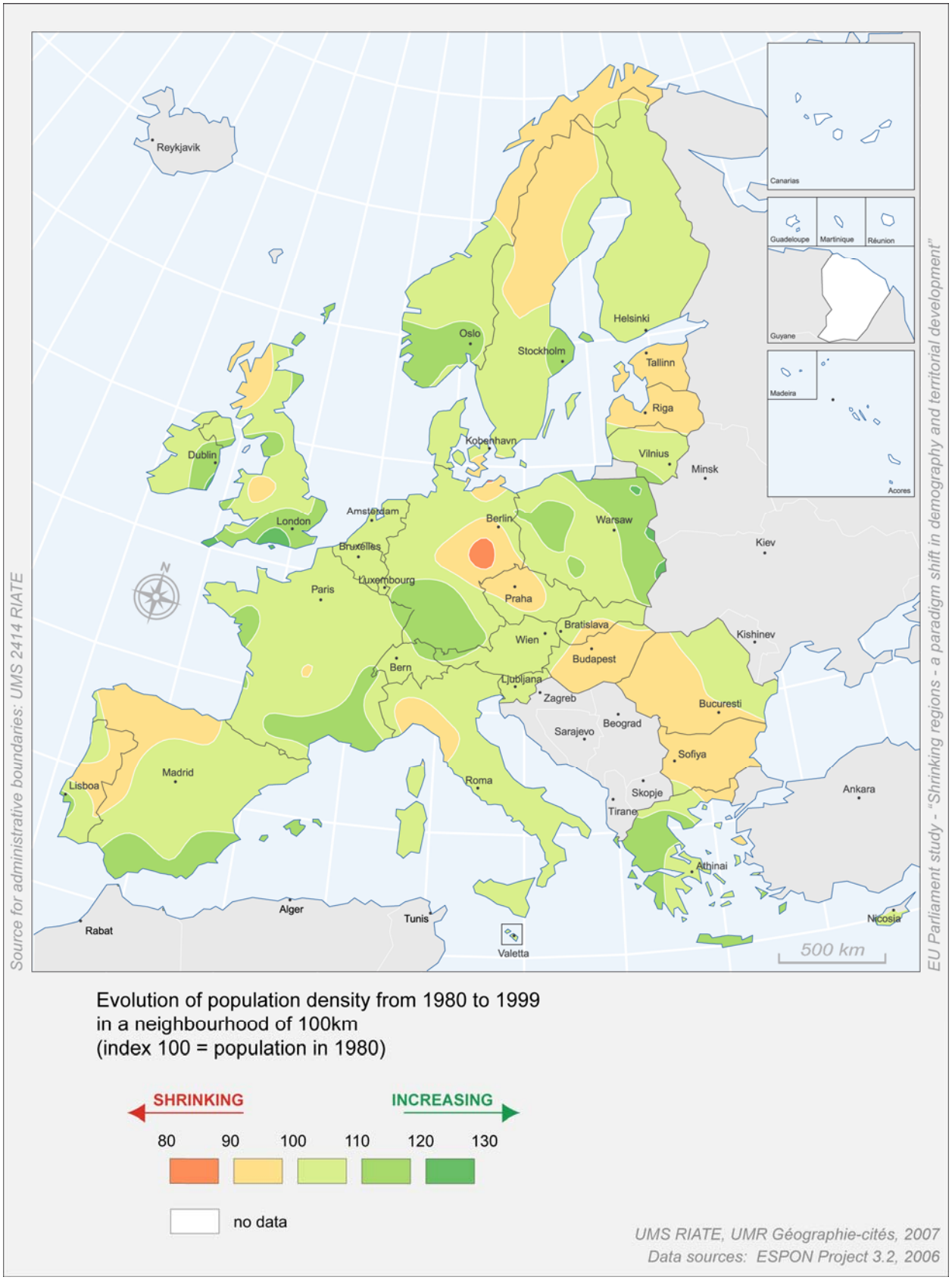
S'il est vrai que la prévision des évolutions démographiques globales des pays du Monde demeure relativement facile à anticiper, il n'en va pas de même pour les prévisions de population au niveau régional et a fortiori local. Plus la résolution géographique augmente, plus la marge d'erreur sur les estimations de population est importante et donc, plus il est difficile d'effectuer des projections démographiques à long terme. Si les Nations Unies n'hésitent pas à fournir des projections de population par État jusque vers 2050 (UNPP, 2006), les projections démographiques régionales publiées par Eurostat en 2004 ne dépassent pas l'horizon 2030 et ne sont d'ailleurs pas exhaustives (absence de données pour la France et le Royaume-Uni). Deux raisons principales expliquent la difficulté à établir des prévisions de population pertinente aux échelles régionales et locale.

La première raison, d'ordre général, tient au fait que les facteurs susceptibles de modifier la population d'une commune ou d'une région sont les mêmes qu'au niveau d'un État mais y exercent une action beaucoup plus brutale. La fermeture d'une usine peut entraîner une réduction très importante de la population d'une petite ville ou d'une région (e.g. crise de la sidérurgie dans les années 1980) et engendrer des flux importants de migration vers d'autres parties du territoire national. Mais ces effets ont de forte chance de se compenser au niveau d'un état, surtout si celui-ci est de taille importante. Une évolution démographique moyenne au niveau d'un pays peut en réalité masquer la coexistence de régions en très forte croissance et décroissance. La remarque vaut également si on considère les évolutions démographiques des communes à l'intérieur d'une région ou des quartiers à l'intérieur d'une ville.

La seconde raison, d'ordre technique, tient au fait que les prévisions démographiques des évolutions futures sont d'autant plus fiables qu'elles peuvent s'appuyer sur la reconstitution de séries longues dans le passé. On pourrait considérer comme une loi générale le fait que toute prévision générale des X prochaines années doit théoriquement s'appuyer sur la reconstitution des évolutions d'au moins X années passées. Ce qui signifie que la prévision des évolutions démographiques des régions de l'Union Européenne en 2005-2030 (25 ans) réalisée par Eurostat aurait dû se fonder au minimum sur la connaissance des tendances de la période 1980-2005. Or, il n'en est rien. C'est en fait à partir de la seule prise en compte des évolutions démographiques régionales de la période 2000-2004 (fécondité, mortalité, migration) qu'a été entreprise la construction des évolutions régionales des régions européennes ou, plus précisément, la désagrégation au niveau régional des tendances estimées dans un premier temps au niveau des États.

Pourquoi ne pas avoir utilisé des séries démographiques plus longues ? Parce que les découpages régionaux des pays européens ont connu de très nombreuses transformations au cours des dernières décennies, en particulier dans d'anciens pays socialistes qui ont changé à plusieurs reprises de découpage depuis 1989 (Pologne) ou qui ont construit spécialement des découpages régionaux au moment des négociations d'adhésion à l'Union Européenne (Roumanie). Ce n'est qu'au prix d'un très lourd travail d'estimations mobilisant des méthodes complexes de statistique et d'analyse spatiale que l'on peut tenter comme nous l'avons fait pour ce projet de proposer une cartographie de quelque chose d'aussi simple que l'évolution régionale de la population européenne au cours des 20 dernières années (figure 3).

Figure 3 : Évolution démographique régionale en Europe (1980-1999)



« Régions qui rétrécissent » et cohésion territoriale

La géographie de la décroissance démographique à l'intérieur de l'Union Européenne au cours de la période 1980-1999 ne recoupe pas les clivages territoriaux habituels puisqu'on ne retrouve sur la figure 3 aucune des oppositions classiques Centre/Périphérie, Est/Ouest ou Nord/Sud qui sont habituellement observées lorsque l'on cartographie des indicateurs sociaux ou économiques. La carte de la décroissance démographique présente une configuration en « peau de léopard » avec des tâches plus ou moins étendues et plus ou moins intenses de diminution de la population : Allemagne orientale et Bohême, couloir danubien de Budapest à Sofia, Pays Baltes à l'exception de la Lituanie, périphéries nordiques de Scandinavie, Écosse et pays de Galles, confins du nord de l'Espagne et de l'est du Portugal, côte ligurienne de l'Italie. Très peu de pays semblent épargnés par le phénomène de décroissance démographique régionale (Pologne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, …). Encore cette impression est-elle trompeuse car liée au choix de l'échelle de collecte des données (NUTS2 ou NUTS3) et à la procédure de lissage qui a dû être utilisée pour rendre compatibles les découpages territoriaux non concordants des années 1980 et 1999. Si l'on avait pu utiliser des données locales plus précises on aurait constaté que tous les pays européens comportent des poches de décroissance démographique même si celles-ci diffèrent par leur intensité et par leur étendue.

Des zones de décroissance démographique régionale ont donc commencé à se mettre en place dès les années 1980-1999, au cours d'une période où la quasi-totalité des pays européens connaissaient encore une évolution démographique positive. Il fait donc peu de doute qu'avec le ralentissement ou la diminution démographique prévu(e) au cours des années 2000-2030, ces zones vont couvrir des territoires de plus en plus étendus et provoquer des réductions dramatiques des populations dans certaines régions, tandis que d'autres continueront à connaître des croissances fortes. Les phénomènes démographiques étant, comme nous l'avons signalé précédemment, dotés d'une forte inertie, il y a peu de chances que des retournements de tendance s'opèrent rapidement et que les régions actuellement en décroissance regagnent de la population au détriment de celles qui sont les plus dynamiques. Même si le pire n'est jamais certain, le plus probable demeure une accentuation de la polarisation entre un nombre de plus en plus réduit de régions en croissance démographique et un nombre toujours plus grand de régions en décroissance. Ceci conduit à poser plusieurs questions auxquelles nous allons tenter de répondre au travers des différents chapitres de ce rapport :

Peut-on essayer de prévoir la dynamique démographique régionale des 25 prochaines années ? Existe-t-il un lien systématique entre vieillissement et baisse démographique ? La baisse démographique est-elle liée aux migrations ou plutôt à l'écart entre naissances et décès ? Les régions qui perdent de la population sont-elles nécessairement les plus en difficultés sur le plan économique et social ? Quelles informations nouvelles apparaissent lorsqu'on étudie les variations démographiques au niveau plus local des communes ou des villes ? En particulier, comment se redistribuent les services publics dans un contexte de déprise démographique et de concentration spatiale du peuplement ? Quelles réponses sont apportées à ce problème par les différents niveaux politiques (Union Européenne, Etats, régions, collectivités locales) ? Quels problèmes de gouvernance pose l'articulation de ces niveaux multiples ?

1 Le temps long des phénomènes démographiques

Le vieillissement en Basilicate : un samedi après-midi dans le petit village de San Mauro Forte (Italie)
© Salaris A., 2008

Questions-clés

- Quelles sont les théories générales qui permettent d'expliquer les évolutions démographiques des pays de l'Union Européenne ?
- En quoi l'évolution démographique des 50 dernières années conditionne-t-elle celle du prochain demi-siècle ?

Principaux résultats

- Plusieurs versions successives de la théorie de la transition démographique ont été formulées pour comprendre les transformations démographiques séculaires des pays européen entre 1750 et 1950. Si ces théories permettent de rendre compte a posteriori des évolutions passées, elles ont jusqu'ici toujours échoué à prédire l'avenir. On ignore en particulier si la fécondité européenne demeurera durablement en dessous du niveau de remplacement des générations et on ne sait pas si les progrès considérables d'espérance de vie vont se poursuivre. Le défaut de ces théories est de se focaliser sur l'idée d'équilibre « naturel » des naissances et des décès sans prendre en compte la contribution des migrations internationales à l'équilibre démographique général d'un pays.
- L'analyse détaillée des évolutions des 27 pays de l'Union Européenne au cours de la période 1950-2005 permet de mettre en évidence des différences considérables de niveau et de rythme d'évolution de la fécondité et de la mortalité entre les pays de l'ancien bloc socialiste et les autres. Ces différences sont désormais inscrites dans les pyramides des âges et vont peser pendant plusieurs décennies sur les dynamiques démographiques nationales et régionales. On peut d'ores et déjà anticiper le fait que la situation du marché du travail va très rapidement se dégrader dans les pays d'Europe centrale et orientale vers 2030-2040 au moment où les générations nombreuses nées dans les années 1975-89 partiront à la retraite et ne seront pas remplacées par les générations creuses des années 1990-2010. L'évolution des migrations est difficile à prévoir du fait des nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte : attractivité des marchés du travail, politiques migratoires, mondialisation des migrations et inertie des chaînes et réseaux migratoires.

Avant d'aborder l'analyse des évolutions démographiques au niveau régional, il est indispensable de replacer brièvement la situation démographique actuelle de l'Europe dans une perspective historique de moyenne et de longue durée. Nous examinerons dans un premier temps les avatars successifs de la « **théorie de la transition démographique** » pour voir dans quelle mesure on peut proposer une interprétation globale des transformations de la population européenne au cours des trois siècles passés et tenter d'en induire des hypothèses sur les évolutions futures. Nous centrerons ensuite l'analyse sur les évolutions démographiques de moyenne durée qui présentent de fortes singularités en raison des effets successifs de la division géopolitique et économique de l'Europe (1945-1989) et de la période de transition qui va de la chute du mur de Berlin à l'adhésion des nouveaux pays membres en 2004 ou 2007.

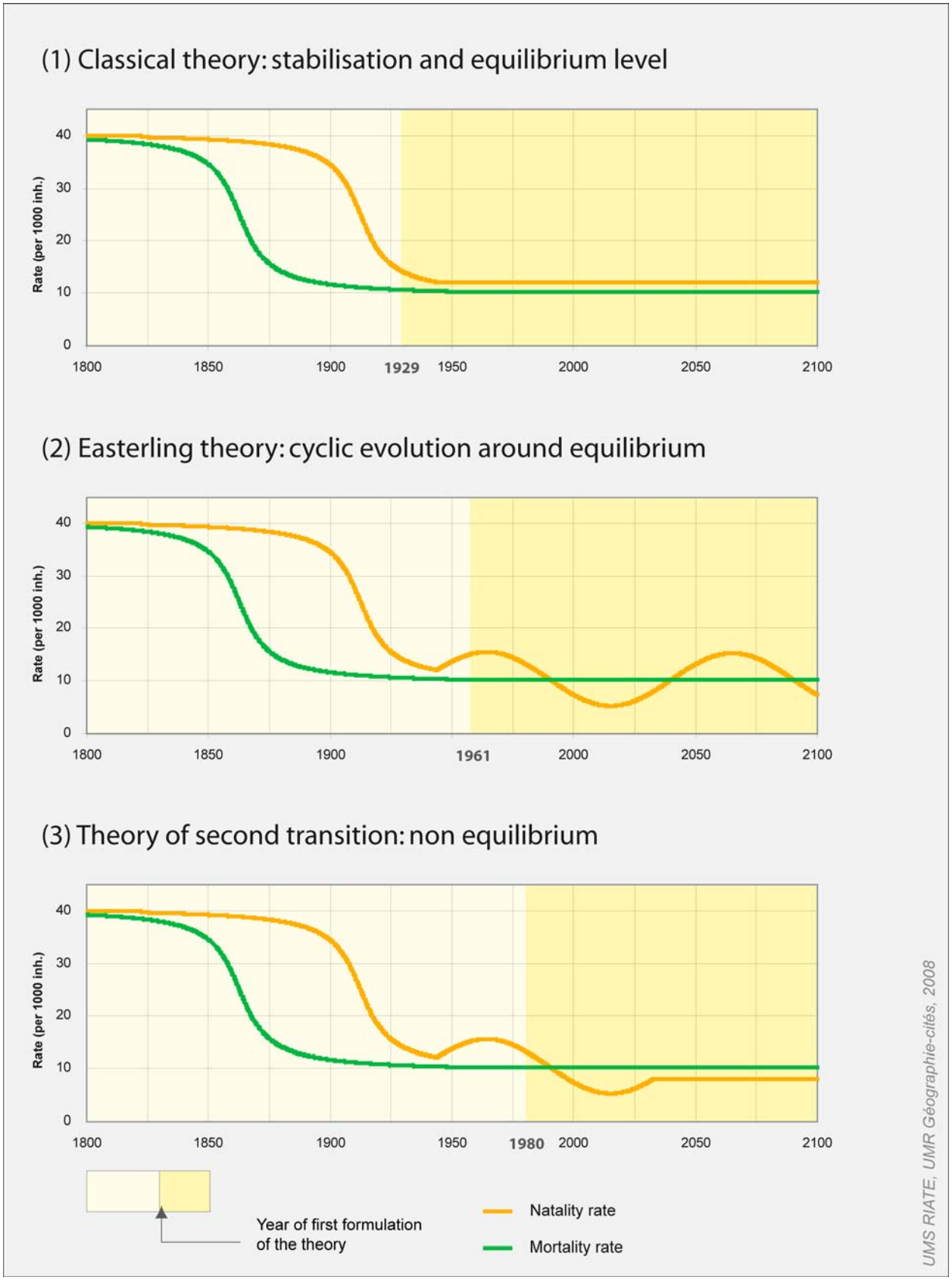
1.1 La transition démographique ... et après ?

Nous avons résumé sous la forme de trois croquis volontairement simplifiés (figure 4) les différentes formes qu'a pris la théorie de la transition démographique dans son application au cas des pays industrialisés (Europe de l'Ouest, Etats-Unis d'Amérique, ...).

- **La version initiale de la théorie de la transition démographique** peut être qualifiée d' « **optimiste »** puisque, comme le rappelle J. Vallin (2002), elle apporte simultanément une double réponse à la peur de la dépopulation et à la phobie de la surpopulation. Les germes de cette théorie sont formulés au cours de la période de Grande Dépression économique mais aussi démographique par le sociologue américain Thompson (1929) et par le démographe français A. Landry (1934). Celui-ci parle alors de « *révolution démographique* » pour décrire le passage d'un état d'équilibre démographique caractérisé par une haute mortalité et natalité à un nouvel état d'équilibre caractérisé par la faiblesse des deux mêmes paramètres. Ce n'est toutefois qu'avec les travaux américains de F. Notestein, D. Kirk et K. Davis que l'appellation de « *théorie de la transition démographique* » s'impose dans le cadre de travaux réalisés immédiatement après la seconde guerre mondiale en 1944-45 pour les Nations Unies. Le succès scientifique et politique de la théorie est fulgurant car on croit tenir une théorie compatible avec l'ensemble des évolutions observées dans tous les pays du Monde et qui permettrait ainsi de prévoir et d'anticiper l'avenir. Comme le rappelle l'un de ses fondateurs (Kirk, 1996), les prévisions des Nations Unies se sont fondées pendant près de 30 ans sur des versions successives de la théorie de la transition démographique et ce n'est qu'à partir des années 1980 que des doutes et des remises en causes ont conduit à revoir la théorie sur un point fondamental : **l'hypothèse de retour à l'équilibre des naissances et des décès en fin de transition démographique**. On avait cru naïvement que la fin de la transition démographique aboutirait mécaniquement à une espérance de vie croissante, tendant vers la limite supérieure de la longévité humaine (estimée à 85 ans), et à une fécondité de 2.1 enfants par femme assurant juste le remplacement des générations (Vallin, 2002). Or seule la première condition était en cours de réalisation, la fécondité demeurant durablement à des niveaux très inférieurs lorsque le « baby bust [8] » avait remplacé le « baby boom ».

[8] Le « baby bust » correspond à l'oscillation négative de la fécondité qui suit le « baby boom » à partir des années 1970.

Figure 4 : Trois hypothèses sur la fin de la transition démographique en Europe



- **L'hypothèse d'une évolution cyclique de la fécondité après la fin de la transition démographique** constitue une tentative de sauver la théorie initiale en lui ajoutant une hypothèse nouvelle sur l'attitude des générations face à l'avenir. Formulée par l'économiste américain R A. Easterlin sur le cas américain dès 1961 puis appliquée aux pays industrialisés d'Europe de l'Ouest, l'hypothèse cyclique fait jouer un rôle central aux anticipations que les générations ont de leur avenir. R A. Easterlin (1976) part du constat que lorsqu'une génération pleine succède à une génération creuse, elle a plus de chances de trouver un emploi intéressant, d'obtenir des revenus plus élevés de son travail, etc. : ce qui la rendra plus optimiste face à l'avenir et donc plus encline à avoir des enfants. L'ondulation positive du « baby boom » entre 1945 et 1965 serait alors la conséquence de la faiblesse des naissances au cours de la période de grande dépression des années 1920-1940. Et le repli démographique qui s'amorce dans les années 1970-1980 s'expliquerait de façon symétrique par l'appréciation négative des jeunes couples de la génération suivante qui doivent faire face non seulement au ralentissement de l'économie mondiale mais aussi et surtout au poids de la génération précédente qui occupe les postes de responsabilité durablement et leur laisse peu de perspectives économiques. Le succès politique de la théorie d'Easterlin culmine dans les années 1970-1980 car, théorie optimiste, elle laisse prévoir une reprise de la fécondité aux alentours des années 1990-2000 au moment du démarrage d'un nouveau cycle de générations. Malheureusement, la reprise ne se concrétise pas et l'analyse d'un nombre croissant de pays, notamment en Europe du Sud et en Europe de l'Est conduit à conclure à son échec comme théorie explicative générale des évolutions postérieures à la fin de la transition démographique. Les démographes qui ont étudié de près l'hypothèse d'Easterlin concluent que la fécondité post transition sera peut-être cyclique, mais cet effet ne s'est pas encore manifesté et dans tous les cas ne s'explique pas – ou pas uniquement - par l'effectif des générations successives (Chesnais, 1986 ; Wright, 1989).

- **L'hypothèse d'une seconde transition démographique** apparaît à la fin des années 1980 comme une vision beaucoup plus **« pessimiste »** de l'avenir des pays ayant achevé leur première transition démographique puisqu'elle avalise le fait que les niveaux de fécondité peuvent demeurer durablement en dessous du niveau de remplacement des générations et que seul un recours à l'immigration en provenance des pays n'ayant pas achevé leur première transition démographique peut assurer le maintien de la population totale. Formulée dès 1985 par D J. Van de Kaa et R. Lestaeghe à partir des travaux de l'historien français P. Ariès (1980), son originalité tient moins aux prédictions qu'elle propose (celles-ci ne faisant qu'avaliser les faits constatés) qu'à l'explication qu'elle en donne et qui se fonde sur la montée en puissance de l'individualisme et de la recherche de l'épanouissement personnel. La première transition démographique avait été pilotée par la baisse de la mortalité et correspondait à la montée en puissance d'une vision moderne de la société : la réduction de la fécondité était en quelque sorte une optimisation rationnelle. La seconde transition démographique serait au contraire guidée par une vision postmoderne de la société où prime le droit à la réalisation personnelle et où la fécondité devient le facteur décisif puisque l'enfant peut être désormais considéré comme un obstacle à la réalisation d'autres objectifs individuels. Pour D J. Van de Kaa (2004), la théorie qu'il a formulée ne peut sans doute pas être démontrée par les faits, malgré les nombreuses analyses qu'il a menées sur les relations entre les valeurs des populations européennes et leurs choix en termes de fécondité (Van de Kaa, 2002).

Mais elle constituerait jusqu'à preuve du contraire la meilleure théorie disponible pour anticiper le futur.

- **Les critiques de la théorie de la seconde transition démographique** ne manquent pas tant elle a tendance, comme celles qui l'ont précédée, à se fonder sur sa compatibilité avec les faits observés ... jusqu'ici. Par exemple, J.C. Caldwell (2004) critique la théorie de la seconde transition démographique à l'aide de nombreux exemples, notamment celui des pays d'Europe méditerranéenne (Italie, Espagne, Grèce) où la fécondité est parmi les plus basses alors même que les valeurs d'individualisme y sont beaucoup moins prononcées qu'en Europe du Nord et en Europe de l'Ouest, où plusieurs pays ont enregistré une reprise récente de la fécondité (France, Suède). Plutôt que de faire intervenir des variables morales et culturelles douteuses – et généralement contredites par les faits – Caldwell propose d'adopter une vision économique et historique de longue durée où le passage du mode de production agricole au mode de production industriel serait encore trop récent pour qu'on puisse en tirer toutes les conséquences. Des faits matériels objectifs et rationnels expliquent le choix des jeunes ménages de limiter leur nombre d'enfants dans une période de remise en cause généralisée de l'Etat Providence. Si l'on souhaite réellement voir remonter le niveau de fécondité des pays européens, ce n'est pas en se lamentant sur le déclin des valeurs mais par des mesures concrètes telles que les facilités pour combiner vie active et vie familiale, le maintien des systèmes publics, de crèches et de garderies, l'adaptation des horaires de travail pour les femmes qui travaillent, l'égalité des salaires etc. L'effondrement de la fécondité des ex-pays socialistes après 1989 s'expliquerait fondamentalement par la remise en question de l'ensemble des avantages sociaux et le contexte généralisé d'insécurité sociale. Quant à la faible fécondité des femmes des pays méditerranéens, elle s'expliquerait par le maintien d'un modèle patriarcal (cohabitation des générations) et la difficulté pour les jeunes couples à trouver un logement dans un contexte de hausse des prix immobiliers et de privatisation du logement social ... Rien ne prouve selon Caldwell que les hypothèses de la première transition démographique ne finiront pas par se réaliser, mais l'équilibre des naissances et des décès dépend fondamentalement des choix politiques adoptés et non pas d'hypothétiques transformations des valeurs.

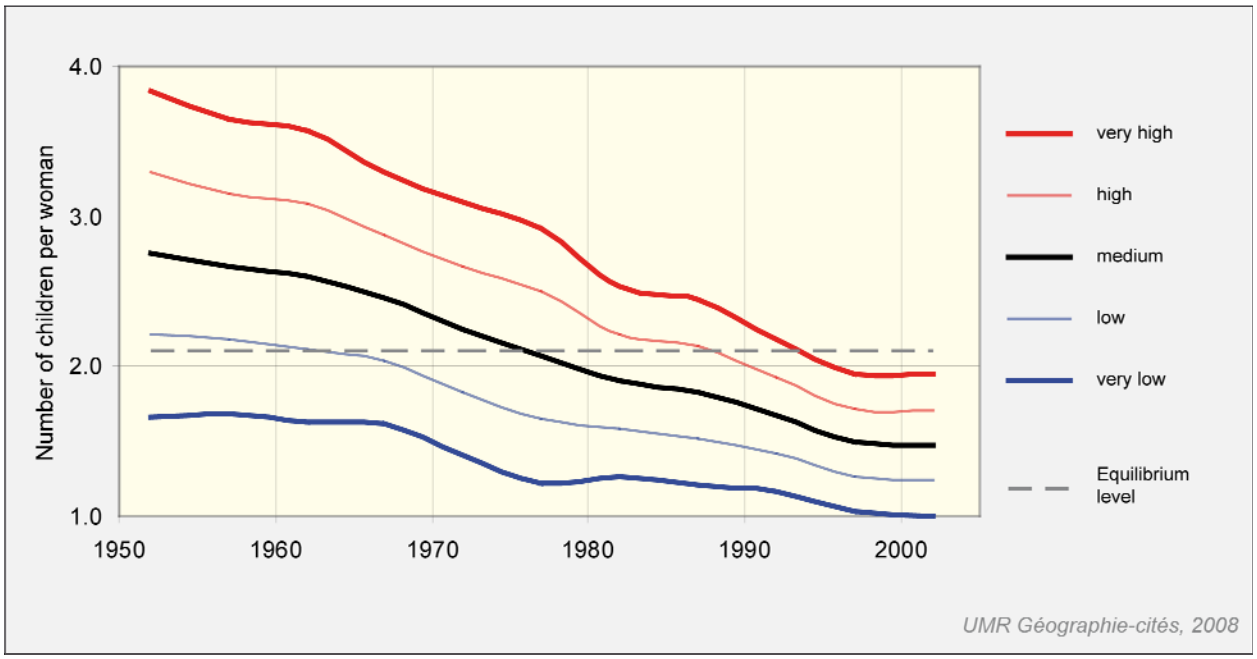
Que conclure ? Rien pour l'heure, si ce n'est que les remises en cause successives de toutes les théories formulées depuis plus de 80 ans sur le devenir des populations européennes en fin de transition démographique incitent à beaucoup de modestie et de pragmatisme. Il est certain que les pays européens sont désormais entrés dans un nouveau cycle démographique où la mortalité et la fécondité ne sont plus les seuls paramètres à prendre en compte. Le **vieillissement de la population,** d'une part, et **le rôle croissant des migrations internationales** d'autre part, définissent une nouvelle donne démographique dont nous ne savons finalement pas grand chose. Ce qui apparaîtra sans doute finalement le plus étonnant à un observateur futur, c'est le fait qu'on ait mis autant de temps à s'intéresser à ces deux facteurs décisifs qui sont au cœur de tous les enjeux économiques et politiques actuels (Vallin, 2002). C'est en repartant de ces deux facteurs fondamentaux mais peu étudiés que l'on peut sans doute le mieux tenter d'appréhender le devenir des états et des régions européennes.

Après avoir passé en revue les principales théories qui proposent une vision pluriséculaire des évolutions démographiques, nous allons nous centrer sur l'évolution des 27 pays de l'Union Européenne au cours des 50 dernières années. Les tendances de moyenne durée sont en effet particulièrement complexes pour chacun des trois facteurs d'évolution de la population que sont la fécondité, la mortalité et les migrations. Et l'hypothèse d'un modèle commun d'évolution valant pour tous les pays de l'UE27 est plus que discutable.

1.2 Trois modèles différents d'évolution de la fécondité depuis 1950

Nous avons tout d'abord calculé la tendance moyenne de l'évolution de la fécondité des 27 pays membres de l'Union Européenne pour établir des trajectoires types en fonction du niveau initial de la fécondité à l'issue de la seconde guerre mondiale (figure 5 & encadré 1). Enfin, nous avons regroupé les pays par type en fonction non pas de leur niveau de fécondité mais de leurs fluctuations cycliques positives ou négatives par rapport à la tendance générale.

Figure 5 : Trajectoires moyennes de fécondité des 27 pays membres de l'UE (1950-2005)



Encadré 1 : Définition de familles de trajectoires démographiques

Plutôt que de proposer 27 courbes d'évolution de la fécondité, une pour chacun des pays de l'Union Européenne, nous avons opté pour une méthode proposée par C. Grasland (1990) qui permet de résumer plusieurs courbes à l'aide d'une **famille de trajectoires** :

- **La trajectoire de référence (m)** est définie comme la moyenne générale des évolutions des pays considérés. Elle permet de définir la trajectoire de référence mais ne permet pas de savoir si les pays s'écartent beaucoup ou peu de celle-ci.
- **Les courbes enveloppes (m-2, m-1, m+1 et m+2)** sont calculées en rajoutant ou soustrayant un ou deux écarts-types à la courbe de référence. Elles permettent de façon très concrète de visualiser le domaine de variation des courbes des pays autour de la trajectoire de référence. En gros, deux tiers des courbes doivent suivre un chemin compris entre la **trajectoire basse (m-1)** et la **trajectoire haute (m+1).** Seul un petit nombre de courbes se situe au niveau des **trajectoires très basses (m-2)** ou des **trajectoires très hautes (m+2).**

Comme on peut le voir sur la figure 6 la tendance moyenne générale des pays européens semble particulièrement simple et consiste en une baisse régulière de la fécondité qui passe de 2.8 à 1.5 enfants par femme entre 1950 et 2005. C'est vers 1975 que la fécondité passe en dessous du seuil de 2.1 enfants par femme, qui constitue le niveau de remplacement des populations. Par rapport à cette tendance moyenne, on peut établir des variantes hautes ou basses qui correspondent à ce qu'aurait dû être la trajectoire des pays si chacun avait suivi une évolution parallèle à la tendance européenne (encadré 1). Aucun pays européen ne suit ces trajectoires moyennes. Tous s'en écartent plus ou moins fortement à la faveur d'oscillations positives ou négatives, qui permettent de définir trois grandes familles d'évolutions :

- **Les pays d'Europe du Nord-Ouest** se caractérisent par une forte hausse de la fécondité de 1950 à 1965 (Baby boom) suivie par une baisse rapide de 1965 à 1975. Dans les années 1980 la fécondité des pays de ce groupe se stabilise autour de 1.6 à 1.8 enfants par femme. Des divergences apparaissent dans les années 1990-2005 quand certains pays connaissent une reprise de la fécondité (France, Suède) tandis que d'autres demeurent à des niveaux très inférieurs au seuil de remplacement des générations (Allemagne, Autriche).

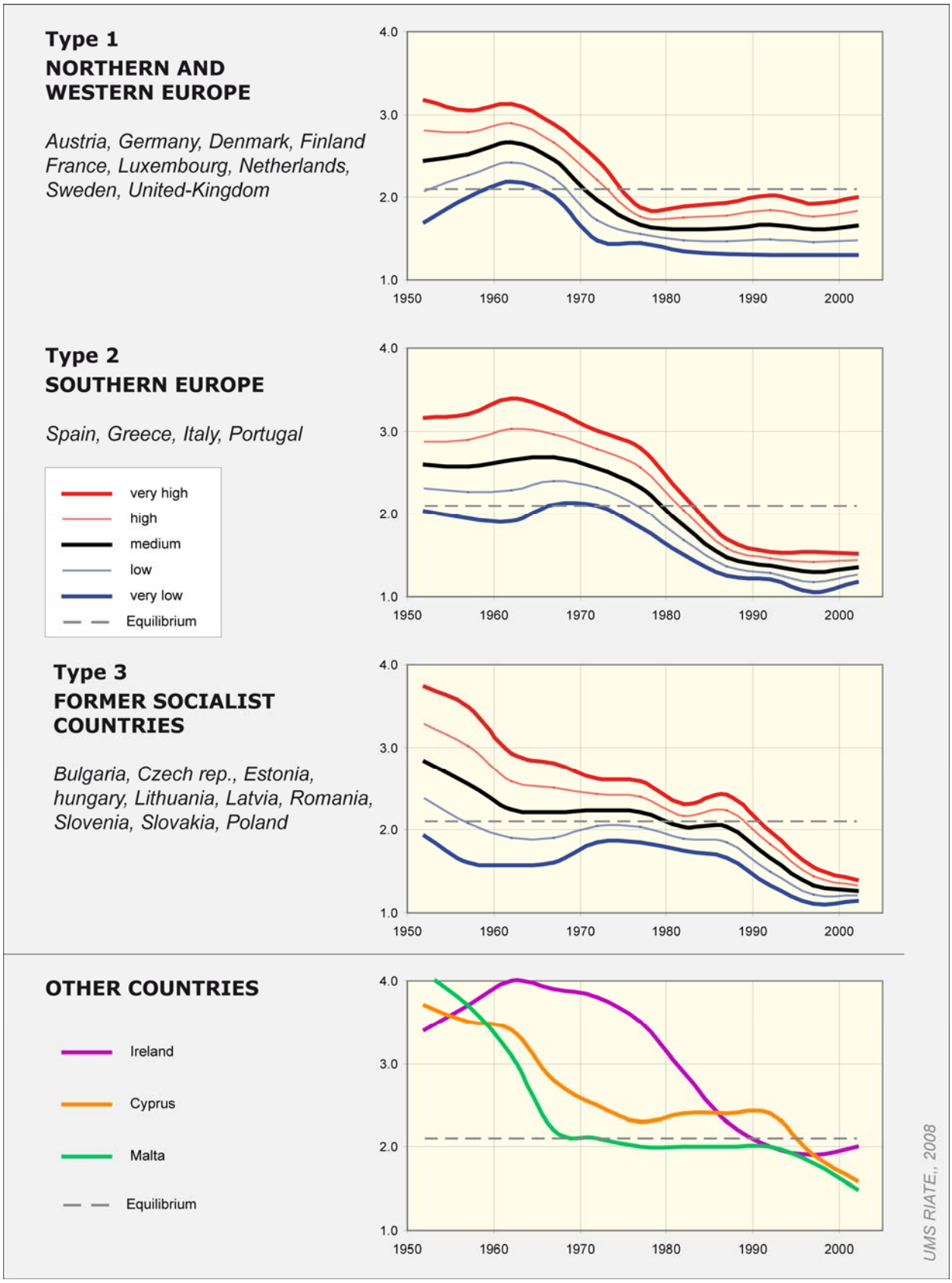
- **Les pays d'Europe méditerranéenne** se caractérisent par une évolution voisine mais plus longue puisque la fécondité culmine également vers 1965 mais demeure à un niveau assez élevé jusqu'en 1975 et ne baisse qu'avec un décalage de 10 ans par rapport aux pays précédents. Dans les années 1990, la fécondité de ces pays atteint des niveaux très faibles : de l'ordre de 1.2 à 1.5 enfants par femme. Même si l'évolution a été plus précoce (Italie) ou plus tardive (Portugal), tous les pays de ce groupe semblent suivre un modèle commun d'évolution.

- **Les anciens pays socialistes d'Europe centre orientale** connaissent une évolution inverse des précédents puisque leur fécondité commence par diminuer fortement de 1950 à 1965 avant de se stabiliser, voire de se redresser dans les années qui suivent sous l'influence de politiques natalistes adoptées avec quelques années de décalage dans toute l'Europe socialiste. Tous ces pays connaissent ensuite un effondrement brutal de leur fécondité après la fin du système socialiste et convergent autour d'un niveau très faible de l'ordre de 1.3 enfants par femme au début des années 2000. Même si ce groupe comportait au début des années 1950 des pays à fécondité très forte (Pologne, Slovaquie) ou très faible (Bulgarie, Hongrie), il se caractérise par le parallélisme des évolutions cycliques et la convergence autour d'un niveau unique.

- **L'Irlande, Chypre et Malte** suivent quant à elles des trajectoires atypiques. Ces pays sont en effet caractérisés par un niveau exceptionnellement élevé de fécondité, pouvant dépasser 3.5 voire 4 enfants par femme dans les années 1950. Leur évolution se caractérise moins par des cycles que par l'achèvement plus tardif qu'ailleurs de la transition démographique.

Ces évolutions différentielles de la fécondité sont capitales car elles aboutissent à de fortes différences dans les effectifs des générations pleines ou creuses d'un pays à l'autre. Les pyramides des âges sont particulièrement différentes de part et d'autre de l'ancien rideau de fer en raison de l'évolution cyclique opposée des niveaux de fécondité.

Figure 6 : Trois modèles différents d'évolution de la fécondité européenne (1950-2005)

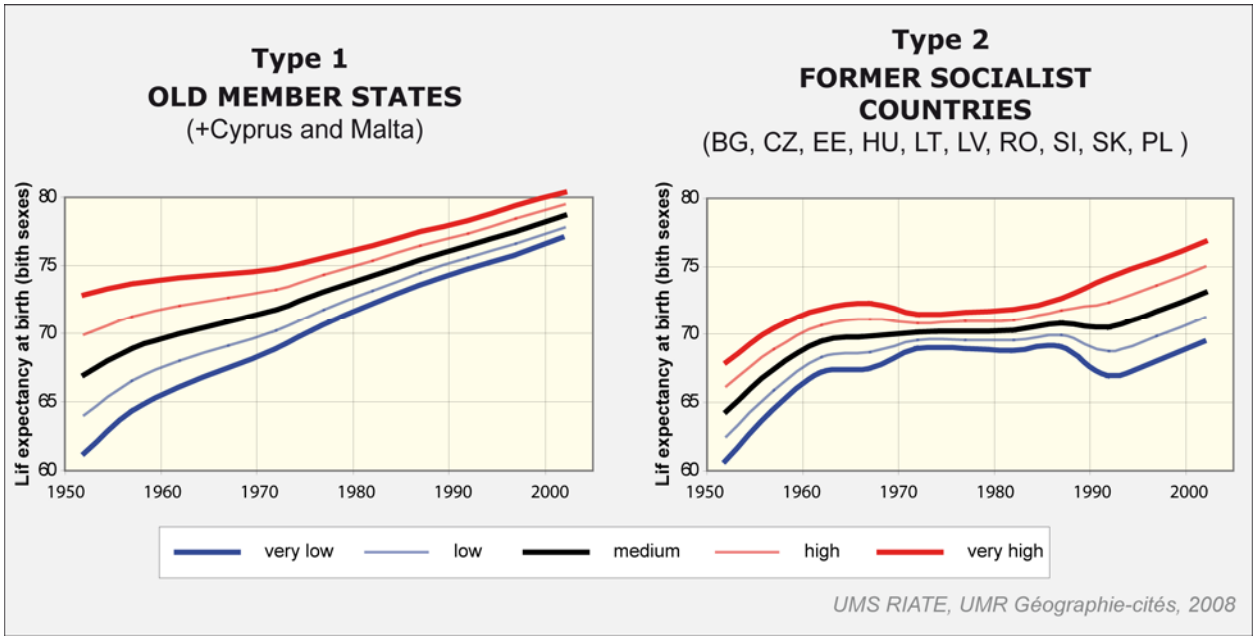


1.3 Les divergences Est/Ouest de l'espérance de vie

En ce qui concerne l'évolution de la mortalité (figure 7), plus précisément de l'espérance de vie, on constate, comme dans le cas de la fécondité, d'importants décalages d'évolution entre les anciens pays socialistes et les autres.

- **Les anciens pays socialistes d'Europe centre orientale** ont connu dans un premier temps une forte progression de leur espérance de vie sous l'influence de politiques sanitaires systématiques (vaccination) et de politiques sociales (gratuité des soins). Vers 1965, le niveau d'espérance de vie est comparable dans les pays socialistes et non socialistes, même si à l'intérieur de chaque bloc on trouve une grande diversité de situation. Mais le système socialiste est ensuite traversé par des crises économiques, sociales et politiques qui se traduisent par une stagnation voire une régression de l'espérance de vie qui touche en premier lieu les pays les plus avancés (Hongrie, Tchécoslovaquie). Après la fin du système socialiste en 1989, on observe des évolutions très contrastées puisque les pays les plus avancés voient leur espérance de vie croître rapidement tandis que d'autres, en particulier les Pays baltes, enregistrent un recul sévère de l'espérance de vie avant que celle-ci ne reparte à la hausse.
- **Les autres pays européens, qu'ils soient d'Europe du Nord, de l'Ouest ou du Sud,** ont une évolution beaucoup plus simple puisque les progrès d'espérance de vie y sont dans l'ensemble très réguliers et d'autant plus élevés que la situation initiale était mauvaise. Au total, on assiste à une convergence progressive des espérances de vie de l'ensemble des pays autour de 75-80 ans.

Figure 7 : Deux modèles d'évolution de la mortalité (1950-2005)

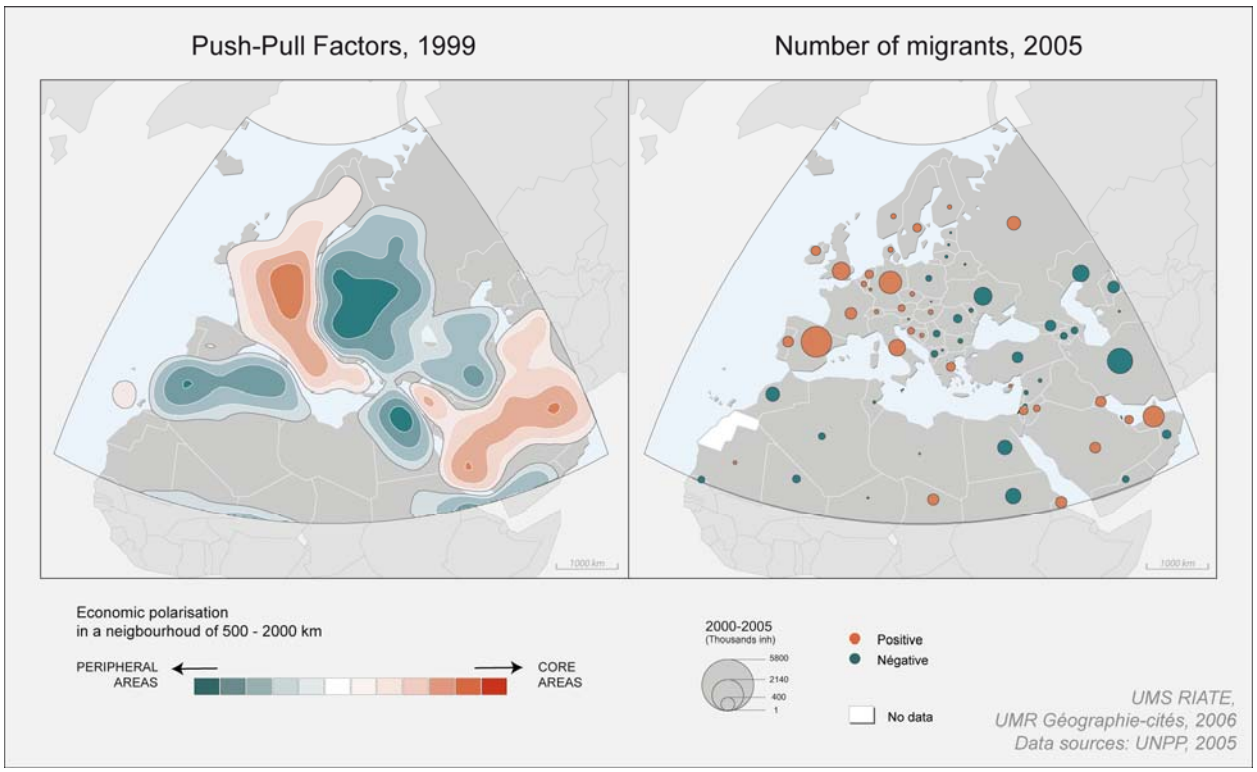


1.4 Un recours inégal aux migrations internationales

La perte de vitalité démographique du continent européen pose principalement la question du renouvellement de la population active : les jeunes d'aujourd'hui seront-ils suffisants en nombre pour supporter les retraités, dont l'espérance de vie ne cesse d'augmenter, et les départs à la retraite de la génération des baby-boomers d'après-guerre, caractéristique principale d'une population active vieillissante ? Une solution politique envisageable est une intégration plus grande du voisinage immédiat européen dont les caractéristiques économiques et démographiques sont complémentaires à celle de l'UE (*ORATE, 2007*). Cette intégration passe par une coopération plus grande et une intensification des échanges migratoires et économiques entre ces espaces voisins. Mais la question migratoire fait référence à des enjeux politiques cruciaux et les Etats Membres de l'UE ne disposent pas d'une position commune sur la question.

L'UE reste en effet un pôle attractif, un modèle de réussite pour l'ensemble du voisinage européen. Selon les théories traditionnelles d'attractivité et de répulsion, les disparités sont, dans un contexte de libre échange, les déterminants essentiels des migrations des régions les plus en retrait (Afrique sub-saharienne, Europe de l'Est) vers les régions développées (l'UE à 27). Appliqué à l'espace européen et son voisinage, cela implique probablement dans le futur un renforcement des migrations Sud-Nord au bénéfice de l'Europe de l'Ouest. Mais un tel processus d'intensification migratoire aurait moins de chance de bénéficier aux pays d'Europe centre orientale qui ont souvent actuellement encore des bilans migratoires négatifs et ne se trouvent pas à la proximité de voisins à forte croissance démographique, bien au contraire (figure 8).

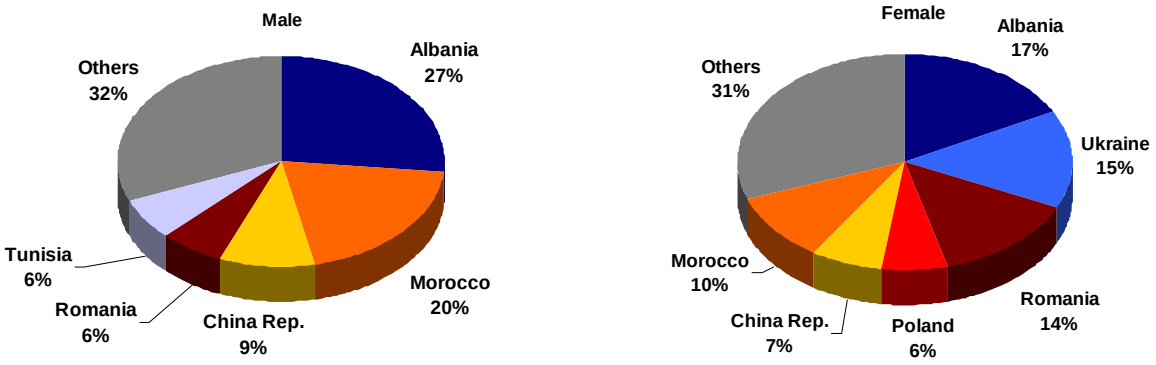
Figure 8 : Migrations effectives et potentielles dans l'espace euro-méditerranéen



En tout état de cause, il est difficile de statuer sur les évolutions possibles des dynamiques migratoires en Europe. L'examen des multiples facteurs qui les déterminent peut donner lieu à des pronostics contradictoires :

- D'un côté, l'UE n'est pas le seul espace attractif dans le monde et les migrations s'opèrent de plus en plus à longue distance. Il n'est donc pas certain que l'UE soit en mesure de rivaliser avec d'autres espaces attractifs disposant d'une véritable politique migratoire (Etats-Unis notamment), d'autant plus que les politiques migratoires mises en œuvre actuellement par certains Etats, qui vont dans le sens d'une restriction des droits de séjour, auraient plutôt tendance à décourager les potentiels immigrants.
- Toutefois, plusieurs éléments pourraient contribuer à maintenir l'attractivité de l'Europe : la force des réseaux sociaux et des chaînes migratoires, d'une part, contribue à une certaine inertie des processus migratoires. L'intensification et l'extension spatiale des mobilités, d'autre part, provoque une « mondialisation des migrations » (Simon, 1998), susceptible de générer des effets d'attractivité pour des pays éloignés : le poids des anciens couples migratoires (Albanie/Italie, Algérie/France …) tend à se réduire face à l'arrivée de nouveaux groupes (Philippins, Chinois, Equatoriens…). Pour le moment, l'Europe centre orientale n'est touchée que de façon très limitée par ces flux mais les disparités économiques touchant les différentes régions du monde ainsi que les mécanismes de transformations des marchés du travail laissent présager la possibilité d'une immigration future vers cette partie de l'Union Européenne. Il faut également tenir compte de l' « effet domino » exercé par des politiques migratoires toujours plus restrictives en Europe occidentale, qui pourrait provoquer un déplacement des flux vers l'Europe centre orientale (Schmoll, Weber, 2004).
- Les dynamiques du marché du travail, industriel puis post-industriel, sont un autre moteur des flux migratoires. Or, dans le cas de l'Europe, on assiste actuellement à une convergence et à des interactions croissantes entre les problématiques des migrations, des services aux personnes et des restructurations du modèle du *Welfare*. Ces dynamiques entraînent une augmentation de la part des flux féminins. La venue de ces femmes s'effectue de façon indépendante par rapport aux flux masculins et les pays d'origine peuvent différer. Dans le cas de la Basilicate (figure 9), les migrants de sexe masculin viennent plus souvent d'Afrique alors que l'origine des migrants de sexe féminins se situe de façon dominante en Europe centre orientale. Les premiers participent plutôt aux travaux des champs tandis que les secondes prennent plutôt des emplois dans le domaine de la santé et des services aux personnes âgées.

Figure 9 : Provenance des résidents étrangers en Basilicate (données Istat, 2007)



1.5 Deux Europe démographiques ?

Au terme de cette analyse des dynamiques démographiques de moyenne et longue durées, force est de constater que les 27 pays membres de l'Union Européenne constituent une entité particulièrement hétérogène qui ne saurait être analysée à l'aide de modèles simples, du type de ceux qui ont été produits par la théorie de la transition démographique et ses variantes successives. Si l'on veut anticiper valablement les évolutions futures, il faut au contraire prendre acte de la diversité des situations en matière d'évolutions récentes de la fécondité, de la mortalité et des migrations au cours des 50 dernières années.

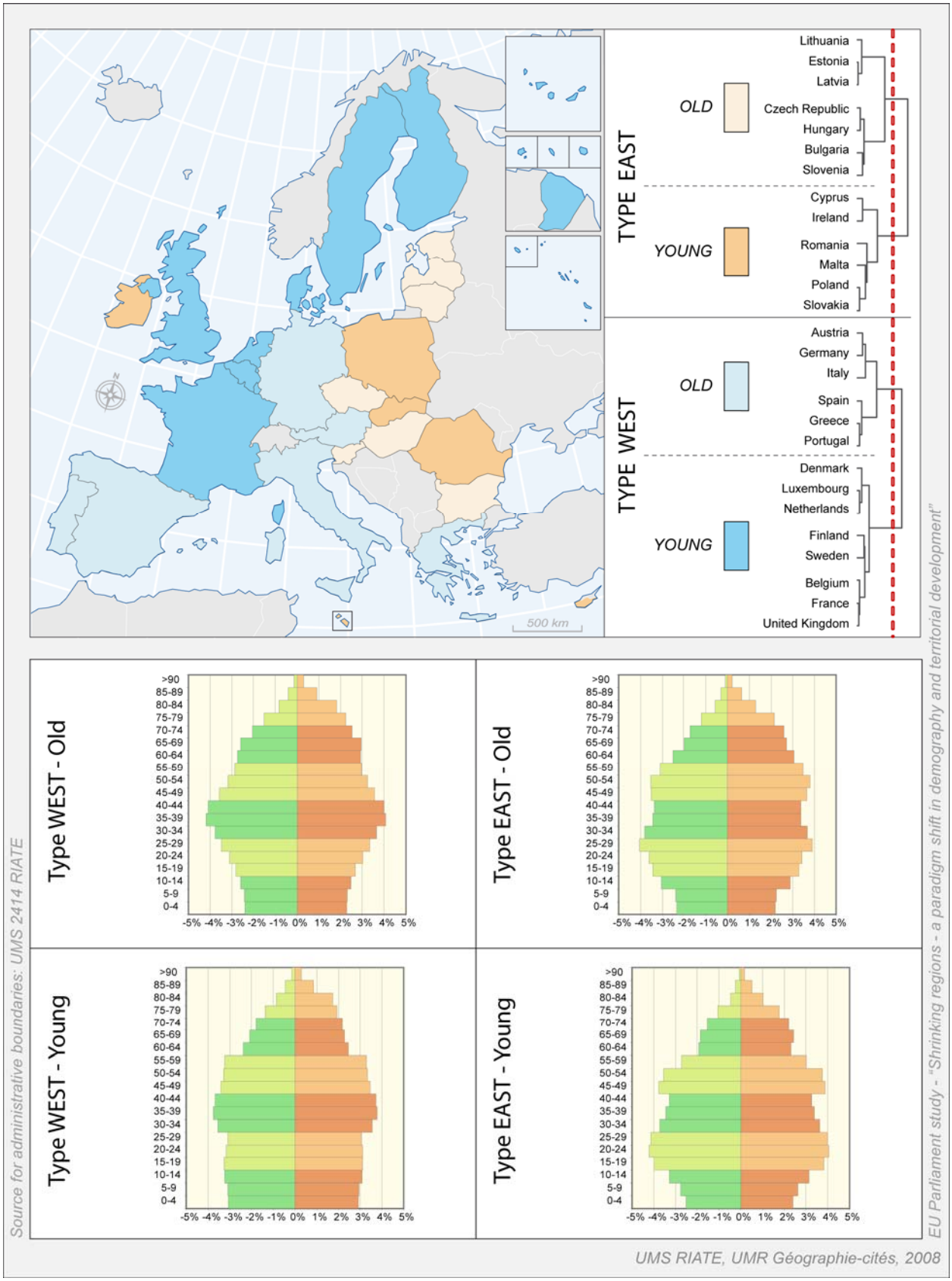
Avant d'analyser les dynamiques régionales ou locales, il est important de proposer une première synthèse des situations démographiques au niveau des Etats. Les pyramides des âges offrent de ce point de vue le meilleur résumé possible des situations nationales puisqu'elles enregistrent les évolutions passées (cycles de fécondité, progrès ou stagnation de l'espérance de vie, apports migratoires) et déterminent dans une large mesure le futur proche. Nous avons réalisé une typologie basée sur la forme des pyramides des âges[9] qui révèle une dichotomie remarquable de l'espace européen en deux types principaux et quatre sous-types (figure 10).

- **Le type Ouest** rassemble la totalité des anciens pays membres à l'exception de l'Irlande. Il se caractérise tout d'abord par une concentration des personnes âgées de 30-45 ans, en relation avec le maximum de fécondité de 1965. Il est marqué également par un poids croissant des personnes âgées en raison des progrès rapides de l'espérance de vie. On peut toutefois distinguer deux sous-types en fonction de l'importance de la baisse récente de la fécondité. Le sous-type « ouest-vieux », qui caractérise les pays méditerranéens, l'Allemagne et l'Autriche, présente une proportion de jeunes de plus en plus faible et compense difficilement le déficit de main d'œuvre par un recours accru à l'immigration. Le sous-type « ouest-jeune », qui caractérise les marges nord-ouest de l'Union Européenne, connaît une plus faible érosion du nombre de jeunes grâce à une fécondité plus élevée au cours des vingt dernières années et une immigration plus ancienne qui demeure relativement forte malgré les restrictions récentes.

- **Le type Est** rassemble quant à lui l'ensemble des nouveaux États membres ainsi que l'Irlande – dont nous avons souligné le caractère atypique. Les pyramides des âges de ces pays comportent deux générations particulièrement pleines, autour de 45-55 ans d'une part et de 20-35 ans d'autre part. Il s'agit évidemment du résultat de l'oscillation inverse de leur fécondité par rapports aux pays d'Europe de l'Ouest. Il existe donc temporairement dans ces pays une assez forte proportion de jeunes actifs qui explique en partie le succès des délocalisations industrielles en provenance d'Europe de l'Ouest. Mais ce capital de main d'œuvre jeune s'érode rapidement, notamment sous l'influence de migrations vers les pays d'Europe de l'Ouest (Irlande, Royaume-Uni, Belgique, Italie). Même si le vieillissement est encore limité, il va rapidement s'accélérer sous l'influence des progrès d'espérance de vie. Comme dans le cas précédent, on peut distinguer un sous-type « est-vieux » (Pays Baltes, Hongrie, République Tchèque, Bulgarie) et un sous-type « est-jeune » (Pologne, Slovaquie, Roumanie, Malte Chypre, Irlande) qui se distinguent par des proportions très différentes de jeunes.

[9] Classification ascendante hiérarchique des structures par âge et par sexe en métrique du Chi-2.

Figure 10 : Typologie des pyramides des âges des 27 pays membres de l'UE en 2005



2 Typologie des « Shrinking Regions »

Frontière germano-polonaise : la question du logement
Photo de gauche : Rénovation urbaine à Francfort-sur-Oder, Land de Brandebourg
Photo de droite : Immeuble dégradé à Slubice, voïvodie de Lubusz
© Kamieniczna A., 2008

Questions-clés

- Quelle(s) définition(s) des « Shrinking Regions » peut-on proposer ? Laquelle retenir ?
- Comment construire une typologie des « Shrinking Regions » fondée sur les évolutions démographiques probables des régions en 2005-2030 ?
- Quelle est la distribution spatiale des différents types de « Shrinking Regions » ?

Principaux résultats

- L'apparition du concept de « Shrinking Region » est récente (début des années 2000) même si elle correspond à des réalités plus anciennes. La nouveauté essentielle réside dans la généralisation du phénomène de dépopulation à l'échelle de régions entières.
- Même si le phénomène de diminution de la population est associé à d'autres phénomènes tels que le vieillissement, il est préférable de s'en tenir à la définition la plus simple qui est la diminution du nombre d'habitant d'une région en une génération.
- Le niveau NUTS2 a été retenu mais la définition des régions en décroissance serait différente si on avait opté pour un autre découpage régional.
- La typologie des « Shrinking Regions » comporte quatre types selon que la décroissance de population en 2005-2030 est presque certaine, probable, improbable, très improbable.
- Les « Shrinking Regions » sont plus nombreuses dans les anciens pays socialistes et dans les pays méditerranéens. Mais presque tous les pays de l'Union Européenne comportent au moins une région en décroissance démographique probable ou très probable au cours des 25 prochaines années et le phénomène tend à se diffuser spatialement.

L'objectif ici est de bâtir une typologie des « Shrinking Regions[10] » fondée sur les prévisions démographiques régionales d'Eurostat pour la période 2004-2030 (Eurostat, 2006) et d'estimations complémentaires pour la France et le Royaume-Uni. Cette typologie est une étape cruciale de l'analyse puisqu'elle servira de référence pour :

- examiner les effets économiques et sociaux des changements démographiques au niveau régional (*e.g. les « Shrinking Regions » sont-elles plus défavorisées que les autres en terme de chômage ou de productivité ?);*
- choisir les études de cas permettant d'étudier les impacts locaux du phénomène (*e.g. les problèmes de périurbanisation ou de réorganisation des services publics locaux sont-ils similaires ou différents dans les « Shrinking regions » et les autres ?);*
- examiner l'effet des politiques européennes, nationales ou régionales sur les territoires soumis à des changements démographiques (*e.g. la politique régionale européenne coïncide-t-elle avec la distribution des « Shrinking Regions » ?).*

Etape cruciale qui soulève d'importantes difficultés car il n'existe pas actuellement de définition unanime de la notion de « Shrinking Region » et le simple exercice de traduction du terme en français (langue de travail des chercheurs engagés dans l'étude) a suscité des débats considérables. Nous allons ainsi successivement :

- discuter les définitions possibles du concept de « Shrinking Regions » pour aboutir à une définition opératoire;
- proposer une typologie des « Shrinking Regions » fondée sur le critère le plus simple et le plus objectif, qui est celui des estimations de croissance future de la population;
- examiner les mécanismes de vieillissement et de migrations différentielles qui sont associés au processus de décroissance démographique.

2.1 Des "Shrinking Cities" aux "Schrumpfende Regionen"

Il existe depuis quelques années une abondante littérature scientifique et politique sur les « Shrinking Cities », en particulier en Allemagne et au Japon puisque c'est dans ces deux pays que la question de la décroissance de la population dans les vieux centres urbains s'est posée le plus tôt et avec le plus d'acuité (encadré 2). Certains chercheurs doutent de la nouveauté du phénomène en faisant remarquer que la décroissance des centres urbains au profit de la croissance des périphéries est un phénomène ancien et bien connu sous le nom de périurbanisation ou contre-urbanisation. Il n'en demeure pas moins vrai que les processus conjoints de vieillissement et de ralentissement des flux migratoires internationaux ont accéléré la déprise de certains centres urbains qui ont pu perdre le quart ou le tiers de leur population en moins d'une décennie. De plus, dans certaines villes allemandes et surtout japonaises, la décroissance démographique ne touche plus seulement les centres-villes mais affecte désormais des banlieues proches voire éloignées, au moment où, paradoxalement, certains centres urbains connaissent une reprise démographique liée aux opérations de rénovation urbaine. L'exemple de Tokyo est sans doute annonciateur du futur de nombreuses villes européennes (figure 11*).*

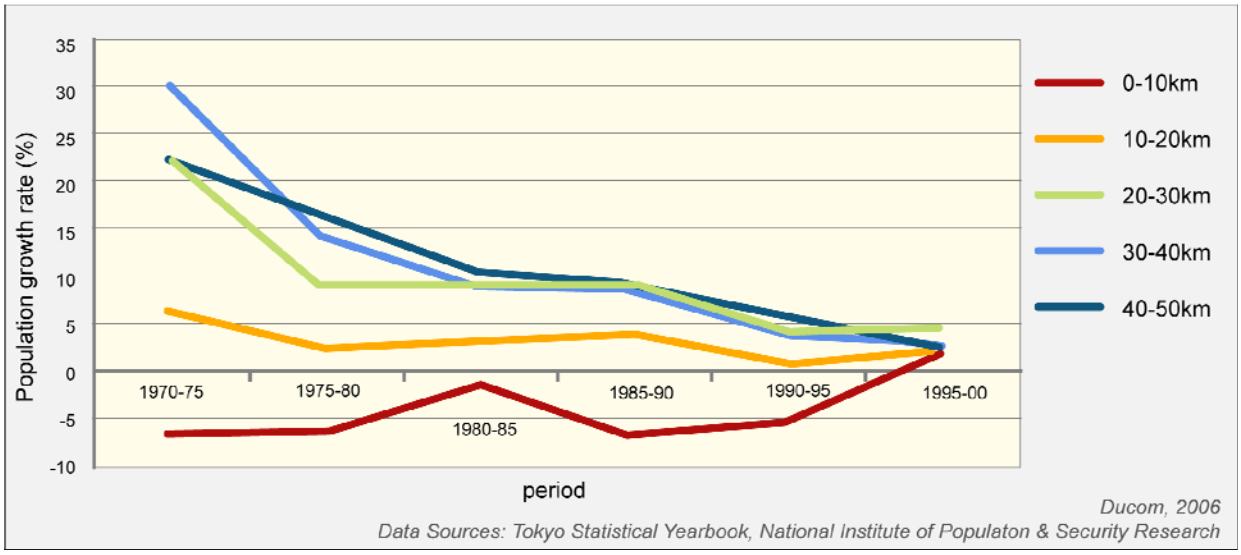
[10] Nous avons renoncé à proposer immédiatement une traduction française des termes « Shrinking » (EN) et « Schrumpfende » (DE) afin de laisser ouverte la discussion sur le concept, même si par commodité nous utiliserons fréquemment les expressions de « régions qui rétrécissent » et « régions déclinantes ». Nous y reviendrons en conclusion à propos du concept de cohésion territoriale.

Encadré 2 : Les « Shrinking Cities »

Le phénomène émergeant des *Shrinking Cities* ou villes en rétraction demeure pour l'instant peu étudié, malgré son importance croissante à l'échelle mondiale : au Japon, en Corée, en Allemagne, en Europe de l'Est, au Royaume Uni, aux Etats-Unis… Mais des travaux de recherche importants ont été lancés très récemment dans ce domaine, notamment en Allemagne (Bontje 2005, Kabisch 2006, Lötscher, 2004, Müller 2003, Oswalt 2006, Weidner, 2004). Ces analyses permettent d'appréhender les impacts de la rétraction urbaine et les stratégies de transformations urbaines qui peuvent être appliquées. En outre, elles aident à affiner la définition de la rétraction. Outre la somme importante de recherche sur le sujet engagée en Allemagne, deux groupes de recherche internationaux étudient les villes en rétraction. *Shrinking Cities* est un projet (2002-2008) de la fondation culturelle fédérale sous la direction de l'architecte allemand Philipp Oswalt (Berlin) en collaboration avec la galerie d'Art contemporain de Leipzig, la fondation Bauhaus de Dessau et la revue *Archplus*. Le projet regroupe des membres de plusieurs disciplines (géographie urbaine, culture, architecture, journalisme, art) qui dressent une analyse comparative à l'échelle internationale. Ce travail fait l'objet d'une exposition qui circule dans le monde entier et de publications (voir en bibliographie). Le *Shrinking Cities Group*, dirigé par Karina Pallagst et basé à l'université de Berkeley (Californie), est composé de 13 membres, essentiellement européens et américains. Pas de publication jusqu'à présent, mais un site internet.

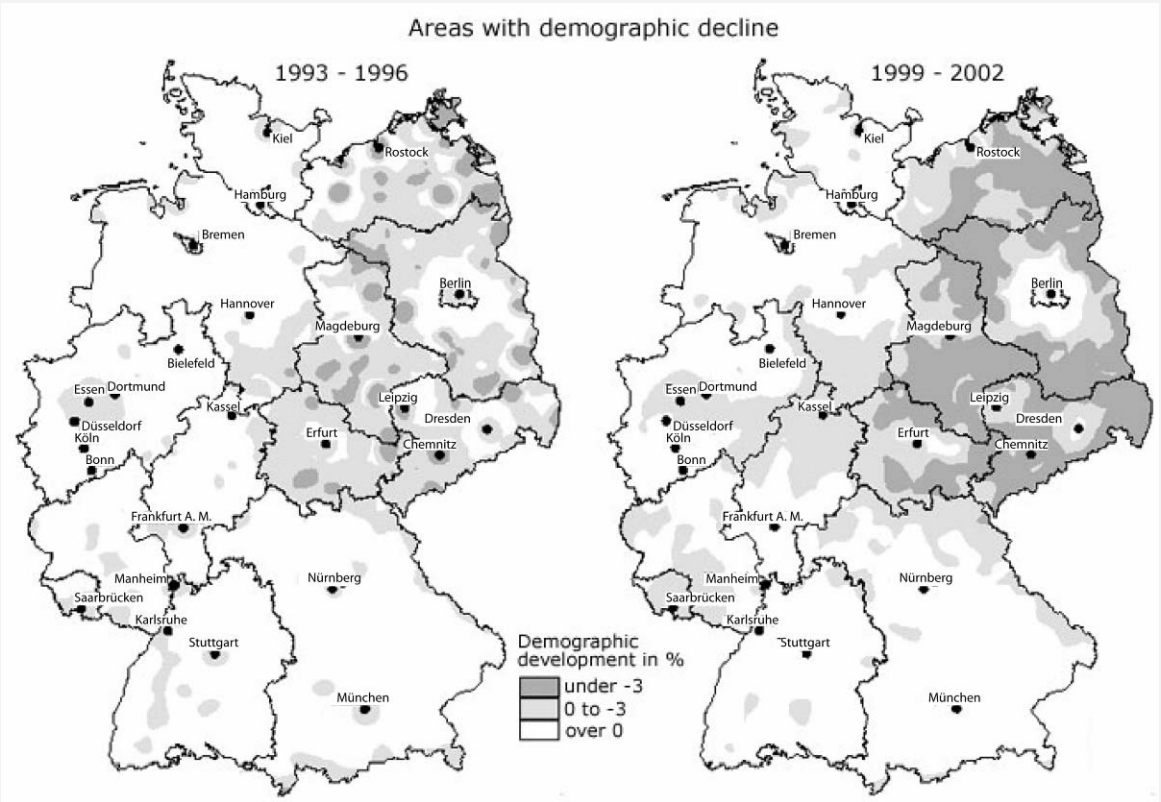
Ces deux groupes nous indiquent qu'une ville sur six dans le monde peut être qualifiée de ville en rétraction. Mais qu'est-ce que cela veut dire ? Que compte-on ? Les définitions ne précisent pas le type de données quantitatives prises en compte, ni l'échelle d'observation des villes. Pour le *Shrinking Cities Group*, il s'agit d'un phénomène multidimensionnel touchant les villes partiellement ou entièrement, voire des régions métropolitaines sujettes à une crise économique et sociale. Pour le groupe de Philipp Oswalt, les villes en rétraction sont des villes qui perdent de la population, en conséquence de multiples mutations : désindustrialisation, post-socialisme, vieillissement et… périurbanisation. On peut en effet lire dans *Shrinking Cities* (Oswalt, 2005) que « il y a aussi de la croissance dans le phénomène de rétraction: cette croissance résulte de l'abondance d'espaces et de bâtiments libérés. En dépit de leur faible occupation, les villes en rétraction continuent leur étalement, et sont le théâtre d'une double dispersion : de moins en moins d'activités réparties de manière de plus en plus diffuse ». Il semble y avoir sur ce point une confusion entre rétraction urbaine et contre-urbanisation, qui implique une rétraction à échelle locale due au mouvement de déconcentration de la population et des emplois hors des villes jusque dans les zones rurales. Le déclin démographique des centres-villes n'est pas un phénomène nouveau. En revanche, le transfert de population mériterait attention. Au Japon par exemple, la rétraction urbaine tend à entraîner un abandon des lointaines banlieues et un retour vers les centres actuellement en cours de densification sous l'égide des promoteurs privés,encouragés par la loi de 2002 sur le renouvellement urbain. Dès lors, la rétraction est périurbaine.

Figure 11 : Evolution de la croissance de la population en fonction de la distance au centre à Tokyo



On peut dater de 2003 l'apparition du concept de « Shrinking Region » ou plutôt en l'occurrence de « Schtrumpfenden Regionen » avec les travaux de B. Müller et S. Siedentop sur les changements démographiques en Allemagne orientale (figure 12). A la différence des études antérieures qui analysaient séparément les problèmes de décroissance démographique des centres-villes et des campagnes profondes, les travaux de Müller et Siedentop (2004) soulignent **la nécessité de proposer une réponse globale et planifiée au défi démographique à l'échelle d'entités régionales**. A partir du moment où la décroissance démographique se généralise à l'ensemble du territoire, les réponses locales deviennent contre-productives si elles ne sont pas coordonnées à un niveau supérieur. La décroissance démographique peut-être une opportunité si elle est convenablement exploitée c'est-à-dire si elle est **anticipée** et planifiée. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de construire une typologie des « Shrinking Regions » qui ne soit pas basée sur les évolutions passées mais sur les **évolutions futures** afin que la présente étude puisse permettre d'anticiper les évolutions et d'y apporter des réponses politiques.

Figure 12 : Accélération de la décroissance démographique en Allemagne de 1993 à 2002



"Face aux évolutions démographiques constatées sur le long terme, le fatalisme n'est sûrement pas la réponse adéquate. Le déclin de la population peut également être une opportunité. Il peut en effet ouvrir la voie du renouvellement et de la modernisation (e.g. compétition, redynamisation du développement urbain). Il peut également offrir de nouvelles opportunités d'amélioration de qualité de vie (e.g. ouverture de nouveaux espaces récréatifs, mise en valeur et création d'espaces verts dans les quartiers résidentiels) et contribuer à motiver la mobilisation des ressources endogènes aux régions (e.g. de nouveaux secteurs économiques et initiatives). Néanmoins, ces opportunités ne peuvent être exploitées qu'à la condition où les collectivités locales aient la volonté de coopérer avec leur région. Afin que ce dialogue soit efficace, les collectivités locales doivent situer ces évolutions démographiques dans une perspective de planification, d'aménagement du territoire et de développement. Il est nécessaire qu'elles identifient les impacts concrets et localisés dans l'espace et tentent de définir des solutions différenciées en exploitant des ressources spécifiques ou en se préparant à une réduction de leur population. Le déclin de la population et les changements démographiques actuels peuvent être l'occasion d'ouvrir un dialogue fructueux entre région et collectivités locales. Idéalement, ils doivent être le socle pour le développement d'un nouveau contrat social."

Müller B., Siedentop S., 2004, "Growth and Shrinkage in Germany - Trends, Perspectives and Challenges for Spatial Planning and Development", *German Journal of Urban Studies* Vol. 44, No. 1, (traduction).

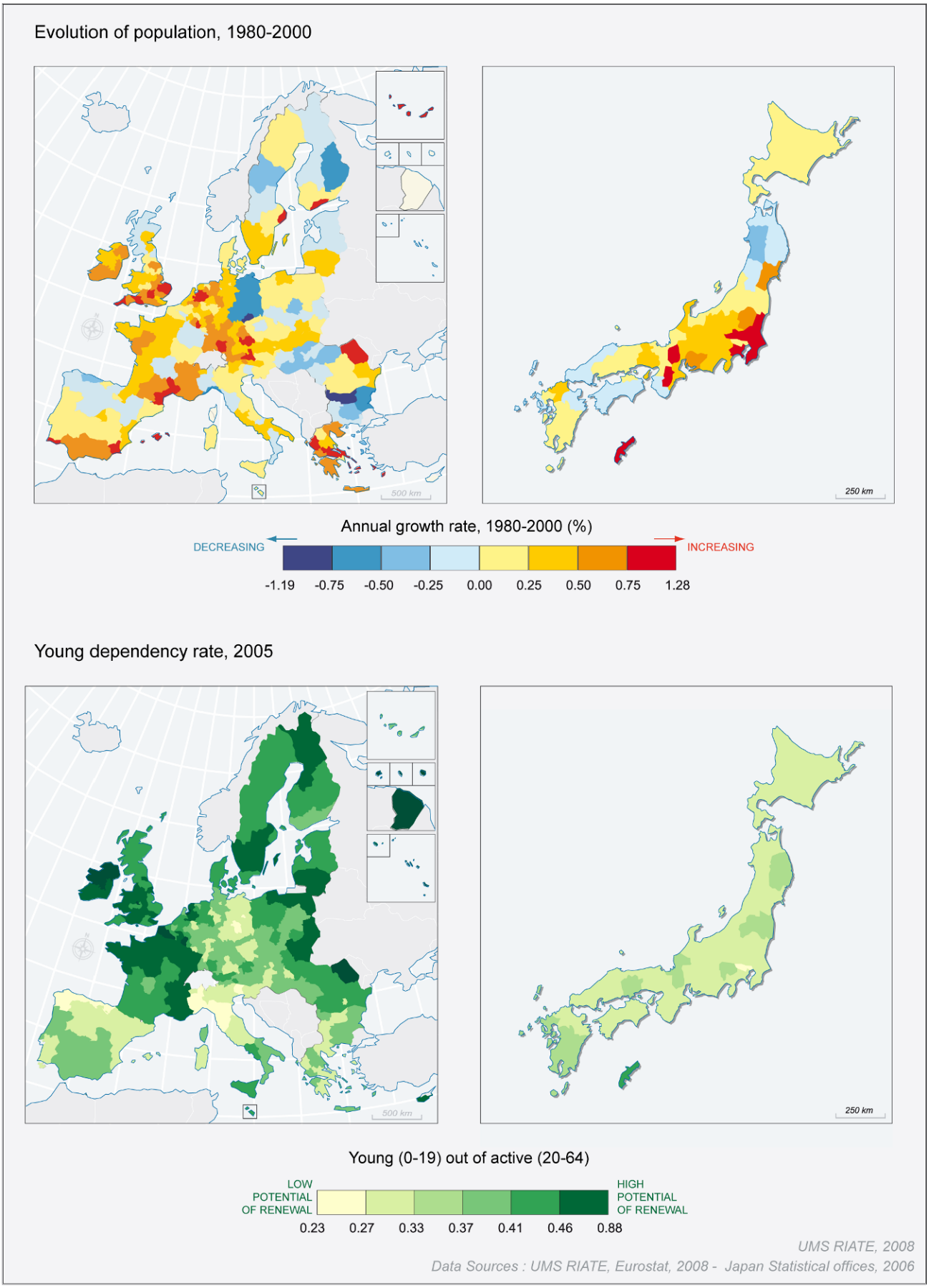
2.2 Les échelles spatio-temporelles de la décroissance démographique

Le concept de **« Shrinking Regions »** apparaît donc comme un nouveau paradigme pour la planification territoriale des évolutions démographiques au niveau régional. Il définit par là même une échelle spatiale de repérage des évolutions démographiques (la région) qui servira de niveau privilégié d'analyse. Pour autant, tous les problèmes ne sont pas résolus puisque nous avons encore à préciser clairement les échelles spatio-temporelles de la décroissance démographique.

- **D'un point de vue temporel,** nous proposons de considérer qu'**une région « qui rétrécit » est une région qui perd une proportion significative de sa population au cours d'une période supérieure ou égale à une génération.** Une durée minimale de 20 à 30 ans est en effet nécessaire pour apprécier des tendances démographiques qui sont souvent soumises à des cycles, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, et qui peuvent présenter des accidents temporaires liés par exemple à des ouvertures ou des fermetures d'entreprises. Seule une période de 20 à 30 ans permet d'apprécier réellement ce qui relève d'accidents de parcours et ce qui relève de transformations structurelles des sociétés et de leurs territoires. De ce point de vue, on peut considérer en observant les évolutions régionales des 20 dernières années que nous sommes au tout début du processus de décroissance démographique régionale en Europe et au Japon (figure 13). Il existe de nombreuses régions ayant connu certes une baisse démographique mais limitée. Les régions qui ont perdu plus de 10% de leur population entre 1980 et 2000 (soit un taux annuel d'environ -0.5% par an) sont très peu nombreuses et concernent uniquement la Finlande, le nord de la Bulgarie et l'est de l'Allemagne. Il est néanmoins visible que le processus va s'accélérer puisque plusieurs régions ont déjà connu des baisses de l'ordre de 5 à 10 % en Europe comme au Japon. Ceci nous conduit à **prendre comme critère de définition des « Shrinking Regions » les évolutions futures (2005-2030) telles qu'ont peut les prévoir à l'aide des différents scénarii d'Eurostat**.

- **D'un point de vue spatial**, nous devons souligner d'emblée que la définition de régions « qui rétrécissent » est très sensible au choix des unités territoriales adoptées. Or, l'harmonisation des niveaux régionaux à l'intérieur de l'Union Européenne est particulièrement discutable comme l'a montré l'étude ORATE 3.4.3, *Modifiable Area Unit Problem* (Grasland & Madelin, 2006). D'un point de vue scientifique d'homogénéité statistique, le meilleur niveau d'analyse serait celui qui retiendrait des unités régionales de population et de superficie approximativement égales. Tandis que d'un point de vue politique de capacité de gouvernance, ce serait plutôt un choix fondé sur les niveaux pertinents en matière d'aménagement du territoire et de programmation. Dans l'un et l'autre cas, il faudrait mélanger des unités de niveau NUTS différents. Cette solution n'est pas possible puisque l'ensemble des sources dont nous disposons en matière de prévisions démographiques est relatif au niveau officiel NUTS2. **Nous retenons donc le niveau NUTS2 comme cadre spatial puisqu'il est pertinent dans une perspective de politique régionale européenne et que l'étude est commanditée par le Parlement Européen**. Mais nous insistons sur les limites qu'entraîne ce choix et sur l'intérêt d'envisager d'autres niveaux d'analyse régionaux plus généraux ou plus détaillés.

Figure 13 : Evolutions démographiques régionales du Japon et de l'UE (1980-2000)



2.3 Une définition opératoire qui suscite des débats

L'équipe de recherche internationale qui a conduit la présente étude a longuement débattu du choix de la définition opératoire simple qui a été finalement retenu. Le moins que l'on puisse dire est que le consensus a été difficile à obtenir. Il est donc important, avant de passer à la typologie des « régions qui rétrécissent » de faire état des questions qu'elle soulève et des approches alternatives qui auraient pu être proposées (Encadré 3).

Encadré 3 : Problèmes théoriques de définition des « Shrinking Regions »

Décroissance démographique et densité de population. Les spécialistes des études de cas du Norrland (SE) et de la Basilicate (IT) ont proposé de combiner décroissance de population et faiblesse de la densité de population dans la définition des « Shrinking Regions ». Leur argumentation se fondait sur le constat que les problèmes de diminution du nombre des habitants sont de nature différente dans une région à faible densité (désertification, éloignement des services publics) et dans une région à forte densité de population comme un vieux bassin industriel où la décroissance pourrait être considérée comme un retour à une forme d'équilibre et une opportunité de réorganiser positivement le territoire.

Décroissance démographique, vieillissement et accroissement naturel. Une seconde proposition défendue par les spécialistes italiens de la Basilicate visait à prendre en compte d'autres paramètres démographiques tels que les niveaux de fécondité et d'espérance de vie. L'idée sous-jacente était d'essayer de cerner les régions qui connaissent une « perte de vitalité démographique endogène » c'est-à-dire celles qui ne peuvent plus assurer leur renouvellement démographique sans apport migratoire et leur autosuffisance économique sans apport d'aides extérieures. A la limite, une région qui connaîtrait une croissance de population liée à l'afflux de migrants âgés pourrait être considérée comme une « Shrinking Region » puisque son avenir serait liée à un apport continu de personnes et de capitaux (les pensions des retraités).

Décroissance démographique et espaces de vie. Une troisième proposition défendue par les spécialistes du Norrland suédois visait à critiquer le caractère arbitraire des découpages politico administratifs utilisés pour mesurer et cartographier les évolutions de population au niveau local comme au niveau régional. Il serait plus pertinent de partir du point de vue des habitants qui voient s'accroître ou se réduire le potentiel d'interactions sociales dans un contexte de réduction du nombre d'habitants, tout en tenant compte du fait que les facilités accrues de déplacement contrebalancent dans une certaine mesure l'isolement des personnes. Le bon critère serait alors la mesure du nombre d'interactions possibles dans un voisinage fonctionnel,fondée sur des distances mesurées en temps ou en coût. Une « Shrinking Region » serait par exemple une portion d'espace où la population a diminué dans un voisinage d'une ou deux heures et dont les contours n'épousent pas nécessairement les limites administratives.

Régions qui rétrécissent et régions qui se contractent. Enfin, reprenant les travaux réalisés sur la métropolisation, on pourrait considérer que les régions qui voient leur population se concentrer dans quelques centres urbains au détriment de campagnes de plus en plus vides sont des « régions qui se contractent » même si leur nombre d'habitants augmente. Parodiant une formule célèbre de Waldo Tobler on pourrait dire que les régions rétrécissent mais peuvent également se *contracter ou se froisser*. Le critère de la décroissance de la population serait alors à compléter par un critère de concentration spatiale et de dispersion des habitants d'une région à différentes échelles. Un accroissement des concentrations locales (polarisation) peut se doubler d'un isolement de plus en plus grand d'une frange minoritaire de la population.

En nous en tenant à la définition la plus simple des régions qui rétrécissent (**Région de niveau NUTS2 étant appelée à connaître une décroissance de population significative au cours de la période 2005-2030**) nous n'avons pas cherché à éluder ces débats mais plutôt à les clarifier en partant dans un premier temps de la définition la plus simple possible, quitte à la remettre en cause au fur et à mesure des analyses qui seront présentées.

2.4 Typologie des « Shrinking Regions » (2005-2030).

La prévision démographique n'étant pas une science exacte, on ne peut prédire à coup sûr la liste des régions qui connaîtront des décroissances significatives de leur population au cours des 25 prochaines années. Les spécialistes de démographie proposent des scenarii alternatifs d'évolution comportant des variantes plus ou moins optimistes ou pessimistes en ce qui concerne l'évolution globale de la fécondité, de la mortalité et des migrations ainsi que des nuances relatives au caractère plus ou moins convergent des évolutions entre les régions d'un même pays. Au niveau régional, Eurostat (2006) se limite à trois projections différentes qui nous permettent de définir a priori quatre types d'évolutions régionales de la population selon le caractère plus ou moins probable de l'apparition d'une décroissance de population (figure 14).

- **Type 1 : Croissance presque certaine (*Certainly Growing*)** : il concerne des régions pour lesquelles tous les scenarii prévoient une croissance de population, même dans le cas le plus défavorable. C'est le cas de la région de *Bretagne (FR).*
- **Type 2 : Croissance probable *(Probably Growing)*** : il concerne des régions où seul le scenario bas prévoît une décroissance. C'est le cas de la région du *Upper Norrland (SE).*
- **Type 3 : Décroissance probable (*Probably Shrinking*)** : il concerne des régions où seul le scenario haut prévoit une croissance de population. C'est le cas de la région de *Moldova (RO).*
- **Type 4 : Décroissance presque certaine (*Certainly Shrinking*)** : il concerne des régions pour lesquelles tous les scenarii prévoient une décroissance de population, même dans le cas le plus favorable. C'est le cas de la région *Basilicate (IT).*

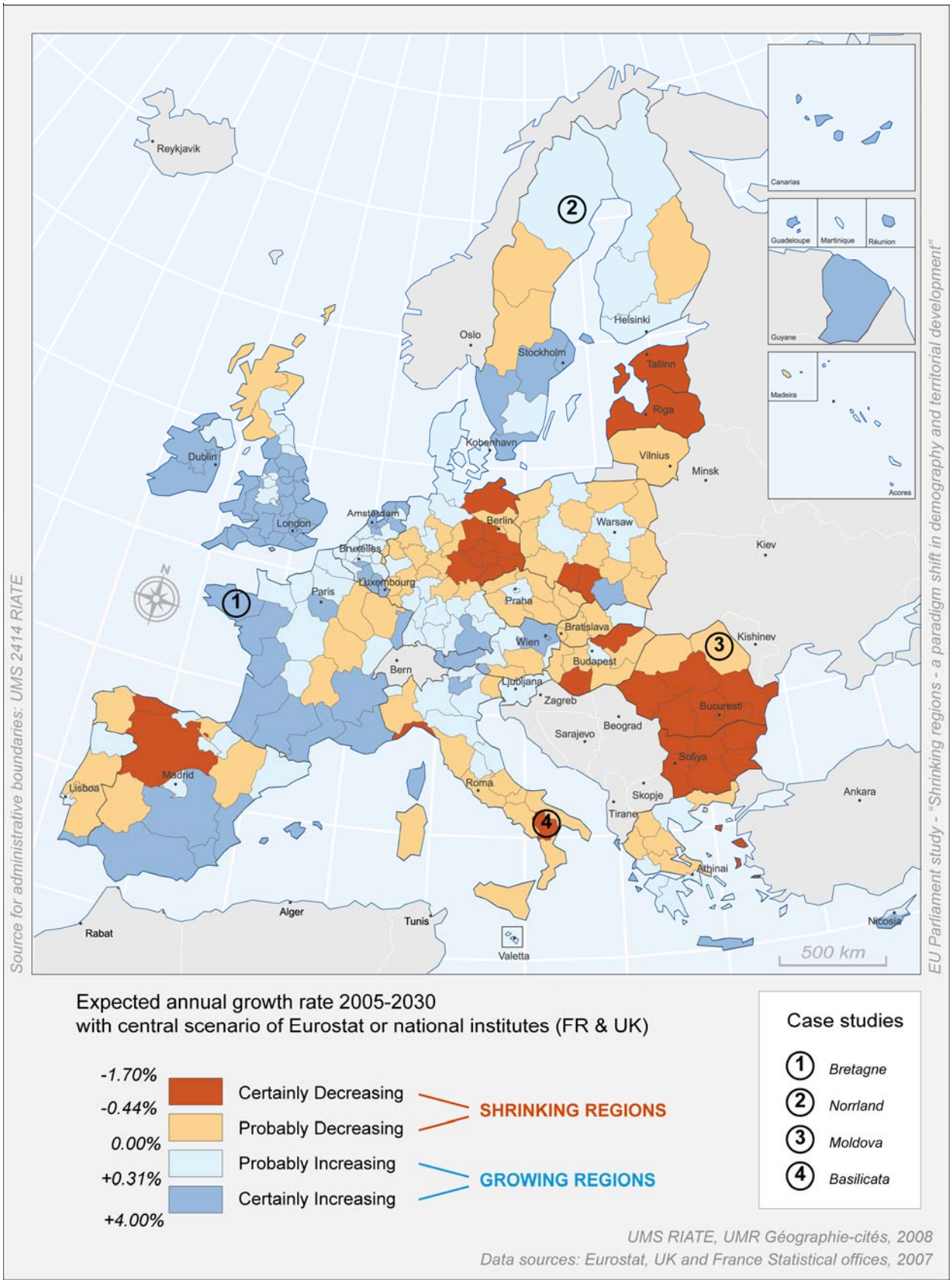
Quelques difficultés se sont toutefois présentées pour établir une typologie exhaustive de l'ensemble des régions de l'UE 27 et il a fallu procéder à des estimations ou arbitrages.

Encadré 4 : Problèmes rencontrés dans l'établissement de la typologie des « Shrinking Regions »

La première difficulté était liée au fait que **les scenarii d'Eurostat ne sont pas strictement ordonnés en terme de croissance de population régionale** car ils se fondent non seulement sur des tendances générales des pays (fécondité, mortalité migration) mais aussi sur des hypothèses différentes de convergence des disparités régionales à l'intérieur des pays. Le scénario « haut » prévoit par exemple à la fois une croissance forte de la population et une réduction des disparités inter-régionales tandis que le scénario « bas » prévoit une faible croissance de population et un maintien des disparités régionales. Le scénario de référence prévoit quant à lui une évolution démographique moyenne et une convergence non nulle mais moins forte que dans le scénario haut. Il peut donc arriver exceptionnellement qu'une région se voit attribuer une croissance positive pour le scenario haut et le scenario bas mais négative pour le scénario moyen. Ces exceptions, très peu nombreuses, ont été tranchées au cas par cas.

La seconde difficulté concernait **l'absence de prévisions démographiques d'Eurostat pour les régions de France et du Royaume-Uni.** Nous y avons pallié en recourrant aux projections nationales mais celles-ci ne comportaient qu'un seul scénario dont les hypothèses ne coïncidaient pas nécessairement avec celles d'Eurostat. Nous avons donc dû procéder à des ajustements pour assurer la compatibilité avec les prévisions d'Eurostat au niveau des Etats. Puis nous avons dû procéder à une estimation indirecte des types démographiques fondés sur les taux de croissance des régions de France et du Royaume-Uni qui ont été comparés à ceux des autres régions de chacun des types. Au total, il a été possible d'assigner chacune des régions françaises et britanniques à l'un des quatre types d'évolution mais avec une certaine marge d'erreur et une tendance à favoriser pour ces deux pays les types moyens (2 et 3) plutôt que les types extrêmes (1 et 4).

Figure 14 : Typologie des "régions qui rétrécissent" (2005-2030)



Le tableau 1 montre que 42% des régions de l'UE 27 (113 sur 268) se rattachent aux types 3 ou 4 de notre typologie et vont donc vraisemblablement connaître une baisse de population au cours des 25 prochaines années. Les « Shrinking Regions » devraient voir leurs populations passer de 192 à 176 millions d'habitants entre 2005 et 2030 soit une perte de 16 millions d'habitants à peu près compensée par les gains de population des autres régions (types 1 et 2). La population de l'UE27 va donc demeurer stable à un niveau d'environ 490 millions d'habitants mais des transferts importants de populations vont s'opérer entre les pays et les régions qui la composent.

Tableau 1: Typologie démographiques des régions par pays et héritage politiques

Types de région		Nombre de NUTS2					Population en 2005 (Millions)				
		1	2	3	4	Total	1	2	3	4	Total
non socialistes en1989											
AT	Autriche	4	3	2		**9**	4.2	2.2	1.7		**8.1**
BE	Belgique	3	8			**11**	1.1	9.4			**10.4**
CY	Chypre	1				**1**	0.7				**0.7**
DE	Allemagne (ouest)	1	17	12	1	**31**	4.2	38.2	23.4	1.2	**66.9**
DK	Danemark		1			**1**		5.4			**5.4**
ES	Espagne	6	5	6	2	**19**	18.2	14.0	7.3	3.5	**42.9**
FI	Finlande	1	3	1		**5**	0.0	4.5	0.7		**5.2**
FR	France	14	8	4		**26**	41.7	13.8	6.6		**62.1**
GR	Grèce	2	5	5	1	**13**	0.8	7.5	2.5	0.2	**11.1**
IE	Irlande	2				**2**	4.1				**4.1**
IT	Italie	1	7	11	2	**21**	0.5	21.1	34.4	2.2	**58.2**
LU	Luxembourg	1				**1**	0.5				**0.5**
MT	Malte	1				**1**	0.4				**0.4**
NL	Pays-Bas	6	5	1		**12**	6.5	8.7	1.1		**16.3**
PT	Portugal	1	3	3		**7**	0.4	6.7	3.4		**10.5**
SE	Suède	4	2	2		**8**	6.5	1.3	1.2		**9.0**
UK	Royaume-Uni	24	8	5		**37**	42.4	11.6	5.9		**59.9**
	Total	***72***	***75***	***52***	***6***	***205***	***132.2***	***144.5***	***88.2***	***7.1***	***371.9***
socialistes en 1989											
BG	Bulgarie				6	**6**				7.7	**7.7**
CZ	Rep. Tchèque		1	7		**8**		1.1	9.1		**10.2**
DE	Allemagne (est)			2	8	**10**			4.6	11.1	**15.7**
EE	Estonie				1	**1**				1.3	**1.3**
HU	Hongrie		1	4	2	**7**		2.8	5.0	2.3	**10.1**
LT	Lithuanie			1		**1**			3.4		**3.4**
LV	Lettonie				1	**1**				2.3	**2.3**
PL	Pologne	1	3	10	2	**16**	3.3	10.7	18.4	5.7	**38.1**
RO	Roumanie			2	6	**8**			6.5	15.2	**21.7**
SI	Slovénie		1			**1**		2.0			**2.0**
SK	Slovaquie		1	3		**4**		1.6			**5.4**
	Total	***1***	***7***	***29***	***26***	***63***	***3.3***	***18.2***	***50.8***	***45.6***	***117.9***
TOTAL		**73**	**82**	**81**	**32**	**268**	**135.4**	**162.7**	**139.0**	**52.7**	**489.8**

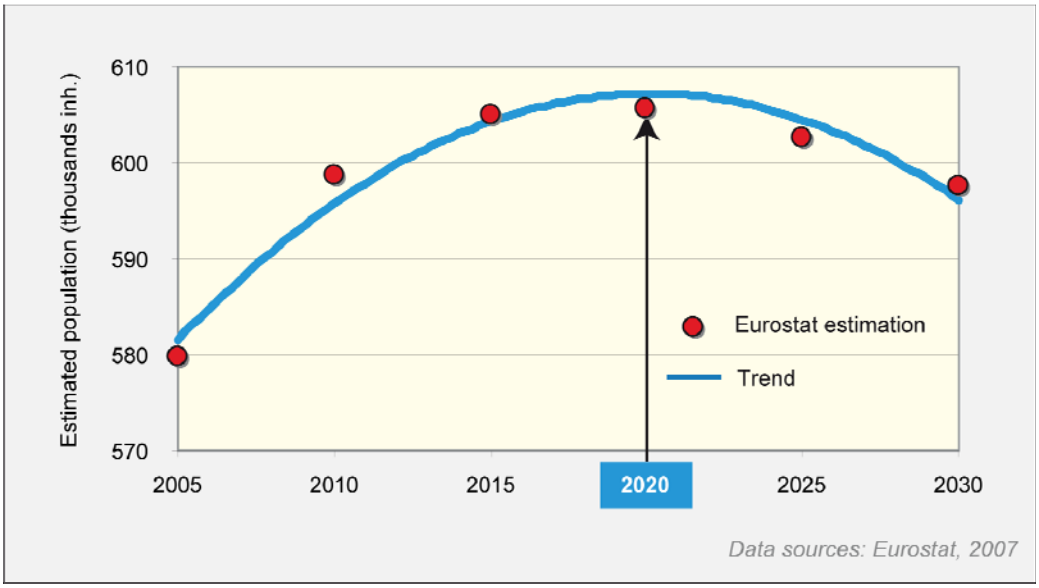
S'il est indéniable que les régions « qui rétrécissent » sont plus nombreuses dans les anciens pays socialistes d'Europe centre orientale, il serait faux de croire qu'elles n'existent pas en Europe de l'Ouest. Si l'on excepte le cas des pays composés de moins de 4 régions, on peut remarquer que la plupart des pays affichent une grande diversité de situations régionales. Très

peu comportent uniquement des régions croissantes de types 1 ou 2 (Belgique) ou uniquement des régions décroissantes de types 3 ou 4 (Bulgarie, Roumanie).

2.5 La diffusion spatiale de la baisse démographique après 2030.

Ce serait pêcher par excès d'optimisme que de croire que la décroissance de population ne concernera que deux régions sur cinq au cours des 25 prochaines années. En considérant l'évolution globale de la population au cours de la période 2005-2030 nous avons en effet négligé le fait que plusieurs régions vont passer par un maximum de population au cours de cette période avant d'entamer une décroissance qui ne les aura certes pas ramené à un niveau inférieur au niveau actuel mais en fera bel et bien des régions en décroissance. Ainsi, la population de la région espagnole de Navarre devrait passer de 580 000 à 605 000 habitants entre 2005 et 2020, avant de redescendre à 597 000 habitants vers 2030 (figure 15).

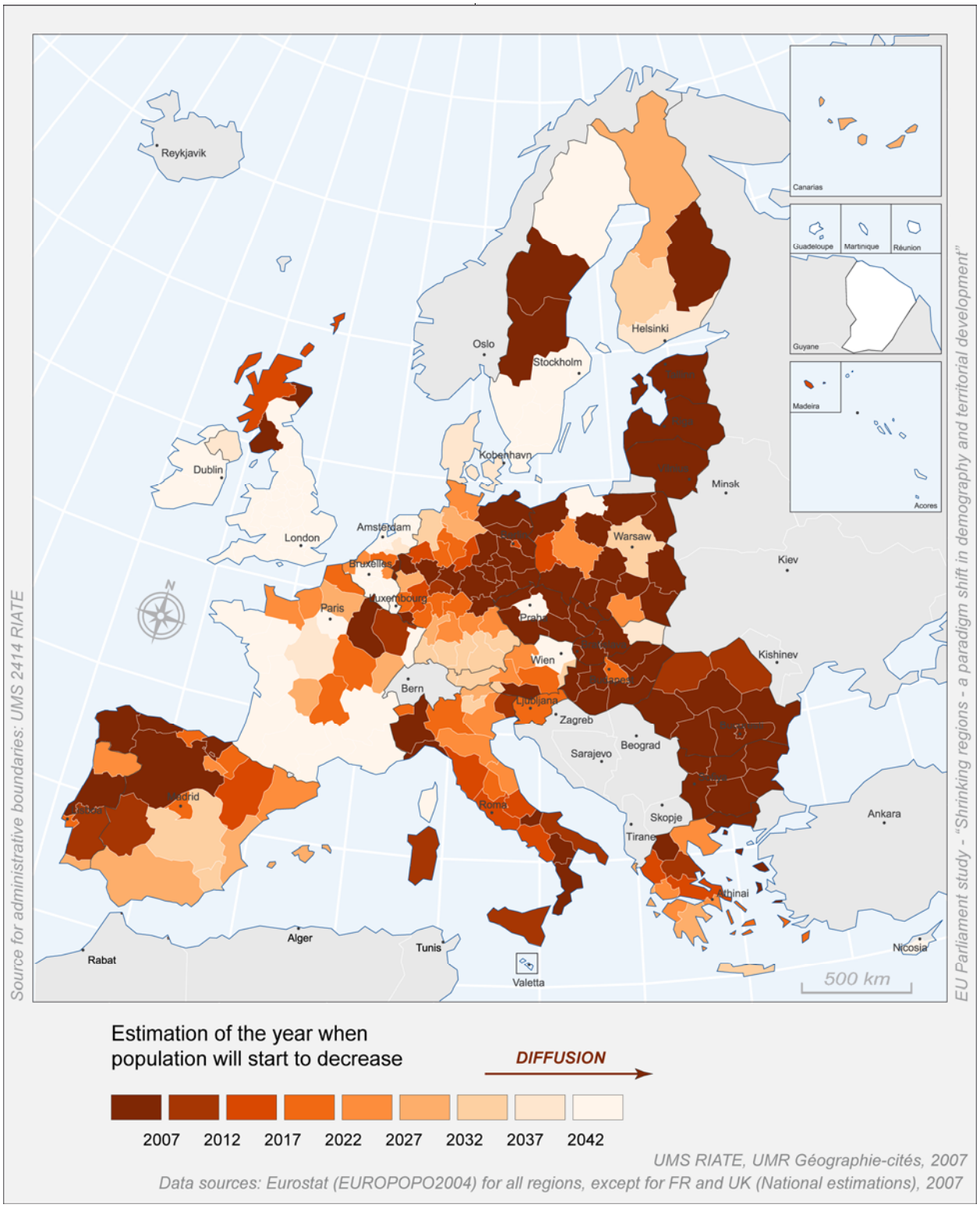
Figure 15 : Evolution de la population de la région de Navarra (ES) en 2005-2030



On peut donc tenter d'estimer pour chacune des régions européennes la date où la population passera par un niveau maximum de population avant d'entamer un régime de décroissance. La cartographie des dates probables de début de décroissance démographique des régions européennes (figure 16) suggère l'existence d'un processus de diffusion spatiale de la décroissance démographique autour des régions actuellement touchées par le phénomène. Dans un contexte de restriction croissante de l'immigration extra-européenne, un tel processus de diffusion de la décroissance apparaît logique si l'on admet qu'une région économiquement dynamique mais entourée de régions vieillissantes en décroissance démographique va éprouver de plus en plus de difficultés à attirer de la main d'œuvre et des populations jeunes. Le vieillissement des régions voisines peut inversement susciter des créations d'emplois nouveaux (services aux personnes âgées, tourisme) qui vont concurrencer le marche du travail des régions démographiquement dynamiques et les priver d'une partie de leur main d'œuvre. Le goulet d'étranglement constitué par le manque de population active jeune risque donc de faire basculer de proche en proche les régions vers la décroissance économique et démographique. Pour autant que l'on puisse en juger, ce phénomène de diffusion va toucher tout particulièrement la Finlande, l'Allemagne occidentale et méridionale, l'Autriche, l'Italie, l'Espagne et le nord est de la France. Les régions qui devraient résister le plus longtemps à la décroissance démographique sont les régions irlandaises, britanniques, belges, suédoises,

néerlandaises ainsi que la moitié sud-ouest de la France et la région parisienne. S'y ajoutent quelques îles méditerranéennes (Chypre, Malte, Corse) et quelques métropoles isolées comme Vienne ou Prague.

Figure 16 : La diffusion spatiale de la décroissance démographique



3 Les mécanismes démographiques de la dépopulation

Centre d'un village abandonné en Basilicate (Italie).
© Salaris A., 2008.

Questions-clé

- Les « Shrinking Regions » sont-elles uniquement les régions à faible densité ?
- Les « Shrinking Regions » vont-elles connaître un vieillissement accéléré ?
- Quels sont les effets des migrations sur les « Shrinking Regions » ?

Principaux résultats

- A l'échelle régionale (NUTS2) il n'existe aucune relation entre la densité de population des régions et leur croissance démographique future. Le phénomène de dépopulation touche aussi bien de vieilles régions industrielles à forte concentration de populations que des régions périphériques rurales.
- Le vieillissement dépend non seulement de l'âge moyen des populations mais aussi de leur espérance de vie en bonne santé. Un indicateur synthétique de vieillissement combinant ces deux paramètres permet de mettre en évidence le vieillissement très marqué des « Shrinking Regions » en 2005 et son renforcement prévisible d'ici 2030.
- La baisse démographique ne dépend pas toujours d'un excédent des décès sur les naissances. Elle est également de plus en plus dépendante des migrations vers les aires métropolitaines, notamment de la part de jeunes actifs à la recherche d'emplois. La perte de ces jeunes actifs accentue encore le phénomène de vieillissement et de baisse de la natalité dans les « Shrinking Regions ».
- La mobilité en sens inverse des retraités ne compense généralement pas ces pertes et les « Shrinking Regions » sont en général peu attractives pour les retraités des classes supérieures susceptibles de doper l'économie domestique par des transferts de pensions.

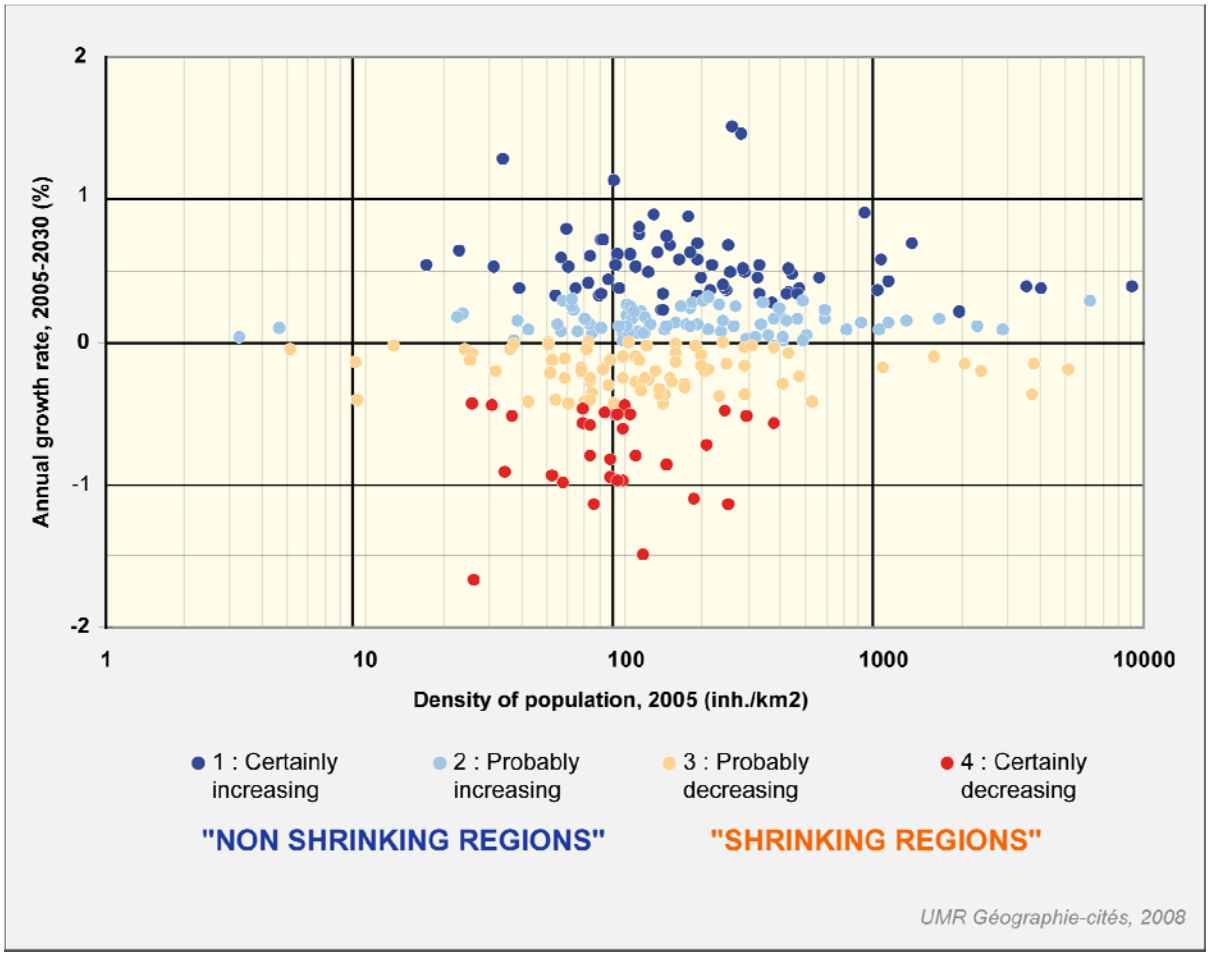
Ayant établi au chapitre précédent une typologie des évolutions démographiques futures des régions européennes, nous allons maintenant examiner les mécanismes proprement démographiques qui expliquent les processus de réduction de la population : nous examinerons successivement l'effet de la densité de population, du vieillissement et des migrations.

3.1 Décroissance démographique et densité de population

La décroissance démographique concerne-t-elle en priorité les régions à faible densité de population, entraînant un processus cumulatif de désertification de certains espaces et d'accumulation dans les espaces métropolitains ? La réponse à cette question n'est pas évidente et dépend dans une large mesure de l'échelle d'analyse adoptée.

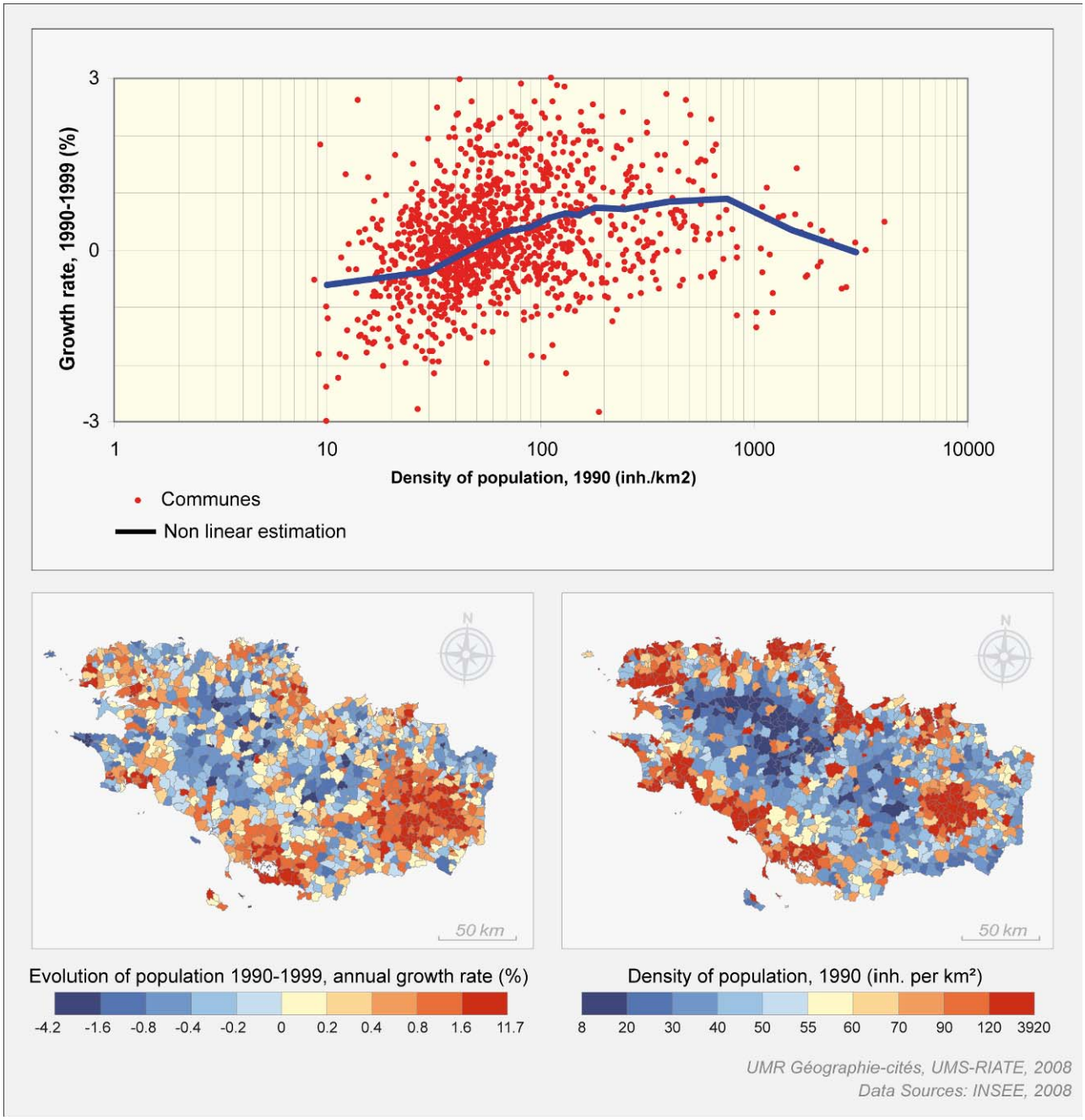
A l'échelle des régions NUTS2, on ne peut que constater l'absence totale de relation entre croissance et densité de population (figure 17). En 2005-2030, la décroissance démographique concernera aussi bien des régions à très faible densité de population comme la région finlandaise de Itä-Suomi (9 hab./km^2) que des régions à très forte densité comme le Land de Berlin (3 800 hab./km^2). Inversement, on pourra observer des croissances de population très fortes dans des régions faiblement peuplées comme la Guyane française (2 hab./km^2) ou des régions très densément peuplées comme Malte (1 280 hab./km^2).

Figure 17 : Densité de population et croissance à venir



Les conclusions sont en revanche très différentes lorsqu'on examine les évolutions locales. A titre d'exemple, nous avons retenu les communes de Bretagne qui sont des entités de très petite superficie par rapport aux unités locales de la plupart des autres pays européens. A cette échelle, une relation apparaît nettement entre densité de population et taux de croissance de la population. Mais il s'agit d'une relation non-linéaire (figure 18). D'une manière générale, les communes à très faible densité ont connu une décroissance de population et la croissance la plus forte s'opère dans les communes ayant des densités de 80 à 800 habitants par kilomètre carré. On observe ensuite un retournement de tendance et la croissance devient de plus en plus faible et éventuellement négative pour les communes dont la densité est supérieure à 2 000 ou 3 000 habitants par kilomètre carré.

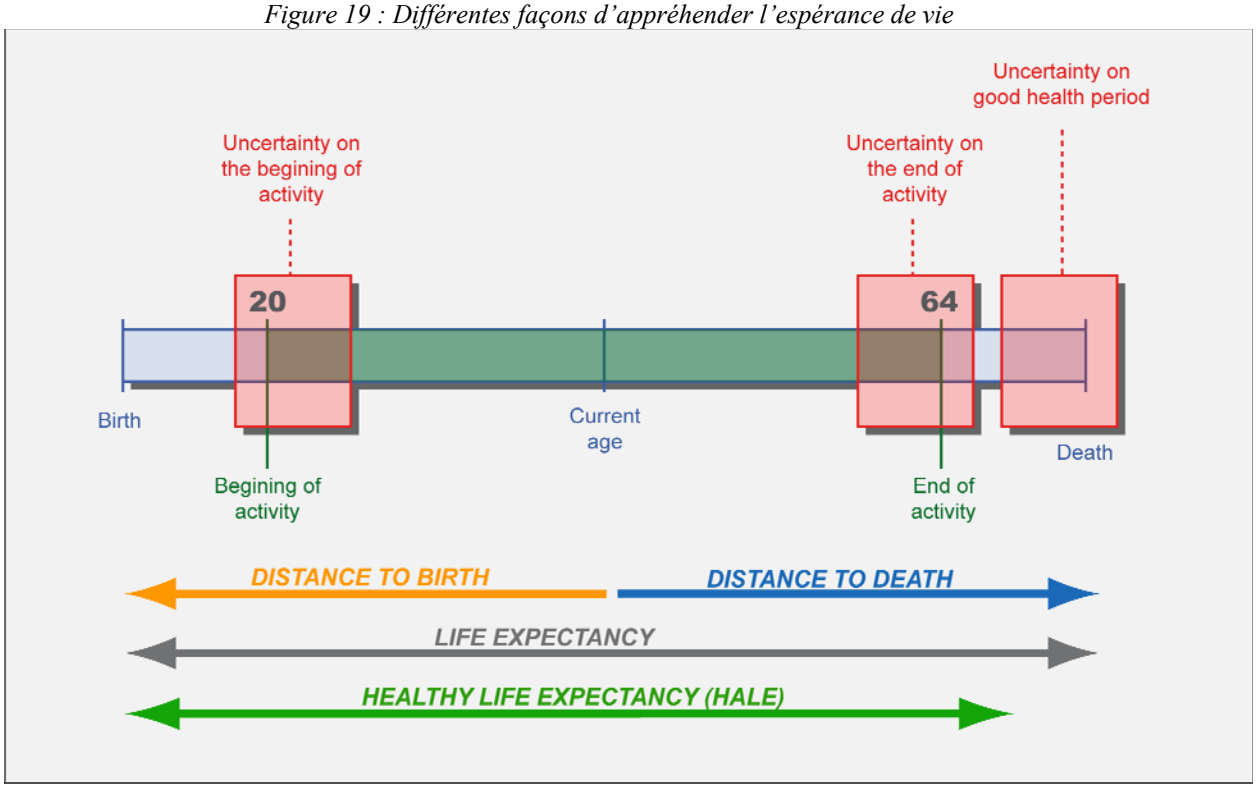
Figure 18 : Densité et croissance des populations des communes de Bretagne



3.2 Décroissance démographique et vieillissement

Pour apprécier véritablement le degré de vieillissement des régions européennes, on ne peut se contenter d'utiliser l'âge des habitants qui correspond à leur « **distance à la naissance** ». Il faut également tenir compte de leur espérance de vie, c'est-à-dire de leur « **distance à la mort** » telle qu'on peut l'estimer à l'aide des conditions présentes de mortalité en faisant l'hypothèse que ces conditions se maintiendront dans un futur proche. Dans le cadre du programme ORATE, un indicateur de développement démographique durable fondé sur la différence entre l'espérance de vie à la naissance et l'âge moyen d'une population a été proposé : ce qui fournissait une approximation du **nombre d'années de vie restantes**.

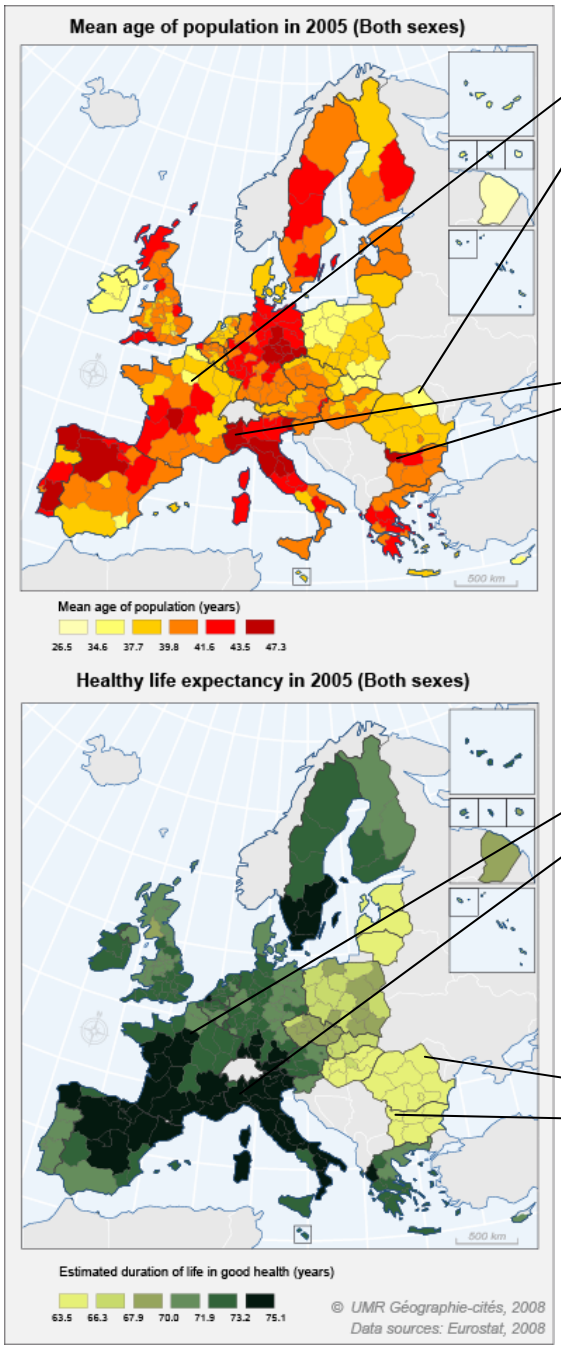
Figure 19 : Différentes façons d'appréhender l'espérance de vie



Dans le cadre de la présente étude, nous avons repris les principes de l'indicateur mis au point dans le cadre du programme ORATE en tenant compte des années d'invalidité qui touchent les personnes les plus âgées. Nous avons donc estimé pour chacune des régions européennes **l'espérance de vie en bonne santé** qui peut être interprétée comme un potentiel d'activité des populations. Il suffit alors d'effectuer le rapport entre l'âge moyen d'une population et son espérance de vie en bonne santé pour en déduire un indicateur synthétique de vieillissement exprimé sous la forme d'un pourcentage du potentiel d'activité de la population qui a été consommé.

Pour fixer les idées, nous avons pris l'exemple de 4 régions qui possèdent des caractéristiques différentes en matière d'âge moyen et d'espérance de vie en bonne santé (figure 20).

Figure 20 : Définition de l'indice synthétique de vieillissement



L'Ile-de-France *(FR)* et la région de Moldavie (RO) ont des populations qui apparaissent relativement **jeunes** à l'échelle européenne puisque leur âge moyen est d'environ **37 ans.**

La région du *Piémont (IT)* et la région *Severozapaden (BG)* ont au contraire des populations qui apparaissent relativement **âgées** à l'échelle européenne puisque leur moyenne d'âges est d'environ **44 ans**.

L'Ile-de-France *(FR)* et la région du *Piémont (IT)* sont des régions qui connaissent de **bonnes conditions de vie** puisque l'espérance de vie en bonne santé y est proche de **74 ans**

La région de *Moldavie (RO)* et la région *Severozapaden (BG)* ont au contraire de **mauvaises conditions de vie** puisque l'espérance de vie en bonne santé n'y dépasse pas **65 ans**.

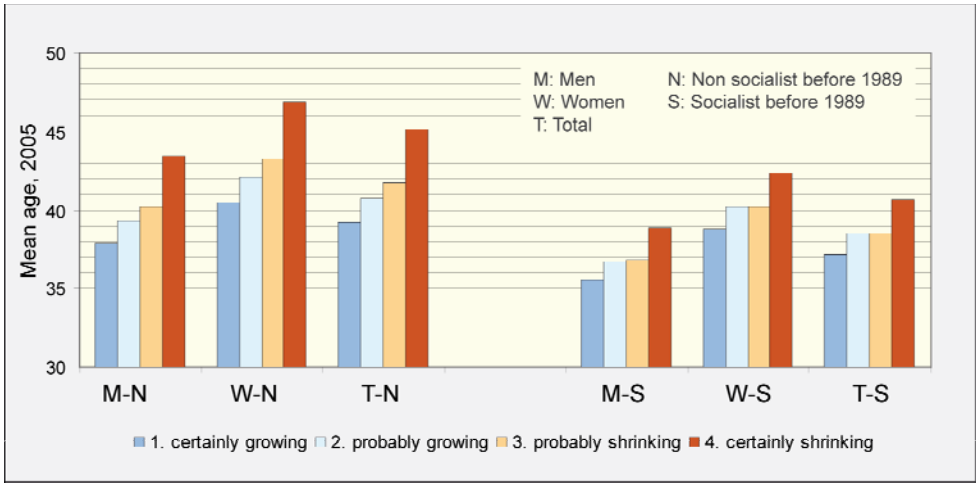
L'indice synthétique de vieillissement combine les deux informations en une valeur unique :

Ile-de-France (FR)	: ISV = 37 / 74 = **50 %**	**Modéré**
Piémont (IT)	: ISV = 44 / 74 = **59 %**	**Vieillissement fort**
Moldavia (RO)	: ISV = 37 / 65 = **57 %**	**Vieillissement fort**
Nordvest (BG)	: ISV = 44 / 65 = **68%**	**Très fort**

- **Les « Shrinking Regions » sont en moyenne les régions les plus âgées**

Lorsque l'on calcule l'âge moyen des régions en fonction de leur type de croissance 2005-2030 et de leur héritage politique (socialiste ou non), on trouve sans surprise une relation très nette entre la typologie des « Shrinking Regions » et l'âge moyen de leurs habitants (figure 21). La relation est particulièrement nette en Europe de l'Ouest alors qu'elle est un peu moins prononcée dans l'ancienne Europe socialiste, où ce sont surtout les types extrêmes qui s'opposent (1 et 4) mais pas les types moyens (2 et 3). Le problème de l'âge moyen tient au fait qu'il ne prend pas en compte l'espérance de vie et donne l'impression que les régions d'Europe de l'Est sont plus « jeunes » que celles d'Europe de l'Ouest.

Figure 21 : Age moyen des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique

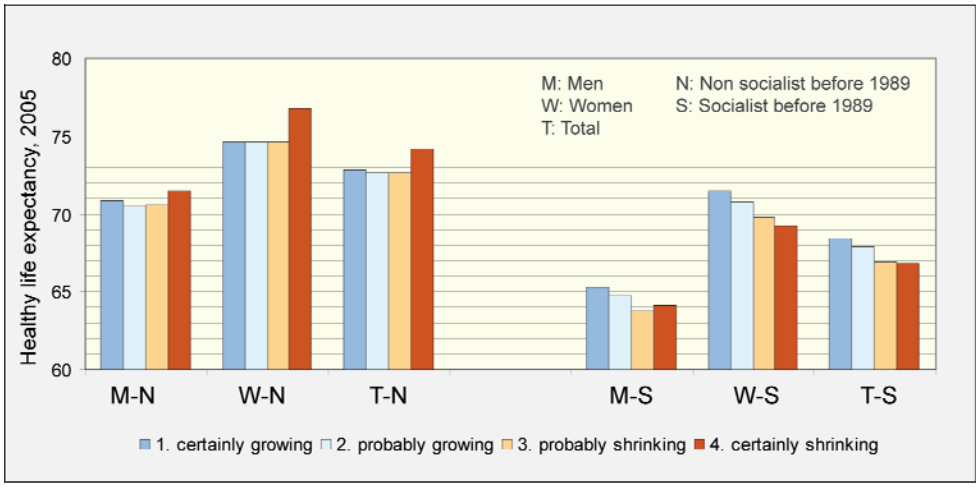


- **Les différences d'espérance de vie n'obéissent pas aux mêmes logiques à l'Est et à l'ouest.**

Les écarts d'espérance de vie à la naissance sont très marqués entre les régions capitalistes et les régions anciennement socialistes, surtout pour ce qui concerne les hommes (76.9 ans contre 70.6 ans) et à un moindre degré pour les femmes (82.6 ans contre 78.3 ans). On voit très bien que le différentiel (6.3 ans pour les hommes et 4.3 ans pour les femmes) est largement supérieur à la différence observée en terme d'âges moyens (figure 22). En ce qui concerne la typologie des « Shrinking Regions », on peut noter qu'elle est corrélée avec le niveau d'espérance de vie mais joue de façon opposée dans les deux moitiés de l'Europe :

- *Dans les régions des ex-pays socialistes*, l'espérance de vie la plus faible est observée dans les régions en décroissance démographique. Il existe une relation quasi linéraire entre croissance démographique et espérance de vie.
- *Dans les autres régions d'Europe de l'Ouest* les niveaux d'espérance de vie sont voisins dans les régions à croissance démographique ou à déclin modéré. Mais on observe des niveaux d'espérance de vie nettement plus élevés dans les régions appelées à connaître la plus forte décroissance démographique.

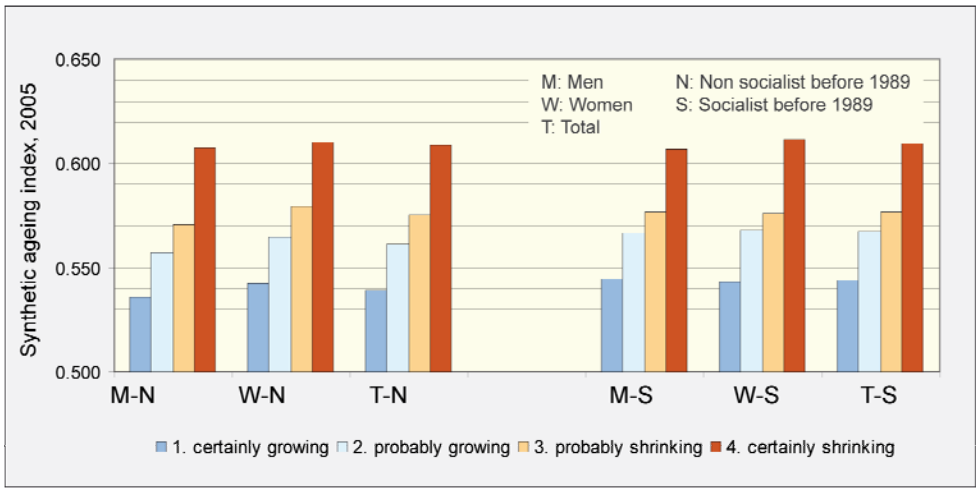
Figure 22 : Espérance de vie en bonne santé des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique



- **Indicateur synthétique de vieillissement et « Shrinking Regions »**

Qu'il soit calculé à partir de l'espérance de vie totale ou de l'espérance de vie en bonne santé, l'indicateur synthétique de vieillissement affiche des valeurs remarquablement stables en fonction du sexe (H/F) et du type d'héritage politique (socialiste ou capitaliste). Dans tous les cas de figure, on observe une hiérarchie extrêmement nette des niveaux de vieillissement en fonction de la typologie des « Shrinking Regions » (figure 23).

Figure 23 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en fonction de leur type de croissance et de leur héritage politique



La géographie du vieillissement recoupe donc de façon presque parfaite la géographie des régions qui vont décroître au cours des 25 prochaines années. La décroissance démographique s'accompagne d'un épuisement du potentiel d'activité des régions dont les habitants sont en moyenne plus proches de la mort (ou du moins de l'invalidité) que de la naissance.

- En 2005, la majorité des régions ont encore des indices de vieillissement modérés, compris entre 50 et 60% (figure 24). Seules quelques poches de fort vieillissement regroupant plusieurs régions voisines apparaissent en Bulgarie, Hongrie et Allemagne orientale.

- Vers 2030, l'indicateur de vieillissement devrait considérablement augmenter et les zones de fort vieillissement (plus de 60%) recouvriront la majeure partie de l'Europe centrale, orientale et méridionale ainsi que les régions périphériques des Iles britanniques et de Scandinavie (figure 25).

Figure 24 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en 2005

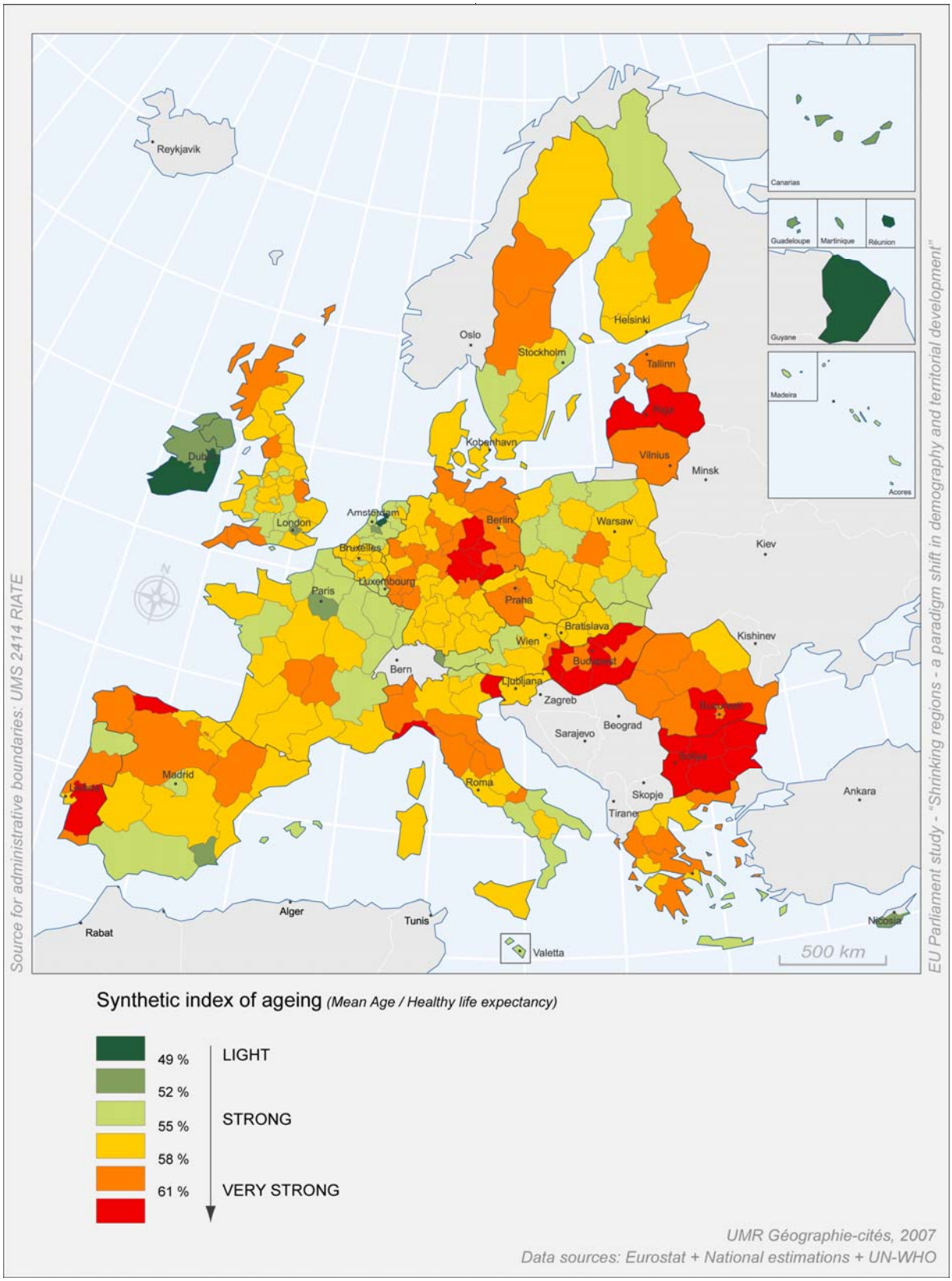
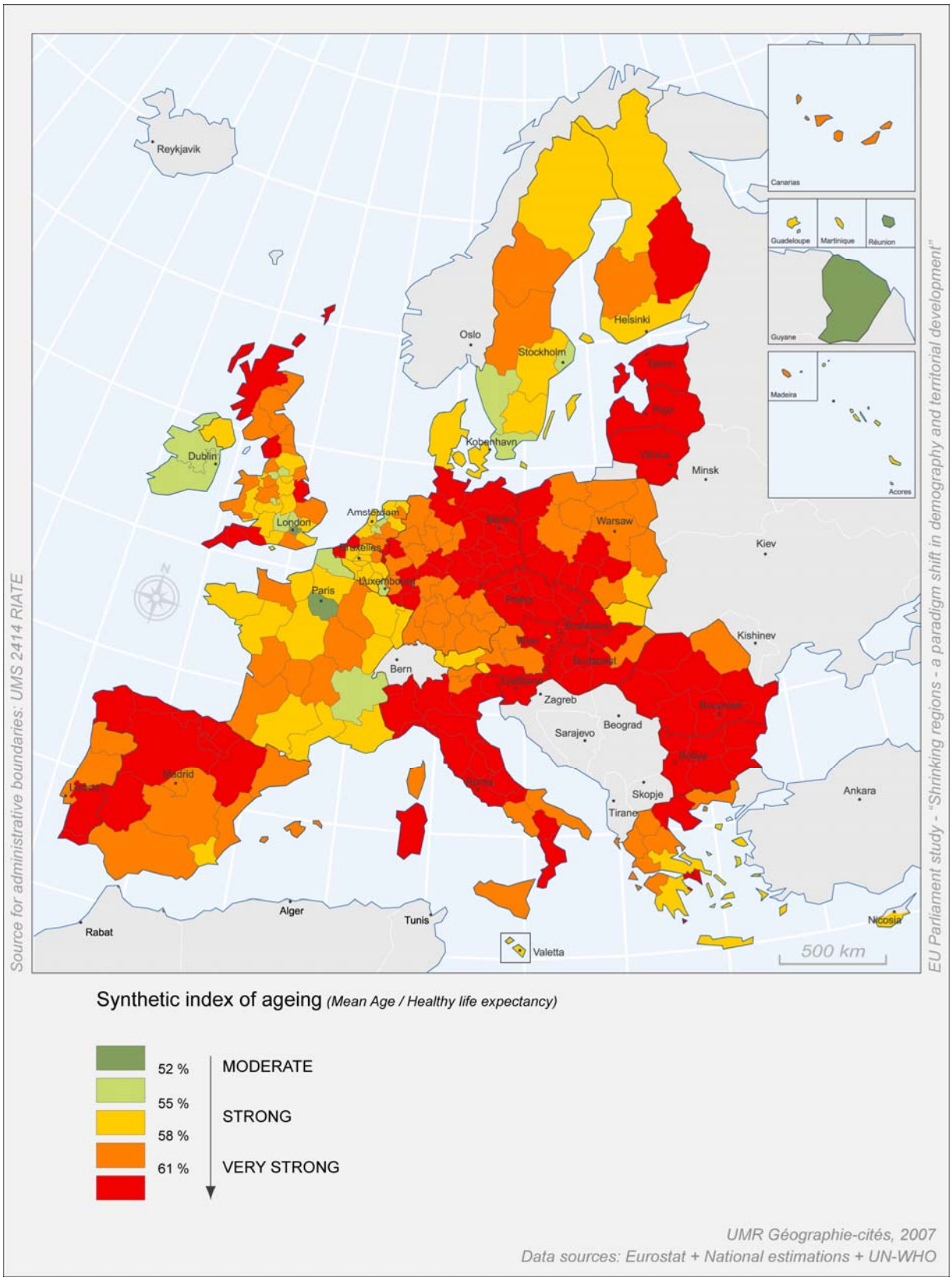


Figure 25 : Indicateur synthétique de vieillissement des régions européennes en 2030

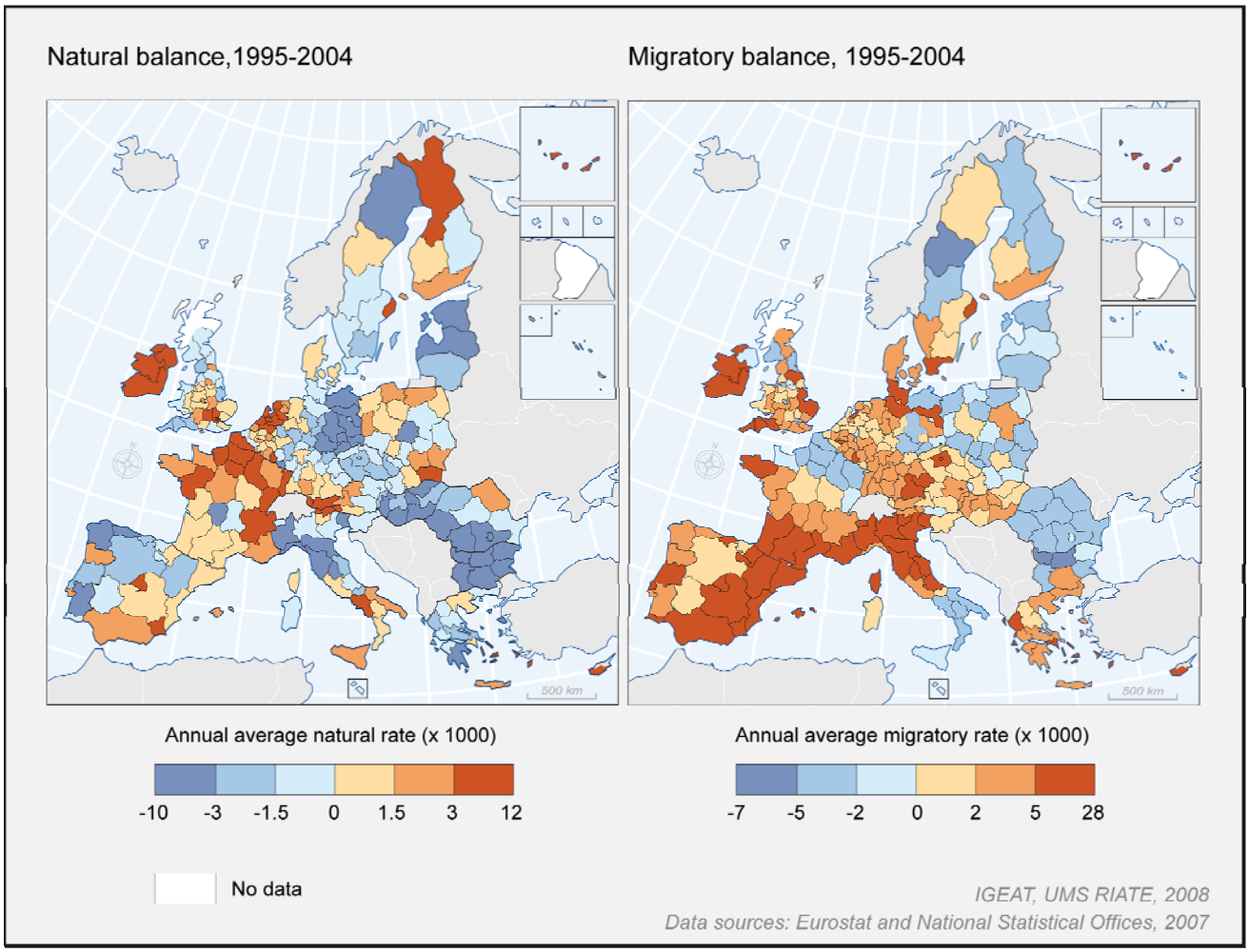


3.3 Les composantes de la décroissance démographique

La décroissance de la population peut-être décomposée en deux facteurs : l'un endogène qui est l'accroissement naturel (différence entre les naissances et les décès), l'autre exogène qui est l'accroissement migratoire (différences entre immigration et émigration)[11].

- **En ce qui concerne l'accroissement naturel**, on peut noter qu'en Europe centrale et orientale, les structures par âges ne sont pas défavorables : seule la baisse considérable de la fécondité explique les très faibles natalités. En Europe médiane et dans le nord-ouest de l'Espagne, c'est plutôt la combinaison de structures par âges relativement vieillies et de fécondités faibles qui explique les faibles natalités. Les taux de mortalité montrent des contrastes géographiques nettement moins importants. En particulier, on peut noter que malgré une espérance de vie très inférieure, les pays d'Europe centrale et orientale ont des taux de mortalité moyens du fait de structures de population encore jeunes.

Figure 26 : Bilans naturel et migratoire des régions européennes (1995-2004)



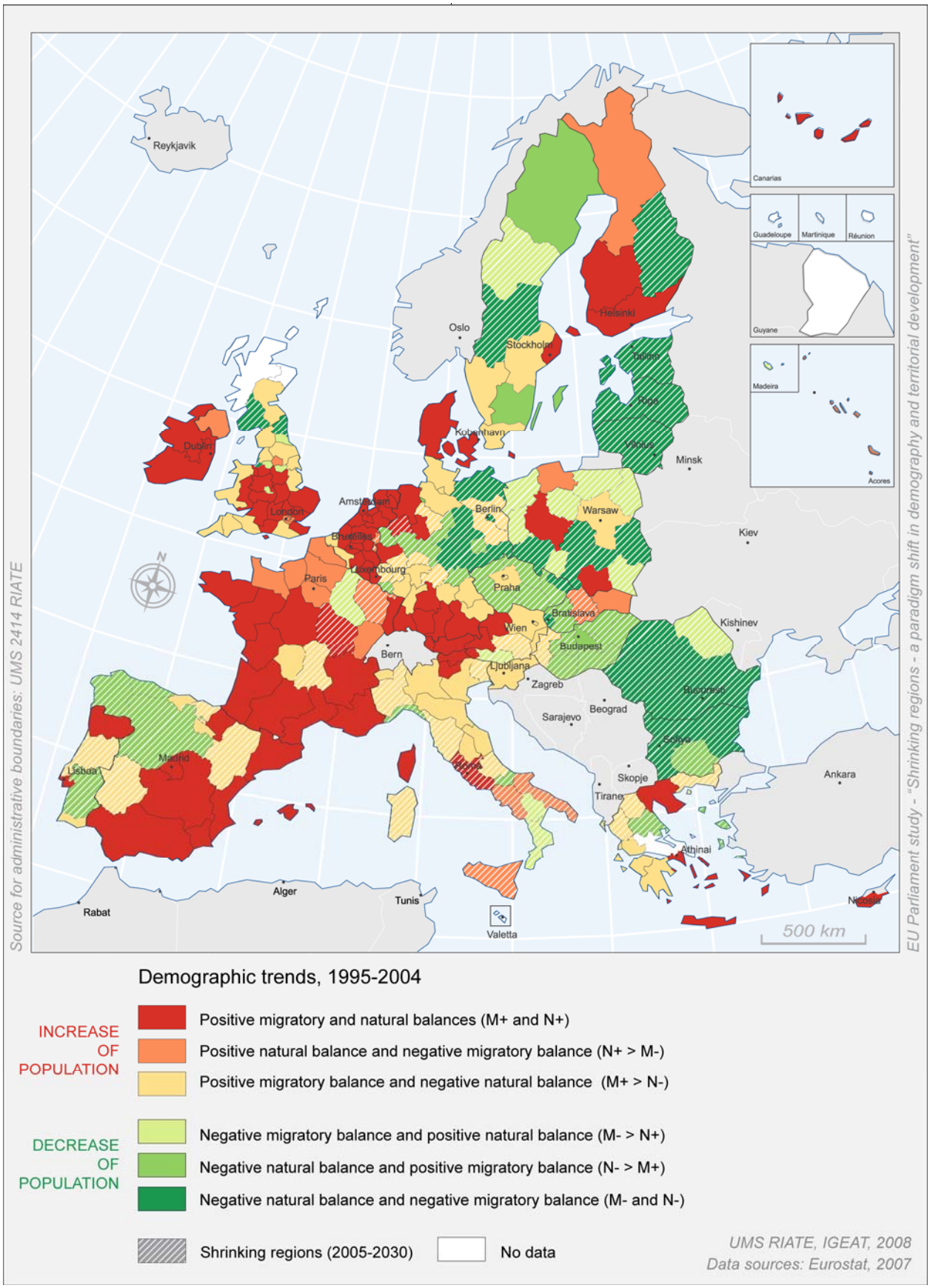
[11] La composante migratoire de l'évolution démographique a été évaluée de façon indirecte par le calcul de la différence entre la croissance globale de la population et le bilan naturel.

- **En ce qui concerne l'accroissement migratoire**, on peut observer qu'en Europe de l'Ouest, la plupart des régions ont des bilans migratoires positifs, ce qui s'explique par l'intensité du flux migratoire vers l'Europe, ainsi que les migrations depuis l'Europe de l'Est. Toutefois, les contrastes de bilans migratoires entre régions appartenant à un même pays sont importants : ils sont la conséquence de l'importance des flux interrégionaux au sein des différentes nations. Ces flux interrégionaux dessinent une géographie assez stable dans le temps dont les principaux traits sont : des flux nord/sud en France ; est/ouest en Allemagne ; sud/nord en Italie ; périphérie/métropole dans les pays nordiques ; centre/périphérie en Angleterre. En Espagne, au Portugal, en Irlande et en Grèce, l'intensité des flux extérieurs est telle que les contrastes internes sont quelque peu effacés, même si les régions intérieures de l'Espagne gardent des bilans nettement moins positifs que les zones côtières et Madrid. Ces espaces périphériques de l'Europe sont devenus attractifs pour l'immigration extérieure, y compris dans le sud de l'Italie, dont les bilans globaux sont négatifs. Pour certaines « Shrinking Regions », ces flux atténuent l'impact du déclin démographique et répondent à des besoins de main-d'œuvre dans des secteurs spécifiques comme l'agriculture ou les services aux personnes.

La figure 27 synthétise la croissance démographique sur la période 1995-2004 en fonction des composantes naturelles et migratoires de ces évolutions. On distingue d'abord les régions centrales et orientales en décroissance, des régions occidentales en croissance. Les premières conjuguent souvent des bilans migratoires négatifs, surtout vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest, avec des bilans naturels qui le sont également, du fait du déclin important de la natalité. La Hongrie et la Tchéquie, ainsi que quelques centres urbains (Varsovie en particulier), se distinguent par des bilans migratoires positifs, qui ne compensent pas les bilans naturels très négatifs. Quant au seul bilan naturel, il n'est positif que dans quelques régions polonaises et slovaques.

Cette figure met aussi en évidence l'évolution des « Shrinking Regions » entre 1995 et 2005. Toutes ces régions – dont on rappelle qu'elles ont été définies sur les prévisions d'évolutions entre 2005 et 2030 - n'ont pas forcément connu un déclin pendant la période précédente : à titre d'exemple, le centre du Portugal, la Bourgogne ou la Sicile n'ont pas connu de décroissance démographique entre 1995 et 2005, malgré la forte dénatalité de la première et les bilans migratoires négatifs de la dernière. Au cours de la période 1995-2005, on peut distinguer les « Shrinking Regions » en fonction des causes de leur déclin démographique. Les régions de Roumanie, de Bulgarie et les pays baltes connaissent une décroissance liée à des bilans naturels **et** migratoires négatifs. Cette situation se rencontre aussi en Allemagne de l'Est, sauf dans le Brandebourg, dans des régions du sud de la Pologne, dans deux régions nordiques et en Ecosse orientale. En Hongrie, en Tchéquie, dans le nord-est de l'Espagne, en Alentejo portugais et dans quelques vieilles zones industrielles d'Allemagne de l'Ouest, le déclin est strictement lié à des bilans naturels négatifs non compensés par des bilans migratoires suffisamment positifs. La dénatalité en est la principale cause au cours de la dernière décennie. Quelques régions ont des bilans globaux négatifs uniquement du fait de balances migratoires négatives : des régions du nord de la Pologne, la Champagne-Ardenne en France, Basilicate et Calabre dans le sud de l'Italie, le Nord-Est en Roumanie (seule région roumaine à avoir eu des bilans naturels positifs entre 1995 et 2005), et le Mellestra Norrland en Suède. Les régions anglaises qui entrent dans cette catégorie sont différentes dans la mesure où il s'agit de centres urbains qui connaissent un processus continu de périurbanisation, voire de rurbanisation.

Figure 27 : Typologie des formes de croissance régionale (1995-2004)



3.4 Les migrations par âge renforcent le processus de décroissance

Les bilans migratoires globaux masquent des contrastes importants en fonction des âges : les régions les plus attractives ne sont pas les mêmes aux différents âges du cycle de la vie. Les migrations peuvent donc contribuer à accélérer le vieillissement d'une région ou au contraire à l'atténuer, indépendamment du fait que le bilan migratoire total est positif ou négatif. Par ailleurs, les conséquences économiques de ces mouvements migratoires différenciés selon l'âge peuvent être importantes.

D'une manière générale, les « Shrinking Regions » ont des bilans migratoires beaucoup moins positifs ou beaucoup plus déficitaires que les autres régions pour toutes les classes d'âge. Cela signifie qu'une région métropolitaine attractive pour les actifs l'est aussi pour les plus jeunes et les plus âgées. Tandis qu'une région en crise démographique et économique va perdre non seulement sa population active mais aussi ses jeunes, ses adolescents ou/et ses personnes âgées.

- Les étudiants et les jeunes actifs (17-30 ans) produisent les plus forts contrastes entre les régions puisqu'ils sont situés à une période de la vie où la mobilité est la plus forte. Dans cette classe d'âge cruciale pour le renouvellement des générations et le dynamisme de l'économie locale, les « Shrinking Regions » affichent presque systématiquement des bilans négatifs et ceci aussi bien en Europe de l'Ouest que dans les nouveaux états membres. La carte du bilan migratoire des 25-29 ans (figure 28) souligne on ne peut plus crûment l'attractivité des régions métropolitaines riches soit par rapport au niveau européen (Italie du Nord, Irlande), soit par rapport à la moyenne de leur pays (capitales des pays d'Europe centre orientale)

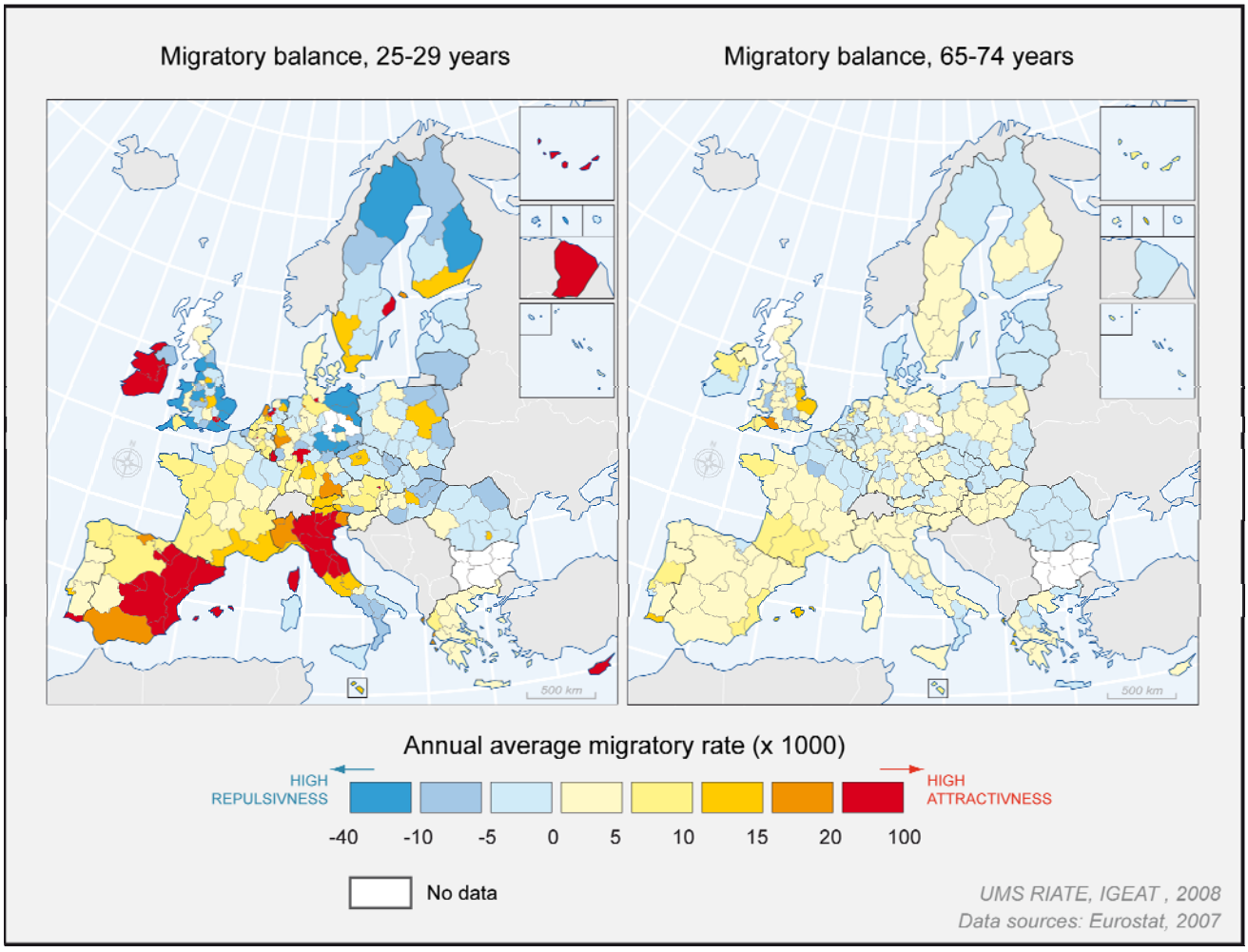
- En ce qui concerne les jeunes ménages avec enfants (1-16 & 31-44) les contrastes sont déjà moins accusés et ils diminuent encore lorsqu'on arrive dans la classe d'âge des actifs plus âgés (45-64 ans) dont la mobilité est en général beaucoup plus faible. A l'intérieur des « Shrinking Regions », le bilan de ces classes d'âge demeure légèrement positif dans l'EU15 alors qu'il est faiblement négatif dans les nouveaux Etats membres.

- Les retraités jeunes (65-74 ans) constituent une population particulièrement intéressante puisque, dans le contexte de l'Etat Providence comme dans un contexte de libéralisation, ils sont susceptibles après la fin de leur vie professionnelle de produire des transferts de valeur ajoutée en s'installant pour la retraite dans une région différente de celle où ils dépenseront les fruits de leur activité sous la forme de pensions publiques ou privées. L'attraction de pensionnés aux revenus élevés est de plus susceptible de générer toute une activité économique liée aux besoins de ces personnes. La carte du bilan migratoire des 65-74 ans montre toutefois que si ces retraités quittent bien les zones métropolitaines, ils se dirigent surtout vers certaines régions méridionales spécialisées, comme l'Algarve, le sud-est de l'Espagne, le Languedoc-Roussillon, le sud-ouest de l'Angleterre (figure 28). Or, ces régions très attractives ne sont pas des « Shrinking Regions » car le tourisme et l'arrivée de populations pensionnées y engendre un dynamisme global aussi attractif pour les jeunes.

Tableau 2 : Taux migratoire (pour mille) par classes d'âges entre 2000 et 2005 selon les types démographiques

		1-16 ; 31-44	17-24	25-30	45-54	55-64	65-74
EU15	Type 1	4.40	13.47	14.16	1.78	2.14	1.44
	Type 2	5.35	9.54	11.50	2.46	1.42	0.46
	Type 3	2.87	2.95	3.20	1.35	1.08	0.61
	Type 4	0.70	-7.45	-2.31	0.06	1.31	0.76
NMS	Types 1,2	2.72	4.14	6.63	1.35	0.92	0.53
	Type 3	-0.63	-0.65	-3.24	-0.29	-0.36	-0.87
	Type 4	-0.44	-0.92	-0.59	-0.77	-0.57	-0.92
EU27	Type 1	4.39	13.28	14.05	1.87	2.17	1.46
	Type 2	5.06	8.76	10.90	2.26	1.33	0.44
	Type 3	1.73	1.59	0.96	0.79	0.66	0.20
	Type 4	-0.10	-2.79	-1.07	-0.50	0.12	-0.28
	Moyenne	3.50	6.86	7.94	1.47	1.26	0.57

Figure 28 : Bilans migratoires des 25-29 ans et des 65-74 ans entre 2000 et 2004



4 L'impact économique régional des dynamiques démographiques

Commune de Baia (Roumanie): une économie rurale très agricole, une population vieillie
© Groza O., 2003

Questions-clé

- Les « Shrinking Regions » sont-elles des régions défavorisées au niveau national ? au niveau européen ?
- Quelles sont les spécificités des structures productives des « Shrinking Regions » ?
- Quels sont les effets des transferts (pensions, aides, …) sur leur économie ?

Principaux résultats

- Sur la période 1995-2005, les régions déclinantes ont des situations économiques plus défavorables (PIB/hab. plus faible, taux de chômage plus élevé). La majorité de ces régions sont des territoires périphériques relativement pauvres mais il faut noter la forte diversité économique des régions en déclin démographique (agricoles, industrielles et parfois métropolitaines).
- La prise en compte des transferts interrégionaux atténue de façon sensible les écarts de revenus entre les différents types démographiques.
- Les « Shrinking Regions » sont plus pauvres que les autres mais leurs taux de croissance économique en 1995-2005 n'ont pas été réellement plus faibles que ceux des autres régions car la plupart étaient situés dans les nouveaux pays membres où rattrapage démographique et baisse démographique sont allés de pair.

4.1 Le lien complexe entre évolutions démographiques et économiques à l'échelle régionale

La question des relations entre les évolutions démographiques et économiques est complexe, présente dès les débuts de la théorisation économique. On la retrouve par exemple dans l'école physiocrate dès la fin du XVIIIe siècle[12]. D'un point de vue théorique extrêmement simplifié, deux visions s'opposent. Dans une optique malthusienne souvent réactualisée, la croissance démographique est un frein au développement. En revanche, dans une optique qui considère qu'il n'est de richesse que d'homme, le dynamisme économique est favorisé par une augmentation du nombre de producteurs potentiels. En retour, les évolutions économiques ont aussi un impact sur les dynamiques démographiques. Encore faut-il savoir de quelle croissance démographique on parle. Les bilans naturels sont dépendants d'éléments démographiques structurels qui évoluent lentement (structures par âge et comportements de fécondité), alors que les bilans migratoires sont plus influencés par les évolutions sur le court terme. Cette section se propose d'examiner sur une base empirique cette relation à l'échelle régionale en Europe.

Des « Shrinking Regions» hétérogènes du point de vue économique mais en moyenne plus pauvres et aux structures plutôt périphériques…

Les « Shrinking Regions » sont significativement plus pauvres que la moyenne (tableau 3). C'est également vrai lorsque les niveaux de PIB/hab. ou de chômage sont évalués par rapport aux moyennes nationales : cela signifie que les « Shrinking Regions » sont aussi en moyenne plus pauvres que leur pays d'appartenance (figure 29). Ces constats restent vrais tant dans le contexte de l'UE15 que dans celui des Nouveaux États Membres (NEM).

En revanche, lorsque l'on mesure non plus le PIB/hab., mais les revenus régionaux corrigés par les transferts interrégionaux liés par exemple à certaines dépenses publiques et aux navettes[13], les inégalités entre les différents types de régions sont quelque peu atténuées, même si les hiérarchies entre types restent identiques (Revenus Behrens dans le tableau 3). Ces données montrent à quel point il est important, lorsqu'on s'intéresse aux régions déclinantes sur le plan démographique, de tenir compte des différentes formes de transferts interrégionaux. Par les mécanismes de redistribution des revenus entre régions, non seulement ils assurent le maintien des services de base mais aussi ils soutiennent la capacité de consommation de la population locale, qui permet elle-même de maintenir une vie économique. Les régions déclinantes de type périphérique bénéficient donc d'une série de transferts qui leur permettent de maintenir leur niveau de vie : les transferts (nationaux et européens) liés à l'aide directe aux régions, les transferts liés aux mécanismes de solidarité interpersonnelle nationale – qui bénéficient indirectement à ces régions de la proportion plus importante de personnes aidées (pensionnés, chômeurs,…) -, et les transferts liés aux investissements publics dans les infrastructures et les services de base. L'affaiblissement de ces transferts pourrait donc avoir des conséquences importantes sur les évolutions économiques et plus encore sociales de ces régions.

[12] L'école physiocrate s'est rendue célèbre par sa maxime « laissez faire les hommes, laissez passer les marchandises ». En opposition avec la théorie mercantiliste, elle considère que la richesse d'un pays – en l'occurrence, l'agriculture, qui est au centre de son approche – est celle de ses habitants. Elle se fonde sur la propriété et la liberté vues comme des « lois de la nature ».

[13] L'indicateur Behrens tend justement à corriger les revenus régionaux par la distribution régionale de certaines dépenses publiques.

Figure 29 : PIB/hab. des Shrinking Regions en 2005
par rapport aux moyennes nationales (Types démographiques 3 et 4)

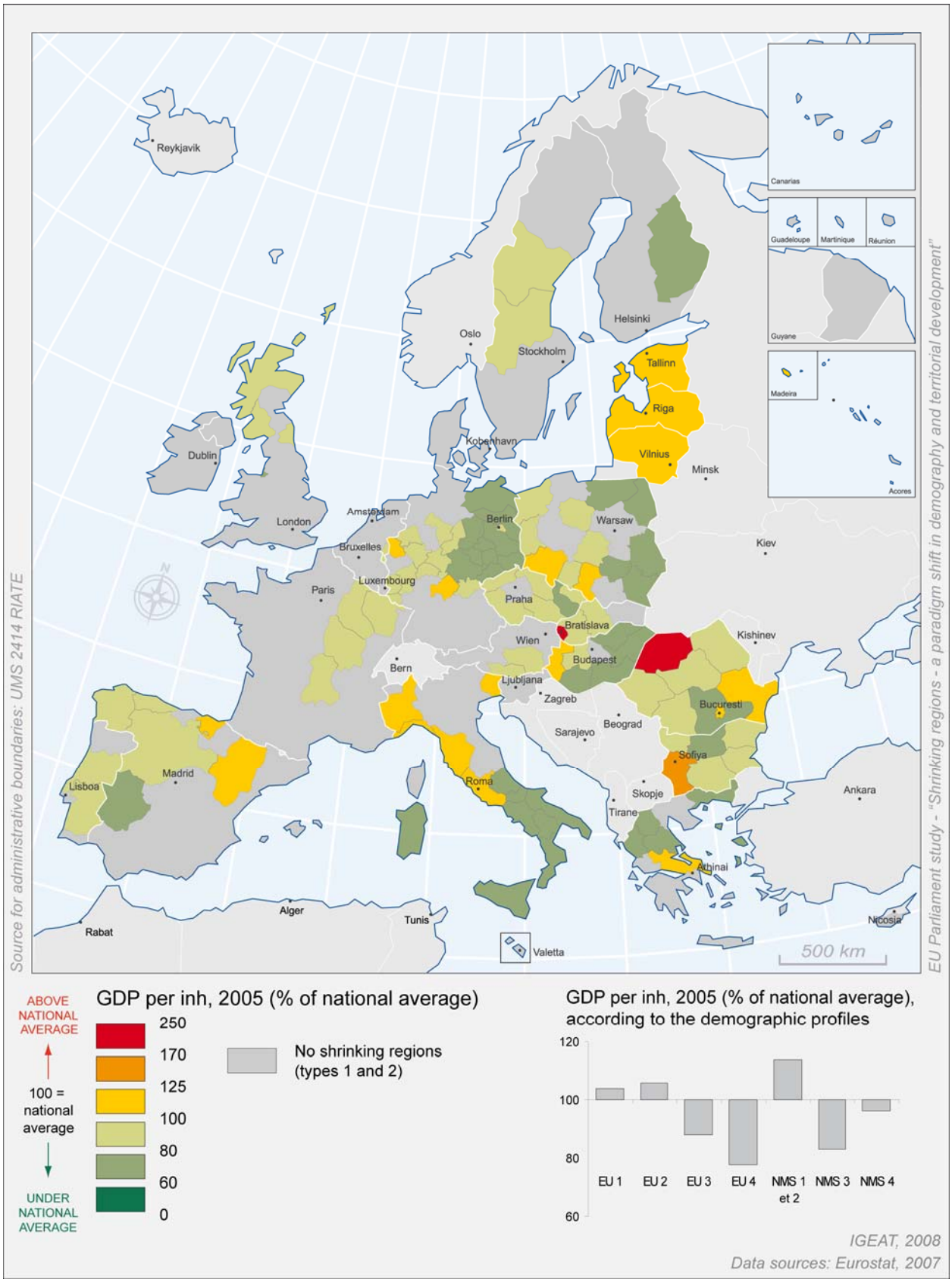


Tableau 3 : Croisement entre les indicateurs économiques et les types démographiques.

		PIB/hab en PPA. EU 27 =100	Revenu régionaux selon Behrens. EU25=100	PIB/hab. Moyennes nationales = 100	Taux de chômage. EU 27 = 100	Taux de chômage. Moyennes nationales = 100
		2005	2002	2005	2005	2005
UE27	Type 1	120	115	103	82	100
	Type 2	112	108	108	87	86
	Type 3	82	86	86	121	109
	Type 4	56	69	90	138	116
UE15	Type 1	123	117	104	80	101
	Type 2	118	113	106	79	85
	Type 3	98	103	88	112	118
	Type 4	87	96	78	179	147
NMS12	Types 1 et 2	54		114	142	90
	Type 3	71		83	147	92
	Type 4	50		96	138	100
EU 27		100	100		100	

***Note** : L'indicateur Behrens est un indicateur de revenus des habitants corrigé en fonction de transferts interrégionaux. Les données manquent pour la Hongrie, la Slovaquie, Malte et la Bulgarie. Pour la définition des types, voire la section 3.*

Ces différences de niveau de production entre les « Shrinking Regions » et les autres traduisent en fait des différences de structures économiques (tableau 4). En moyenne, les Shrinking Regions sont les plus spécialisées dans l'agriculture, les autres services marchands, qui sont surtout des services banalisés aux personnes, et les services non marchands. En revanche, ces régions sont peu spécialisées dans les services de haut niveau. A quelques nuances près, on retrouve ces différences, que l'on considère l'Europe occidentale ou bien l'Europe centrale et orientale. En bref, l'analyse des structures sectorielles confirme la répartition centre/périphérie des types démographiques : les types les plus déclinants sur le plan démographique ont en moyenne des structures plus périphériques, avec une surreprésentation de l'agriculture et des services banalisés dans leur économie.

Les types démographiques ont aussi une hétérogénéité interne importante du point de vue de leurs structures économiques. Certaines régions déclinantes sur le plan démographique ont des structures économiques de type central. La figure 30 synthétise cette diversité : elle montre bien que les régions les plus menacées sur le plan démographique ont en fait des structures économiques extrêmement variées. Nombre d'entre elles, notamment dans le centre de l'Allemagne de l'Ouest ou en République Tchèque montrant même des structures centrales et/ou des spécialisations dans les industries de moyenne ou haute technologie.

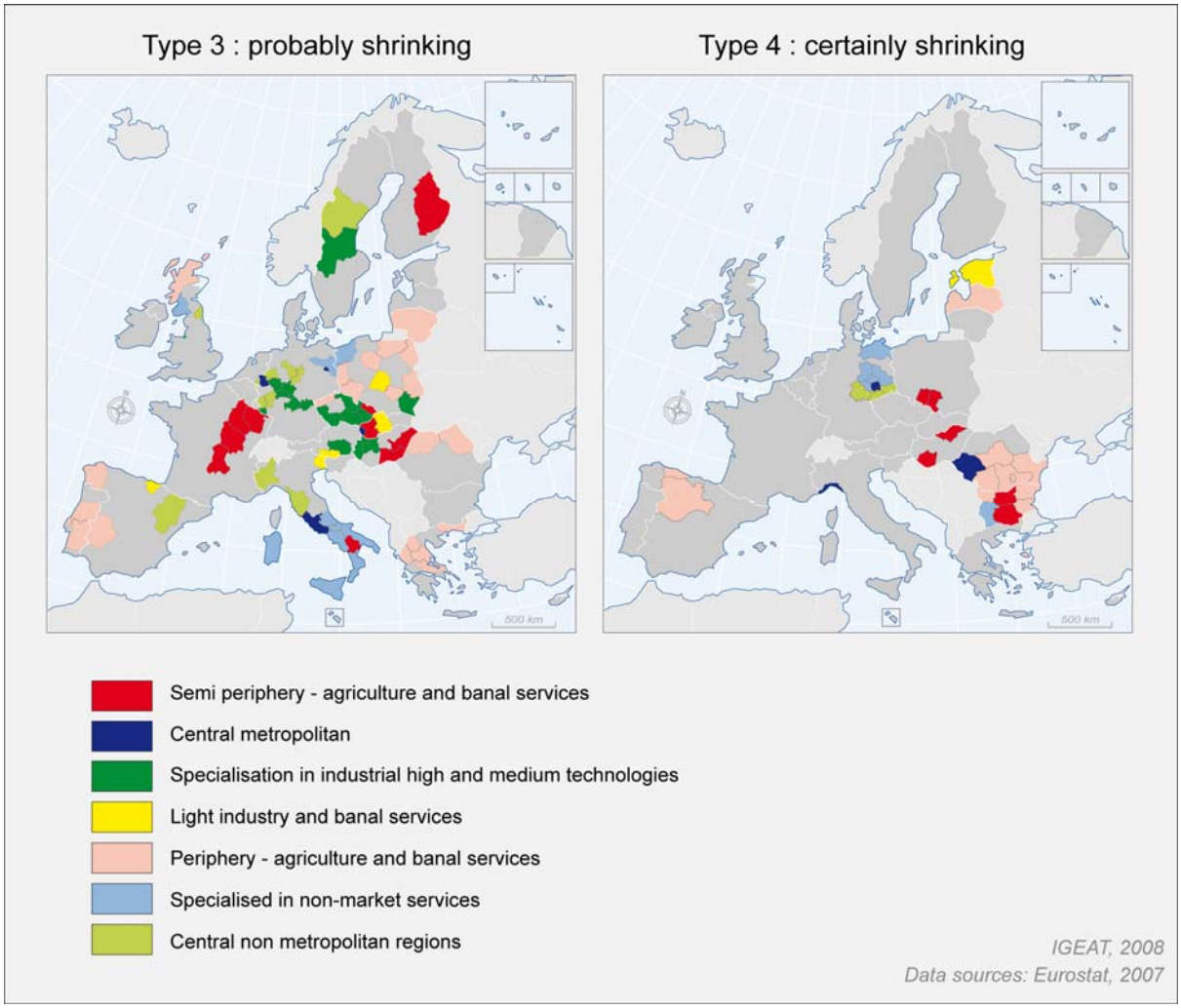
Cette diversité des « Shrinking Regions », en termes de densité, de niveau de richesse ou de structures économiques, nous paraît essentielle car elle suppose certainement des options politiques différentes. On y reviendra en conclusion.

Tableau 4 : Les structures économiques des types démographiques en 2002

		Agriculture	Industrie manufacturière	Autres services marchands	Services de haut niveau	Administration, Education, Santé
UE27	Type 1	1,8	15,5	34,4	30,6	17,2
	Type 2	1,8	21,8	33,1	26,2	16,8
	Type 3	2,9	19,5	33,8	24,4	18,9
	Type 4	3,9	16,9	36,5	22,3	18,8
	Moyenne	**2,1**	**18,8**	**33,9**	**27,2**	**17,5**
UE15	Type 1	1,8	15,5	34,4	30,7	17,2
	Type 2	1,8	21,9	32,7	26,4	16,9
	Type 3	2,7	19,1	33,1	25,4	19,2
	Type 4	2,8	15,7	35,5	24,4	21,0
	Moyenne	**2,0**	**18,7**	**33,5**	**27,7**	**17,6**
NMS12	Types 1 et 2	2,6	18,2	42,0	21,3	15,6
	Type 3	4,8	22,3	39,3	16,2	16,2
	Type 4	7,0	20,1	39,3	17,0	13,3
	Moyenne	**4,6**	**20,6**	**40,1**	**17,9**	**15,3**

Source des données *: IGEAT*

Figure 30 : Les types économiques des régions démographiques déclinantes



… ce qui traduit une bonne corrélation globale entre les niveaux de richesse et les évolutions démographiques

Si les Shrinking Regions sont en moyenne plus pauvres, c'est parce qu'il existe en Europe à l'échelle régionale, une relation entre le niveau de richesse des régions et leurs dynamiques démographiques récentes. Comme le montre la figure 31, plus les régions sont riches, plus elles ont connu des dynamiques démographiques positives sur la période 2000-2005 (tableau 5).

Le tableau 5 nous apprend que la relation est significative aussi bien lorsque l'on considère les évolutions « naturelles » de la population que les bilans migratoires. Autrement dit, les régions les plus riches ont en moyenne bénéficié à la fois d'une différence plus positive entre naissances et décès et d'une plus forte attractivité pour les migrations. Du point de vue des migrations, cela recouvre des contrastes importants en fonction des âges : les régions les plus riches attirent surtout les jeunes actifs ou étudiants et se montrent proportionnellement beaucoup moins attractives pour les actifs d'âge moyen et surtout élevés. A l'inverse, les régions pauvres ont souvent du mal à retenir leurs jeunes, ce qui peut aussi provoquer une baisse de la natalité. De plus, les classes d'âges jeunes, de par leur forte mobilité résidentielle induisent des contrastes régionaux tels qu'ils font basculer les bilans migratoires régionaux globaux. C'est ce qui explique la corrélation entre bilan migratoire et le PIB/hab. à l'échelle régionale, alors qu'en réalité cela ne correspond qu'à l'attractivité des zones les riches pour les 18-30 ans.

Toutefois, les corrélations entre les évolutions démographiques et la répartition de la richesse à l'échelle régionale ne sont pas stables dans le temps et dans l'espace (tableau 5). En effet, la corrélation est beaucoup moins significative si on ne prend en compte que les régions de l'Europe des 15, où elle est d'ailleurs très instable dans le temps : c'est surtout entre 2000 et 2005 que la croissance démographique est liée à la distribution de la richesse des régions (tableau 6). Autrement dit, il semble bien qu'une partie de la corrélation observée au sein de l'UE27 capte la différence de comportements entre les régions de l'UE15 et celles des NMS12 : l'Europe centrale et orientale est moins riche et connaît des évolutions démographiques beaucoup plus négatives que l'Europe de l'Ouest. Les évolutions démographiques en Europe de l'Est s'expliquent elles-mêmes par la baisse drastique de la fécondité que ces pays ont connu dans les années 1990 et, dans une moindre mesure, par une balance migratoire négative en faveur de l'Europe de l'Ouest. En revanche, si on ne prend en compte que les pays de l'Europe centrale et orientale, la corrélation entre les deux variables est très significative, au moins sur la période 2000-2005 : les régions les plus prospères ont alors connu les plus fortes dynamiques démographiques, ce qui reflète notamment l'attractivité migratoire des régions métropolitaines, qui sont de loin les plus prospères.

Figure 31 : Prospérité régionale et dynamiques démographiques à l'échelle régionale dans l'UE27

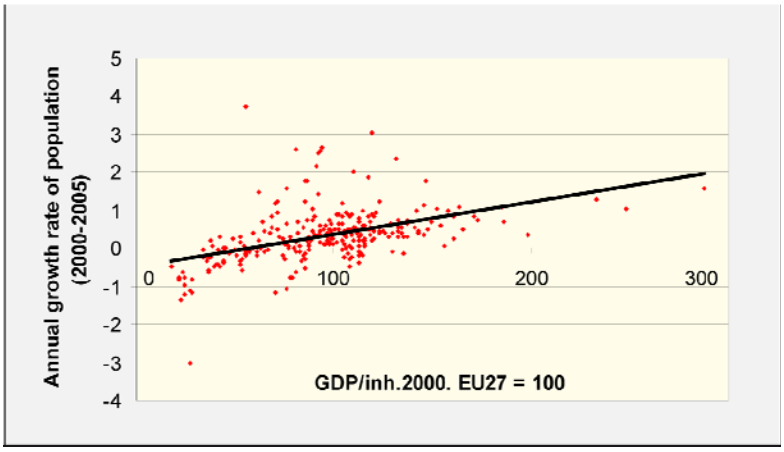


Tableau 5 : Corrélations simples entre les dynamiques démographiques et le PIB/hab. à l'échelle régionale, entre 1995 et 2005.

		PIB/ hab en PPA. EU27=100 (2000)
Evolution de la population (NUTS2, UE27)	1995-2000	**0,373**
	2000-2005	**0,514**
	1995-2005	**0,491**
Evolution de la population (NUTS2, UE15)	1995-2000	0,158
	2000-2005	**0,233**
	1995-2005	**0,220**
Evolution de la population (NUTS2, NMS12)	1995-2000	0,199
	2000-2005	**0,573**
	1995-2005	**0,458**

En gras les corrélations sont significatives à 0,01. Toutes les corrélations sont pondérées par la population NUTS2 en 2005. Source des données : Eurostat

Tableau 6 : Corrélation (R de Pearson[14]) entre les composantes de la croissance démographique et le PIB/hab., 2000-2004

		PIB/hab 2000	
		UE27	UE15
taux naturel 2000-2004		**0,440**	**0,376**
taux migratoire 2000-2004	1-16+31-44 ans	-0,025	**-0,256**
	17-24 ans	**0,629**	**0,658**
	25-30 ans	**0,521**	**0,438**
	45-54 ans	**-0,214**	**-0,403**
	55-64 ans	**-0,361**	**-0,549**
	65-74 ans	**-0,382**	**-0,608**
	global	**0,367**	**0,258**

En gras les corrélations sont significatives à 0,01. Toutes les corrélations sont pondérées par la population NUTS2 en 2005. Source des données : Eurostat

[14] Le R de Pearson, dit aussi coefficient de corrélation linéaire, donne une mesure synthétique de l'intensité et du sens de la relation entre deux phénomènes. Les valeurs de ce coefficient varient entre – 1 et +1. Si la valeur du coefficient est proche de 0, on peut conclure à l'absence de relation linéaire entre les deux phénomènes retenus. Si la valeur du coefficient est proche de -1, il existe une forte relation négative entre les deux phénomènes. Si la valeur du coefficient est proche de +1, il existe une forte relation positive entre les deux phénomènes.

Des croissances économiques qui ne sont pas liées aux dynamiques démographiques

Les différents types de régions montrent des différences surprenantes du point de vue de leur croissance économique (tableau 7) : en moyenne, les régions les plus déclinantes (type 4) et les plus dynamiques (type 1) sur le plan démographique connaissent les croissances économiques les plus fortes. Pour les régions déclinantes du type 4, cela s'explique en partie par le fait que la majorité d'entre elles sont situées en Europe de l'Est dont les croissances sont plus fortes que la moyenne entre 1995 et 2005. Soulignons toutefois que, quel que soit le contexte ou la référence, les régions les plus dynamiques sur le plan démographique connaissent des croissances économiques supérieures à la moyenne sur la période 1995-2005.

Ces résultats paradoxaux lorsqu'on croise les typologies régionales démographiques et les évolutions économiques reflètent **l'absence de corrélation entre les dynamiques économiques et démographiques à l'échelle régionale en Europe**, à l'exception de la période 2000-2005 (tableau 8). Mais sur cette période 2000-2005, la corrélation est en fait négative : on capte là la différence de comportement entre les régions occidentales et orientales de l'Europe, puisqu'à l'intérieur de chaque bloc, les relations ne sont pas significatives sur cette période. On a donc entre 2000-2005 en Europe de l'Est, une conjonction entre des croissances économiques plus fortes et des évolutions démographiques plus faibles. En revanche, au sein de l'UE15, on trouve une relation positive entre ces deux variables entre 1995-2000 et entre 1995 et 2005. Dans l'ensemble, l'instabilité dans le temps et l'espace des corrélations observées rend difficile toute lecture causale de la corrélation observée.

On peut supposer que les relations seront plus claires si l'on décompose la croissance démographique en ses composantes migratoires et naturelles. En fait, si les croissances naturelles, et dans une moindre mesure migratoires, sont corrélées à la répartition de la richesse au niveau régional, les croissances économiques ne sont quant à elles liées ni aux bilans migratoires ni aux bilans naturels. Même lorsque les bilans migratoires sont décomposés par grandes classes d'âges, on ne trouve aucune relation stable avec les dynamiques économiques. Ce résultat nous indique que l'attractivité pour certaines classes d'âges, en particulier les jeunes, n'induit pas forcément de meilleures performances économiques, en tout cas à moyen terme sur la période 1995-2005.

Tableau 7 : Les croissances économiques des types démographiques sur la période 1995-2005.

		Evolution du PIB entre 1995 et 2005, en référence à la moyenne :	
		européenne	nationale
UE27	Type 1	4,4	1,0
	Type 2	-2,8	-0,1
	Type 3	-2,1	-1,8
	Type 4	13,1	-0,1
UE15	Type 1	4,1	1,1
	Type 2	-5,4	-1,4
	Type 3	-8,4	-1,4
	Type 4	0,5	3,5
NMS12	Types 1 et 2	12,8	8,2
	Type 3	15,9	-2,5
	Type 4	9,3	-1,9

Tableau 8 : Corrélation simple entre croissance démographique et économique

		Evolution du PIB par rapport à la moyenne européenne
Evolution de la population par NUTS2, EU27	1995-2000	0,068
	2000-2005	**-0,232**
	1995-2005	-0,077
Evolution de la population par NUTS2, EU15	1995-2000	**0,308**
	2000-2005	0,003
	1995-2005	**0,269**
Evolution de la population par NUTS2, NMS	1995-2000	0,068
	2000-2005	-0,222
	1995-2005	-0,130

En gras les corrélations sont significatives à 0,01.Toutes les corrélations sont pondérées par la population NUTS2 en 2005.Source des données : Eurostat

4.2 Quelques réflexions sur les conséquences économiques des évolutions démographiques futures

Nous proposons de développer quelques réflexions sur les conséquences économiques potentielles des évolutions démographiques (2005-2030) selon une perspective classique de production, et selon une perspective moins souvent prise en compte des revenus et/ou de la consommation.

- **L'optique de la production : l'inégale diminution de la proportion des personnes d'âge actifs selon les régions**

Le seul indicateur démographique que l'on peut utiliser pour évaluer l'impact des perspectives démographiques est le classique taux de dépendance, c'est-à-dire le rapport entre la proportion des âges actifs et inactifs. Mais cet indicateur pose des problèmes importants à la fois du point de vue méthodologique et politique.

D'une part, on peut discuter sur les limites d'âges à utiliser pour évaluer un tel rapport, notamment dans une optique prospective, lorsqu'on connaît les évolutions importantes des taux d'activité selon l'âge en direction d'une entrée et d'une sortie de plus en plus tardives sur le marché du travail. De plus, les régulations nationales jouent un rôle important dans les différences actuelles, et sans doute futures, malgré certaines volontés de convergence européenne. En particulier, les taux d'activité aux âges élevés varient de façon considérable d'un pays à l'autre : à titre d'exemple, les taux d'activité des femmes entre 50 et 64 ans varient entre 26% en Italie et 73% en Suède en 2001. Pourtant, le déplacement des limites d'âges pour définir le taux de dépendance ne modifie pas sensiblement les différences géographiques à l'échelle régionale.

D'autre part, il faut aussi noter qu'en l'état actuel des choses, l'échelle nationale est la plus pertinente pour mesurer un taux de dépendance : c'est bien dans les cadres nationaux que sont financés les systèmes de solidarité vis-à-vis des pensionnés, ainsi que les système de santé ou d'éducation. Néanmoins, dans l'optique du développement territorial, les évolutions démographiques, et en particulier leur impact potentiel sur les taux d'activité, ne sont pas sans

conséquences sur les évolutions économiques : la baisse de la proportion des âges actifs pèse, toutes choses égales par ailleurs, sur le potentiel productif d'une région.

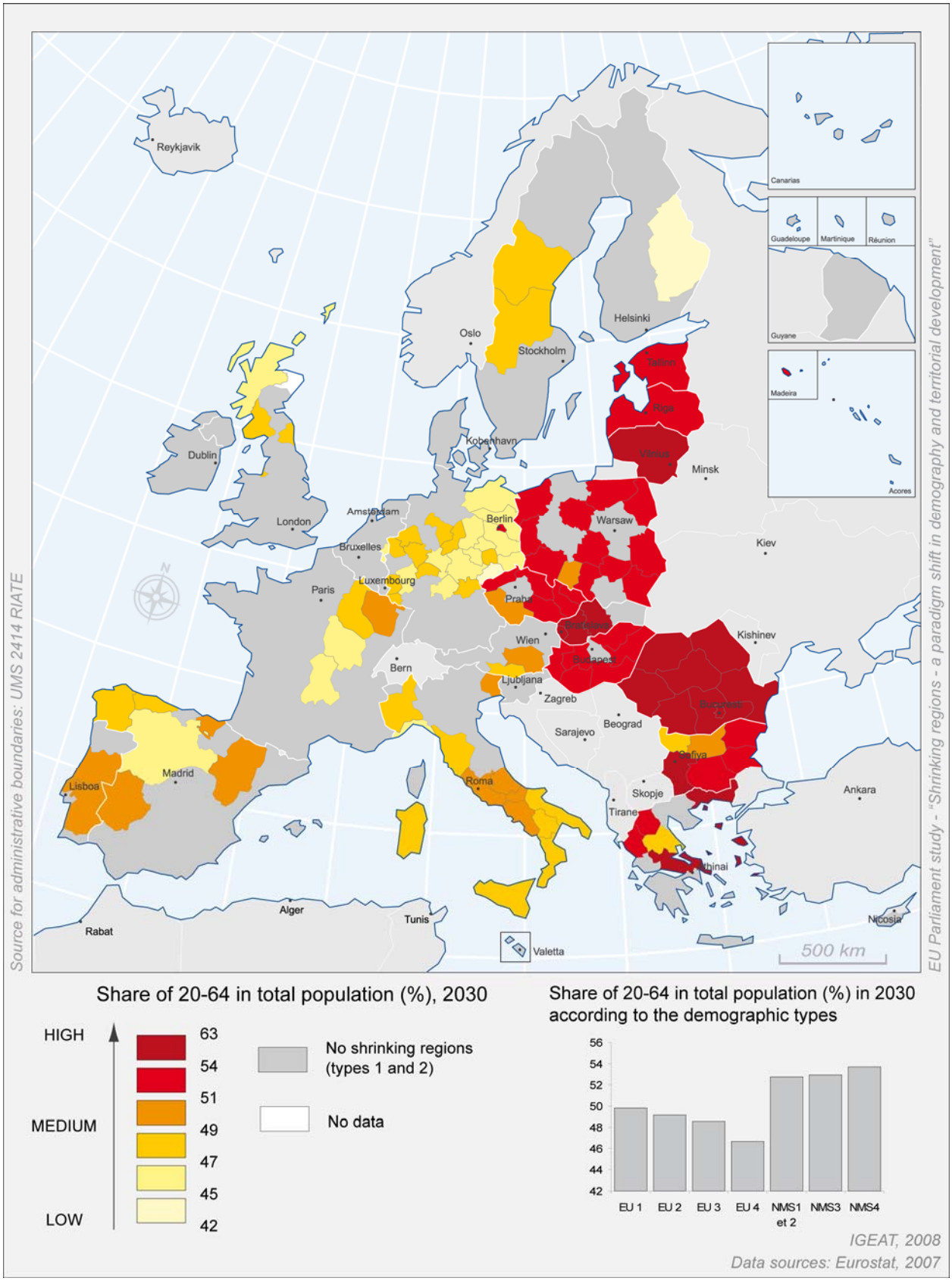
Sur l'ensemble des régions européennes, le processus de vieillissement est net quel que soit le type considéré, et on n'observe guère de fortes différenciations entre les types démographiques d'ici à 2030 (tableau 9). En fait, ce constat recouvre des évolutions divergentes à l'ouest et à l'est de l'Europe. En Europe de l'Est, les taux de dépendance se dégradent en moyenne de façon moins sensible et sans grands écarts entre les types régionaux. Mais cela masque des évolutions divergentes entre les classes d'âges : les types déclinants sont ceux dont la proportion de moins de 20 ans sera la plus faible en 2030 mais cette évolution sera compensée du point de vue du taux de dépendance par une proportion légèrement supérieure de personnes d'âge actif. En Europe de l'Ouest, la situation est différente : les types déclinants (types 3 et 4) voient leur situation démographique se dégrader de façon beaucoup plus nette que les autres en termes de taux de dépendance (figure 32). La proportion de plus en plus faible de personnes de moins de 20 ans ne compense pas suffisamment la forte accélération du vieillissement que l'on constate entre 1995 et 2005, et qui devrait se confirmer selon les prédictions d'Eurostat sur la période 2005-2030.

Si l'on s'en tient aux grands types démographiques définis dans le cadre de cette étude, les évolutions sur le temps d'une génération (2005-2030) ne semblent pas suffisamment différenciées pour poser des hypothèses fortes en termes d'évolutions économiques : le vieillissement généralisé ne devrait pas produire des conséquences très différenciées selon les types de régions démographiques. Ce sont surtout les régions déclinantes de type 4 d'Europe de l'Ouest qui devraient connaître les évolutions les plus dramatiques dans la prolongation de celles constatées entre 1995 et 2005. La figure 32 montre que c'est en Allemagne de l'Est, dans le Centre de la France, en Finlande orientale et dans le Nord de l'Espagne que l'on prévoit les évolutions les plus préoccupantes de ce point de vue.

Tableau 9 : Les évolutions des structures par âges selon les types démographiques entre 1995 et 2030.

		EU 15				NMS			Eu 27			
		Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Types 1 et 2	Type 3	Type 4	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
Structure par âge en 1995	< 20 ans	22,6	20,5	20,1	19,1	27,0	27,2	25,2	22,8	21,2	22,4	23,1
	20-65	52,4	54,1	53,4	53,1	52,9	52,9	54,0	52,4	54,0	53,2	53,7
	> 65 ans	21,5	22,1	23,1	24,1	17,8	17,8	18,6	21,4	21,7	21,3	20,5
	> 80 ans	3,4	3,3	3,4	3,7	2,3	2,2	2,1	3,4	3,2	3,0	2,7
Structure par âge en 2005	< 20 ans	24,0	21,8	20,6	16,9	23,9	24,0	22,4	24,1	22,0	21,7	20,7
	20-65	60,2	61,1	60,6	61,7	62,5	62,3	62,3	60,2	61,3	61,2	62,1
	> 65 ans	27,4	29,2	32,0	36,2	22,9	23,2	25,6	27,2	28,5	29,1	28,9
	> 80 ans	4,3	4,2	4,6	5,1	2,8	2,7	2,7	4,2	4,1	4,0	3,4
Structure par âge en 2030	< 20 ans	19,8	18,0	16,9	13,2	19,3	18,9	17,5	19,8	18,1	17,5	16,1
	20-65	49,9	49,2	48,6	46,7	52,8	52,9	53,7	50,0	49,5	50,0	51,4
	> 65 ans	30,3	32,9	34,5	40,1	27,9	28,2	28,7	30,2	32,4	32,5	32,5
	> 80 ans	5,0	5,2	5,4	6,0	3,7	3,7	3,8	4,9	5,0	4,9	4,6
Evolution du taux de dépendance (ratio entre les inactifs et les 20-65 ans)	1995	0,84	0,79	0,81	0,81	0,85	0,85	0,81	0,84	0,79	0,82	0,81
	2005	0,85	0,83	0,87	0,86	0,75	0,76	0,77	0,85	0,82	0,83	0,80
	2030	1,01	1,03	1,06	1,14	0,90	0,89	0,86	1,00	1,02	1,00	0,95

Figure 32 : Importance des 20-64 ans en 2030



- **Redistribution des revenus et nouvelles formes de consommation : l'impact différencié de l'inégal vieillissement selon les régions**

Dans l'optique des revenus et de la consommation, les évolutions possibles sont très liées à l'existence de différentes formes de transferts directs et indirects qui passent essentiellement par les systèmes de redistribution nationale. Dans l'hypothèse de leur affaiblissement, les régions les plus touchées par la dégradation du taux de dépendance d'ici à 2030 (figure 33) pourraient être les plus touchées. Nous travaillerons ici dans l'hypothèse d'un maintien des transferts interrégionaux directs et indirects.

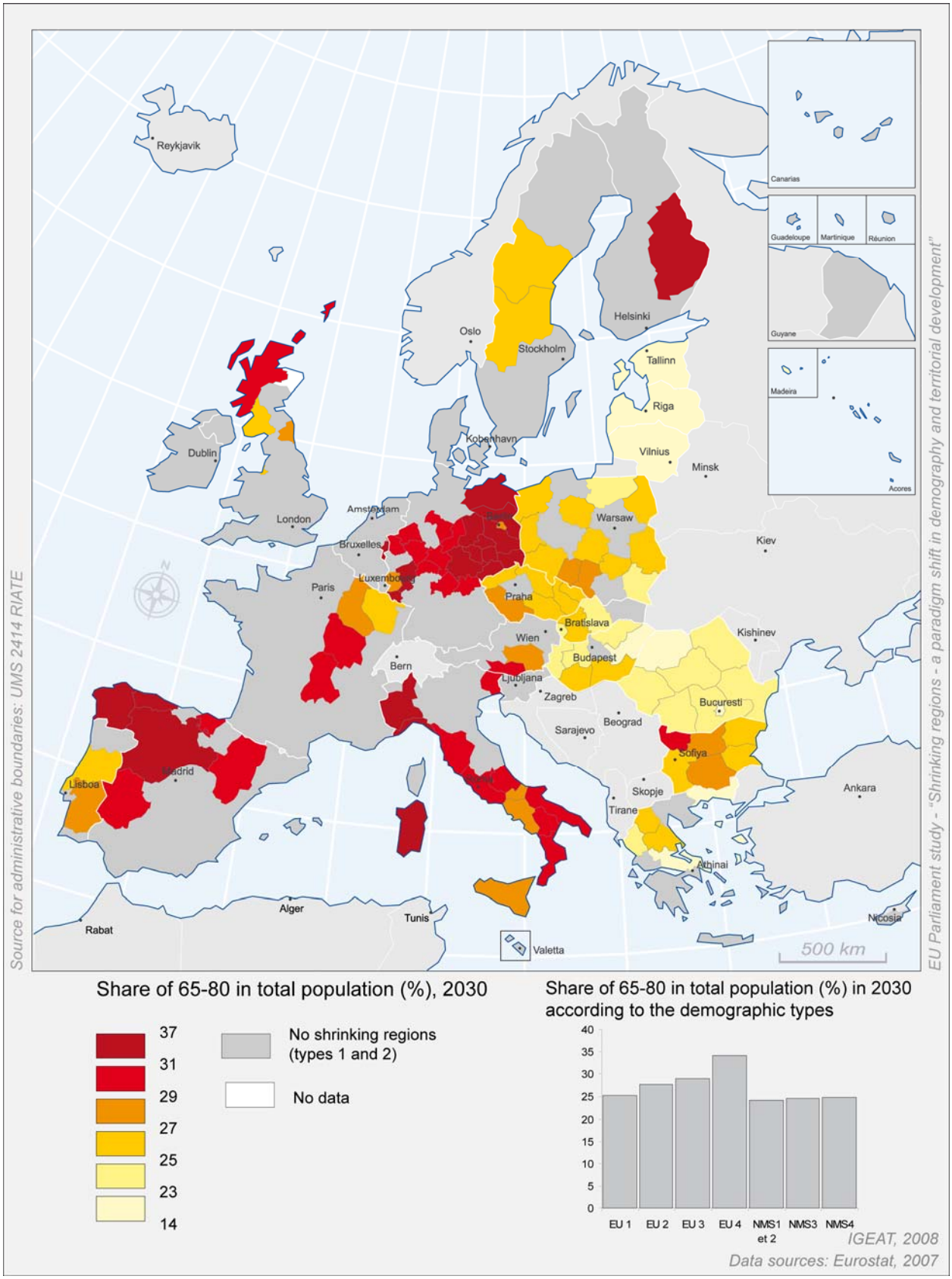
Sans entrer dans le détail des structures de la consommation privée en fonction de l'âge, on peut poser quelques jalons sur les conséquences possibles des évolutions des structures par âge en termes de consommation des services publics. On peut distinguer trois évolutions majeures de ce point de vue.

Le premier processus est la diminution rapide de la proportion de jeunes qui devrait provoquer une diminution des dépenses locales dans l'éducation. Sur les classes d'âges jeunes (moins de 20 ans), les différenciations spatiales passées et prévisibles sont considérables : en Europe de l'ouest, le type 1 compte 24% de moins de 20 ans en 2005 et en comptera 20% en 2030, alors que, durant la même période, le type 4 passera de 17 à 13% de moins de 20 ans dans la population totale (tableau 9).

Le deuxième processus est l'augmentation rapide de la proportion de plus de 65 ans. De plus en plus, il apparaît qu'il faut différencier l'impact potentiel des 65-80 ans et des plus de 80 ans[15]. Si l'on ne considère que les 65-80 ans - qui continueront à représenter la majorité des plus de 65 ans en 2030 -, leur impact économique ne peut se limiter à considérer les dépenses de santé, même si ces dépenses sont fortement liées à l'âge et ont connu de fortes croissances ces dernières années. L'impact économique de la proportion croissante de 65-80 ans dans la population totale doit aussi être envisagé dans le cadre des transferts de revenus et de la façon dont ceux-ci seront consommés. En effet, cette classe d'âges bénéficie d'importants revenus de transferts. Leur lieu de résidence modifie donc potentiellement la distribution géographique des transferts interrégionaux de revenus à travers les systèmes de pension. Aujourd'hui, les migrations de personnes âgées restent relativement faibles (voir section 3) mais le phénomène a tendance à s'accentuer. De fait, il existe déjà aujourd'hui des régions à fortes proportions de retraités immigrés, par exemple dans le sud-est de l'Espagne ou en Algarve (Portugal). Toute une économie des loisirs tourne autour de cette classe dont la santé a tendance à s'améliorer au cours du temps.

[15] Ce seuil de 80 ans est lui-même sujet à variation. Plusieurs études françaises distinguent plutôt avant et après 75 ans : de 65 à 75 ans, la consommation de soins augmente, la fréquence de recours aux soins aussi, mais dans l'ensemble la population garde un niveau d'autonomie suffisant pour se prendre en charge et recourir de manière ponctuelle aux services de soins, qu'il s'agisse de soins de villes ou de soins en établissements hospitaliers, notamment d'interventions chirurgicales ophtalmologiques, cardiologiques. En outre, à partir de 65 ans, les personnes âgées développent à la fois des pathologies spécifiques (diabètes, déficience visuelle, déficience respiratoire, déficience cardiovasculaire, déficience psychologique) et des polypathologies. Ces pathologies spécifiques ou multiples impliquent le recours à différents professionnels : généralistes mais aussi infirmiers, kinésithérapeutes, médecins spécialisés : des dentistes en passant par les ophtalmologues, les cardiologues, les pneumologues ou les psychiatres. Selon cette approche, après 75 ans, la mobilité et l'autonomie des personnes âgées se réduit, et la consommation de soins s'inscrit dans un aménagement de la vie qui se pose davantage en terme de dépendance que de recours aux soins uniquement.

Figure 33 : Importance des 65-80 ans en 2030



Du point de vue géographique, les différences entre les types démographiques sur la part des plus de 65 ans se sont considérablement accentuées entre 1995 et 2005 ; ces différences devraient se prolonger d'ici à 2030 (figure 33). En 2030, certaines régions périphériques d'Europe de l'ouest pourraient avoir une proportion de plus de 65 ans proche de 40%, par exemple en Allemagne de l'Est ou dans le nord de l'Italie.

Le troisième processus prévisible est l'augmentation de la proportion de ce qu'on appelle parfois le quatrième âge, que nous considèrerons ici comme la proportion des plus de 80 ans. L'enjeu économique est différent de celui des 65-80 ans : la question de l'évolution des dépenses en soins de santé et de la prise en charge d'une partie des plus de 80 ans est ici centrale. Le développement d'une économie spécifique de services aux personnes âgées devra très certainement faire face à la nécessité du recrutement d'un personnel qualifié à l'échelle régionale. Il faut néanmoins noter que, d'ici à 2030, la proportion des plus de 80 ans restera malgré tout modérée. De surcroît, les différenciations spatiales sur cet indicateur restent faibles : en Europe de l'ouest où elles sont les plus accentuées, la proportion de plus de 80 ans pourrait atteindre 6% dans le type 4 et 5% dans le type 1. En 2030, les proportions les plus élevées se retrouveraient dans le nord de l'Espagne et de l'Italie.

4.3 Conclusion : une hétérogénéité économique des « Shrinking Regions » qui appelle des réponses politiques différenciées

Les régions démographiques en déclin sont en moyenne plus pauvres, ont des taux de chômage plus élevés et ont des structures économiques plus périphériques, avec une forte présence de services banalisés et d'agriculture. Cette moyenne masque une forte diversité au sein des différents types démographiques. En simplifiant, on peut distinguer quatre types de « Shrinking Regions » du point de vue des structures économiques : les régions périphériques des nouveaux membres ; les régions périphériques occidentales, qui se distinguent des précédents par des niveaux de vie plus élevés que les précédents, mais toujours inférieurs à la moyenne européenne ; les régions centrales et denses dont les niveaux de vie sont relativement élevés, proches, voire au-dessus de la moyenne européenne ; les régions périphériques nordiques très peu denses. Ces distinctions sont importantes car ces différences de densité, de niveau de vie et de structures économiques supposent certainement des options politiques différentes.

Lorsque l'on prend en compte les transferts interrégionaux, les « Shrinking Regions » apparaissent en moyenne relativement moins pauvres, ce qui suppose qu'elles bénéficient de diverses formes de transferts. De ce point de vue, l'existence de ces transferts directs et indirects est essentielle pour le maintien du niveau vie des populations de ces régions. L'impact des évolutions démographiques pourrait renforcer cette réalité. En effet, en moyenne, ces régions vont connaître un vieillissement plus important de leur population, processus déjà constaté entre 1995 et 2005. Leur dépendance vis-à-vis des transferts, en particulier via le système de pensions, pourrait s'en trouver renforcée. Par ailleurs, le poids des services marchands aux personnes, déjà spécifiques de ces économies, pourrait s'accroître, notamment dans les services de santé et la prise en charge des personnes très âgées, mais aussi pour certaines formes de consommation plus liées aux loisirs.

Ces conclusions relativement optimistes sont toutefois à nuancer par deux considérations relatives aux échelles de temps et d'espace qui ont été utilisées :

- **Sur le plan temporel**, la période 1995-2005 correspond à une phase de rattrapage des pays d'Europe centrale et orientale qui bénéficient déjà des fonds de pré-adhésion (aujourd'hui remplacés par ceux de la politique de cohésion) et des relocalisations industrielles après le choc initial de la transition post-socialiste. La perte de population liée aux migrations vers l'Europe de l'ouest contribue dans certains cas à augmenter mécaniquement le PIB par habitant alors que le PIB total évolue nettement moins rapidement. En outre, la pyramide des âges des anciens pays socialistes est actuellement très favorable (*Cf. infra Chapitre 1*) et l'effet de l'effondrement de la fécondité après 1989 ne se fera pas sentir avant 20 ou 30 ans mais sera extrêmement brutal. En ce qui concerne les régions périphériques en déclin démographique d'Europe de l'Ouest, elles bénéficient actuellement d'importants transferts au titre de la politique de cohésion européenne (Italie du Sud) ou des politiques nationales de redistribution (Suède). Mais dans les deux cas le maintien de ces politiques est menacé.

- **Sur le plan spatial,** le fait de retenir comme unité d'analyse des régions relativement grandes de niveau NUTS2 conduit à sous-estimer les impacts locaux de la dépopulation en effectuant des moyennes entre des unités locales en croissance ou en déclin. L'étude réalisée en 2005 par le Conseil de l'Europe à un niveau plus fin (NUTS3) met ainsi en évidence une extension spatiale beaucoup plus grande du phénomène de décroissance démographique que la nôtre et des situations de décroissance ou de vieillissement beaucoup plus intenses.

5 L'impact local de la dépopulation et du vieillissement

Maison abandonnée dans le Norrland Suédois,
© Roger Marjavaara

Questions-clés

- Les dynamiques démographiques locales diffèrent-elles des tendances régionales ?
- Quels sont les impacts économiques locaux de la dépopulation et du vieillissement ?

Principaux résultats

- Que la région connaisse une croissance, une phase de stabilisation ou un déclin démographique, les phénomènes de déprise concernent essentiellement les zones rurales, faiblement peuplées, et isolées. En revanche, les grandes villes, font souvent preuve d'un certain dynamisme. Il en va de même pour les communes situées à proximité des grandes villes, du fait du mouvement de périurbanisation.
- Les phénomènes de dépopulation récents touchent souvent des espaces déjà fragilisés et donc caractérisés par une perte des capacités créatives. Ces phénomènes de dépopulation hypothèquent les chances de faire émerger de nouveaux espaces économiques attractifs et rendent inévitable le recours à la main d'œuvre étrangère.
- Le vieillissement, combiné à la dépopulation, touche l'environnement et le patrimoine, ainsi que le marché local de l'emploi. Ces processus accélèrent la déstructuration de certains services et accentuent l'inégalité d'accès à ces services**.** Ils entraînent de nouveaux besoins, en particulier pour les personnes âgées.

Cette partie propose de mettre en évidence la diversité des situations et des processus liés à la déprise démographique en Europe, à partir de travaux menés sur quatre régions sélectionnées. Ces régions correspondent aux quatre catégories de la typologie des « Shrinking Regions » proposée dans le deuxième chapitre : la Basilicate cumule un solde migratoire et un accroissement naturel négatifs, la Moldavie roumaine[16] connaît un accroissement naturel positif et un solde migratoire négatif, la région Upper Norrland[17] a un solde migratoire positif et un accroissement naturel négatif tandis que la Bretagne conserve à la fois un accroissement naturel et un solde migratoire positifs. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une « Shrinking Region » à proprement parler, il a été choisi d'intégrer ce dernier cas pour mettre en évidence comment une approche à échelle plus fine permet de faire émerger certains processus et problèmes liés à la déprise démographique dans des espaces plus ciblés. Ce chapitre se compose de deux parties. La première (5.1) dresse un état de la situation démographique dans les régions étudiées. La seconde partie (5.2) analyse les impacts multiples et diversifiés des processus démographiques sur la cohésion sociale et territoriale.

5.1 Des situations démographiques contrastées

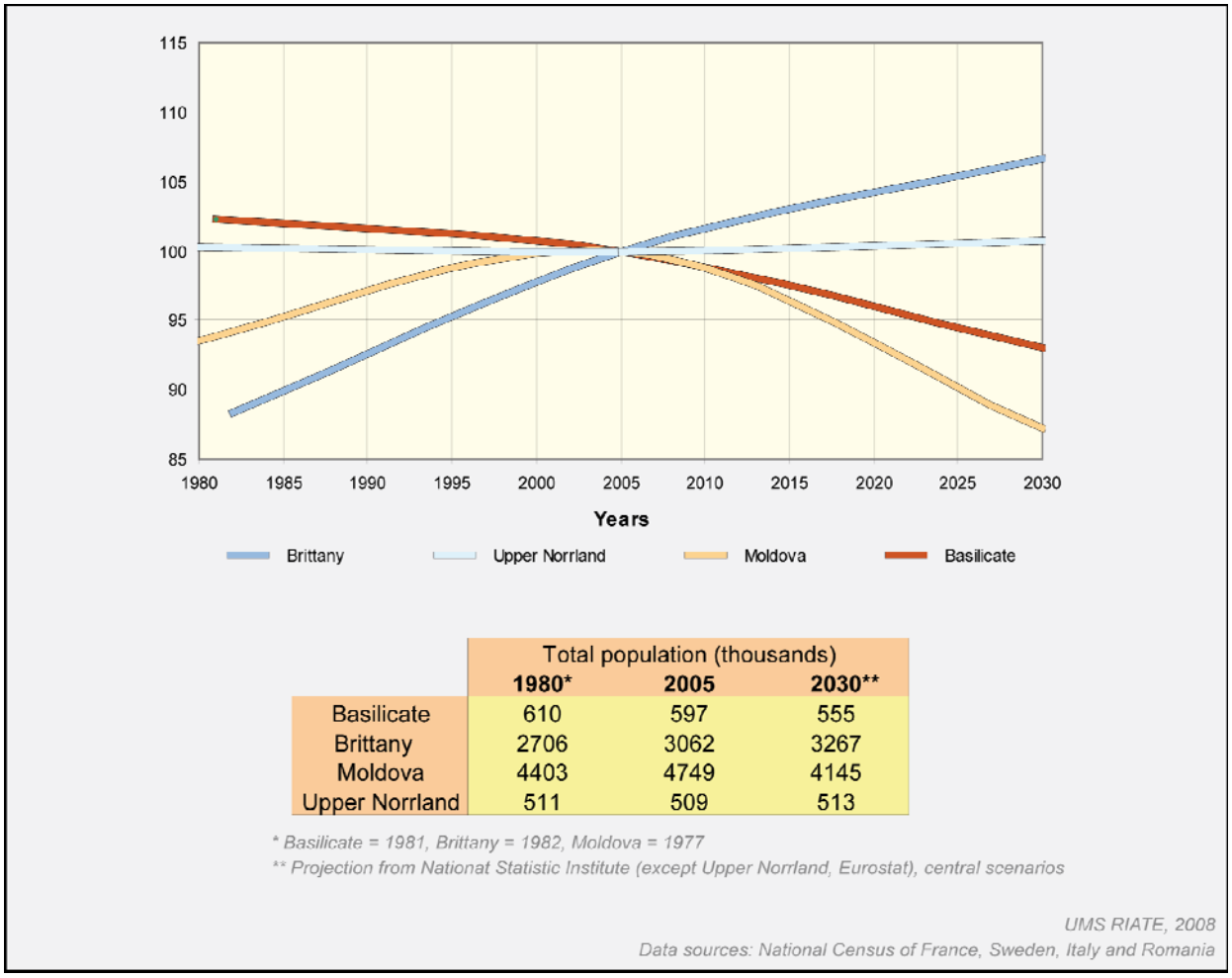
La Basilicate et surtout la Moldavie sont les deux régions qui connaissent et devraient connaître, selon les projections effectuées pour 2030, la réduction de population la plus spectaculaire : -7% pour la Basilicate en 2030 par rapport au niveau de 2005 et -12,8% pour la Moldavie (figure 34). En Basilicate, le déclin démographique est constant depuis 1980. En Moldavie, en revanche, la baisse de la population est plus récente. En effet, de 1980 à la fin du XXème siècle, la population de la région augmentait. Le déclin démographique de ces deux régions pourrait a priori surprendre : en Basilicate, les analyses économiques font état d'un certain dynamisme par rapport aux autres régions du Mezzogiorno[18]. En Moldavie, la politique pro-nataliste mise en place par le régime socialiste roumain aurait dû faire pencher la balance naturelle du côté positif. Or, ces facteurs n'ont pas suffi à freiner la déprise et le vieillissement. **Les deux autres régions étudiées connaissent une toute autre évolution. L'Upper Norrland est plutôt caractérisé par une stagnation de sa population, tandis que la Bretagne connaît une croissance importante depuis 1980**. Ces deux régions sont traversées cependant par des processus de déprise à des échelons inférieurs.

[16] Nommée aussi Moldavie occidentale, la Moldavie roumaine correspond à la moitié de la région historique de Moldavie, restée dans le cadre de l'Etat roumain actuel après l'annexion de la Bessarabie par l'Empire russe en 1812.

[17] La région NUTS2 Upper Norrland, qui regroupe les comtés de Västerbotten et de Norrbotten, comprend en tout 29 municipalités, dont 15 sont dans le comté de Västerbotten et 14 dans celui de Norrbotten.

[18] Malgré de nombreuses faiblesses structurelles, les performances économiques de la Basilicate dans les dernières années ont été globalement meilleures que dans le reste du Mezzogiorno (taux de chômage aujourd'hui de 12%, PIB à 70% de la moyenne nationale). D'ailleurs, en raison du recadrage statistique dû à l'élargissement de l'UE, la Basilicate se situe en dehors de l'Objectif 1 du Programme Cadre pour 2007-2013.

Figure 34: Evolution comparée de la population des régions Basilicate, Bretagne, Upper Norrland et Moldavie sur la période 1980 – 2030 (année 2005 = indice 100)

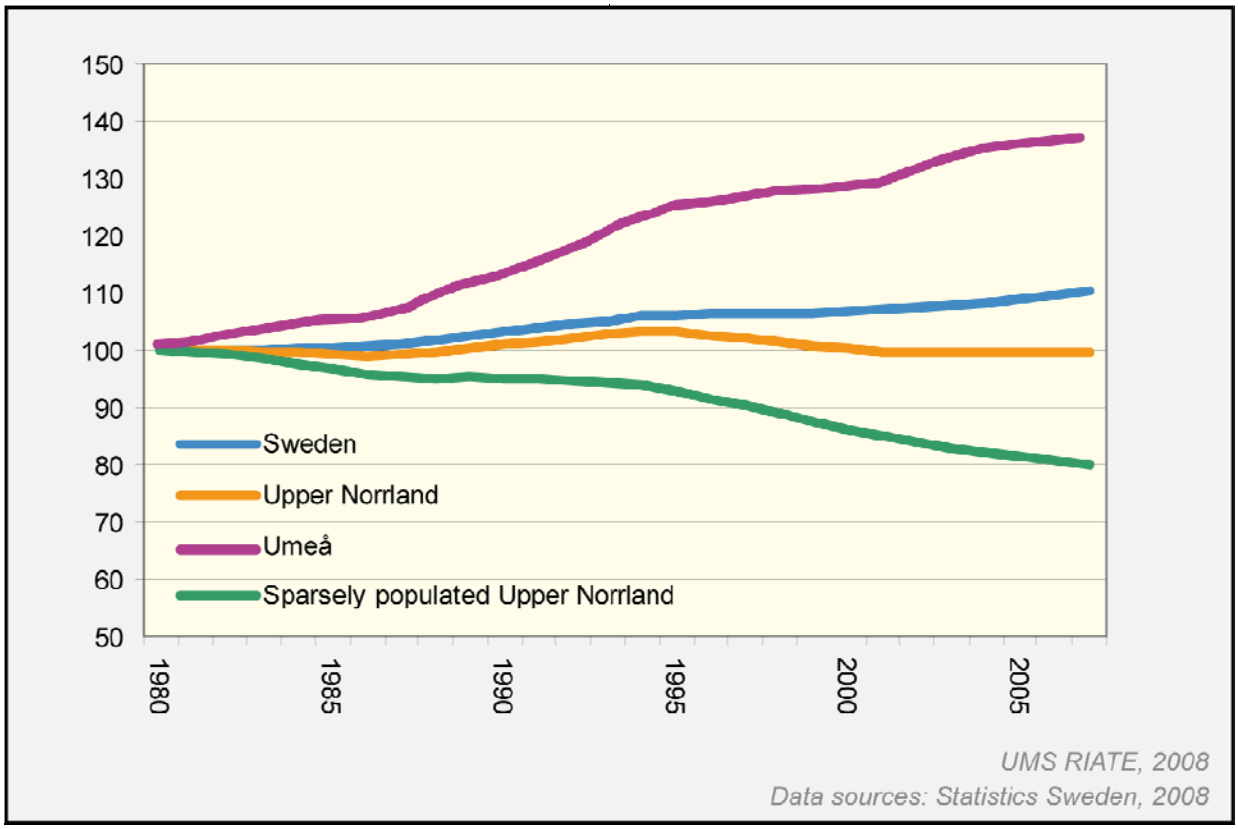


La déprise démographique se concentre dans les zones peu denses, isolées et économiquement fragiles

Les dynamiques d'évolution de la population se distribuent en effet de façon inégale à l'intérieur des régions. La Suède du Nord (figure 35), par exemple, est une région traditionnellement peu dense, où la population se concentre dans des villes de petite ou de moyenne taille. C'est ainsi qu'au Nord de la Suède le taux d'occupation du territoire par les habitants est de 2% : 98% du territoire est vide ! **L'opposition entre les zones les moins densément peuplées, qui sont en décroissance, et les plus peuplées, qui connaissent une évolution positive, s'est récemment renforcée.** Les zones les moins densément peuplées de l'Upper Norrland connaissent une perte de population significative, tandis qu'Umeå connaît un gain de population de 38% entre 1980 et 2007 (figure 35). La ville concentre également une importante population active ce qui permet de valider aux niveaux local et régional certaines modalités de la relation entre attractivité économique et dynamisme démographique.

Figure 35 : Evolutions comparées des populations en Suède sur la période 1980 – 2007

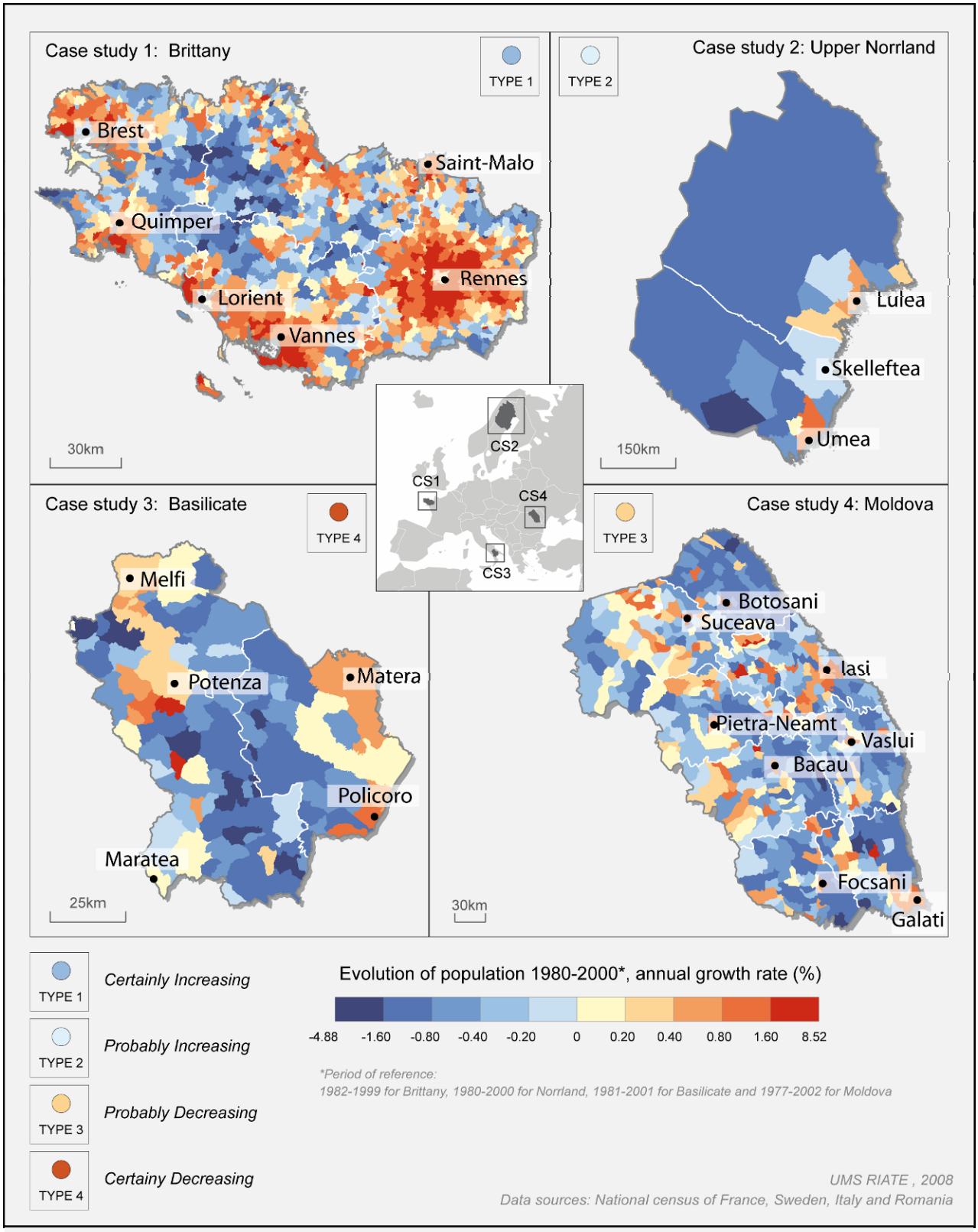
(1980 = indice 100)



La Bretagne, qui n'est pas une région en déclin démographique, affiche aussi de forts contrastes entre les pourtours des principales villes et le reste de la région. Les espaces densément peuplés, et particulièrement les communes périurbaines des principales villes bretonnes (Rennes, Brest, Lorient, Vannes, Quimper, Saint-Brieuc) connaissent les croissances démographiques les plus élevées sur la période récente (figure 36). Dans ces zones, l'importance des populations jeunes (moins de 15 ans), en particulier autour de Rennes, Brest et Vannes, constitue un indice de la présence de familles (figure 37). En Bretagne, comme ailleurs, les logements disponibles, les prix de l'immobilier, un cadre de vie plus agréable, une meilleure desserte des espaces centraux constituent les principaux leviers sur lesquels s'appuie une croissance en périphérie des grandes villes. Quant aux espaces ruraux isolés, ils sont les plus touchés par le dépeuplement. Dans le Centre-Bretagne, les taux de décroissance atteignent jusqu'à -4% par an dans certains cas. Et ceci même si quelques communes comme Pontivy et Carhaix semblent résister à cette tendance. Le phénomène de dépeuplement ne peut toutefois se réduire à la simple opposition entre milieux ruraux en déclin et espaces urbains en croissance.

La carte de l'évolution démographique bretonne renvoie souvent à celle des zones économiquement dynamiques bien que le vieillissement de certains espaces bretons puisse également avoir un impact sur le marché du travail en entraînant le développement des services spécifiquement destinés aux personnes âgées.

Figure 36 : Evolution de la population 1980 – 2000



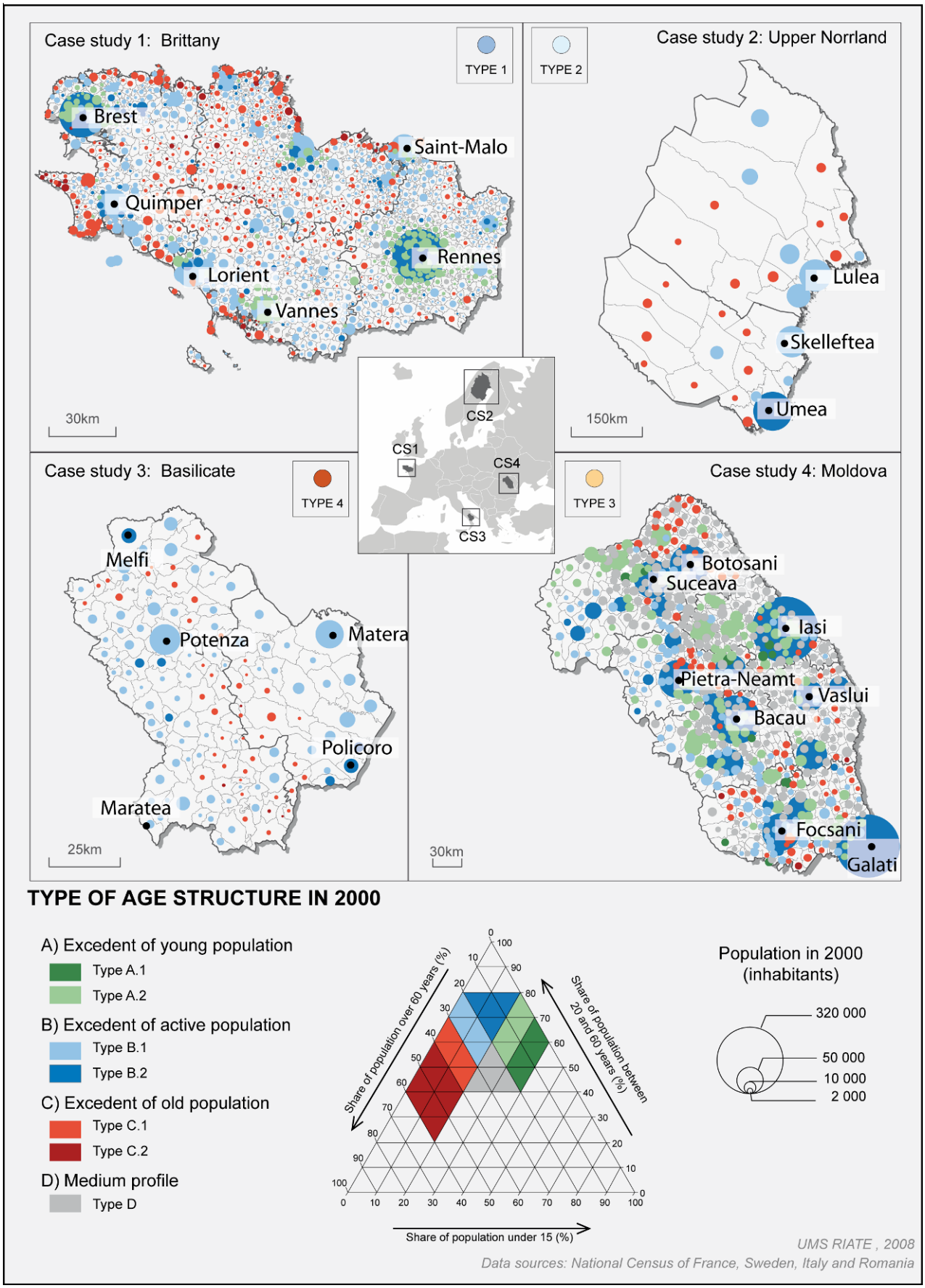
La Basilicate et la Moldavie connaissent également d'importantes variations infra-régionales. Dans le cas de la Basilicate, les données montrent que le vieillissement concerne surtout la partie interne de la région : la figure 36 met en évidence une bande centrale traversant la Basilicate du Nord au Sud et concentrant les taux d'accroissement naturel les plus bas. Cette bande correspond aux zones de montagnes et aux districts collinaires, qui sont essentiellement vouées à l'agriculture. De 1962 à 2001, la baisse de la population dans cette zone a été, en moyenne, supérieure à 40%. A l'inverse, le solde naturel est plutôt positif tout le long de la ceinture côtière de la mer Ionienne et dans les deux chef-lieux de région, Potenza et Matera. Ces derniers ayant la fonction de point d'accueil pour les migrations internes des habitants. Les soldes sont également positifs dans la zone située autour de la localité touristique de Maratea (mer Tyrrhénienne) et, récemment, dans la zone du Vùlture, près de Melfi. A l'instar des autres régions étudiées, **dynamismes économique et démographique peuvent clairement être mis en relation**. Ainsi, près de Melfi, une grande usine automobile de la Fiat s'est installée depuis une quinzaine d'années. Elle constitue, avec ses branches en sous-traitance, un important pôle d'emploi. De même, le « pôle mobilier du divan », entre Matera et les Pouilles, et un petit centre de production de lingerie dans les villes du Vùlture (au nord-est), sont des espaces de développement endogène importants. Tout récemment, on a enregistré des valeurs démographiques positives pour les communes du Val d'Agri concernées par la découverte de gisements de pétrole.

De la même manière, **le système démographique moldave subit des transformations importantes de ses structures spatialisées** : concentration des densités autour des villes (accélération de la périurbanisation) et sur les axes de transport ; changement du comportement démographique dans les montagnes (les structures, qui durant le communisme étaient plus jeunes que dans le reste de la région grâce à la propriété privée, sont en train de vieillir) et vieillissement accentué dans le rural profond, isolé. Le phénomène de périurbanisation aux marges des villes moldaves, caractérisée par une forte population jeune (figure 37), n'est pas sans rappeler le cas de la Bretagne.

Pour résumer, les quatre cas étudiés montrent :

- **les limites de l'approche de la décroissance démographique au niveau NUTS2**.
- **que l'échelle locale permet en effet d'avoir une appréhension plus fine des relations qui existent entre évolution démographique et dynamisme économique ainsi que des phénomènes de déprise et de vieillissement, qui concernent essentiellement les zones rurales, faiblement peuplées et isolées. Les grandes villes, en revanche, font souvent preuve d'un certain dynamisme. Il en va de même pour les communes situées à proximité des grandes villes, du fait du mouvement de périurbanisation.**

Figure 37 : Population et structure par âge



- **Les multiples causes du « rétrécissement »**

Le phénomène du rétrécissement a plusieurs causes (cf. infra, Chapitre 3). Certaines ont trait au solde naturel : on observe partout une chute de la natalité. Les pyramides des âges des régions de Moldavie et de Basilicate voient ainsi leurs bases se rétrécir de façon drastique entre 1980 et 2005 (figure 38). Le déclin démographique se traduit aussi par un vieillissement de la population. Un des aspects de ce vieillissement est l'allongement de la durée de vie, dont témoignent ces mêmes pyramides des âges qui enregistrent toutes un élargissement à partir des personnes âgées de 65 ans entre 1980 et 2005.

La déprise doit enfin être rapportée au solde migratoire des régions concernées (départ des populations vers d'autres régions ou d'autres pays, absence ou rareté de l'immigration). Solde migratoire et solde naturel sont bien évidemment liés : le départ de populations jeunes freine la natalité en Basilicate et en Moldavie ; de même, le vieillissement en Bretagne est accentué par l'afflux de retraités (figure 39). Ces causes se conjuguent différemment selon le contexte étudié, comme on peut le voir sur le tableau 10.

Tableau 10 : Les caractéristiques générales de la déprise démographique

	Solde migratoire	**Solde naturel**
Basilicate	**Négatif**. Emigration internationale et interne depuis la deuxième moitié du XIXème siècle. Reprise récente de l'émigration après une phase de stabilisation.	**Négatif**. Allongement durée de vie. Faible natalité.
Moldavie	**Négatif**. Emigration interne, mouvements de retour puis reprise émigration interne et internationale très récemment. Pas d'immigration.	**Positif**. Allongement durée de vie. Faible natalité.
Suède du Nord	**Positif**. Emigration interne. Immigration internationale.	**Négatif**. Allongement durée de vie. Faible natalité.
Bretagne	**Positif**. Région d'émigration depuis le XIXème siècle. Solde migratoire positif depuis la fin des années 60. Immigration interne importante.	**Positif**. Allongement durée de vie. Natalité plus élevée que dans les autres régions étudiées.

En Basilicate, le phénomène de décroissance se produit assez tôt. En effet, l'Italie, après avoir fait partie des pays européens aux niveaux de natalité les plus élevés, connaît depuis les années 60 une diminution drastique de son taux de natalité jusqu'à atteindre aujourd'hui 9,5‰, ce qui est inférieur d'environ un point à la mortalité. En parallèle, la population italienne vieillit : actuellement, environ un cinquième des habitants a plus de 65 ans, avec une espérance de vie qui a dépassé 77 ans pour les hommes et 83 ans pour les femmes.

La situation italienne est spatialement différenciée : les régions du Nord ont connu le vieillissement le plus intense. Dans ces régions, le bilan démographique est toutefois compensé par la venue **d'une grande majorité des trois millions d'immigrés** étrangers qui se sont installés en Italie depuis les années 90. En revanche, **en Italie du Sud, on observe une baisse de la natalité, certes plus limitée qu'au Nord, mais qui n'est pas compensée par une forte immigration.** Ainsi, dans le Mezzogiorno, **la population a globalement baissé** en particulier dans les zones intérieures de montagne, qui furent considérées autrefois comme l'« os » de cette partie du pays, en opposition aux zones côtières, qui en seraient la « pulpe » (Rossi Doria, 2005, réédition): ces espaces ont perdu depuis longtemps déjà leur vitalité, en raison aussi d'une émigration de longue durée.

Figure 38 : Pyramides des âges 1980, 2005 et 2030 (scénario central de la projection) des régions de Basilicate, de Bretagne, de Moldavie et d'Upper Norrland.

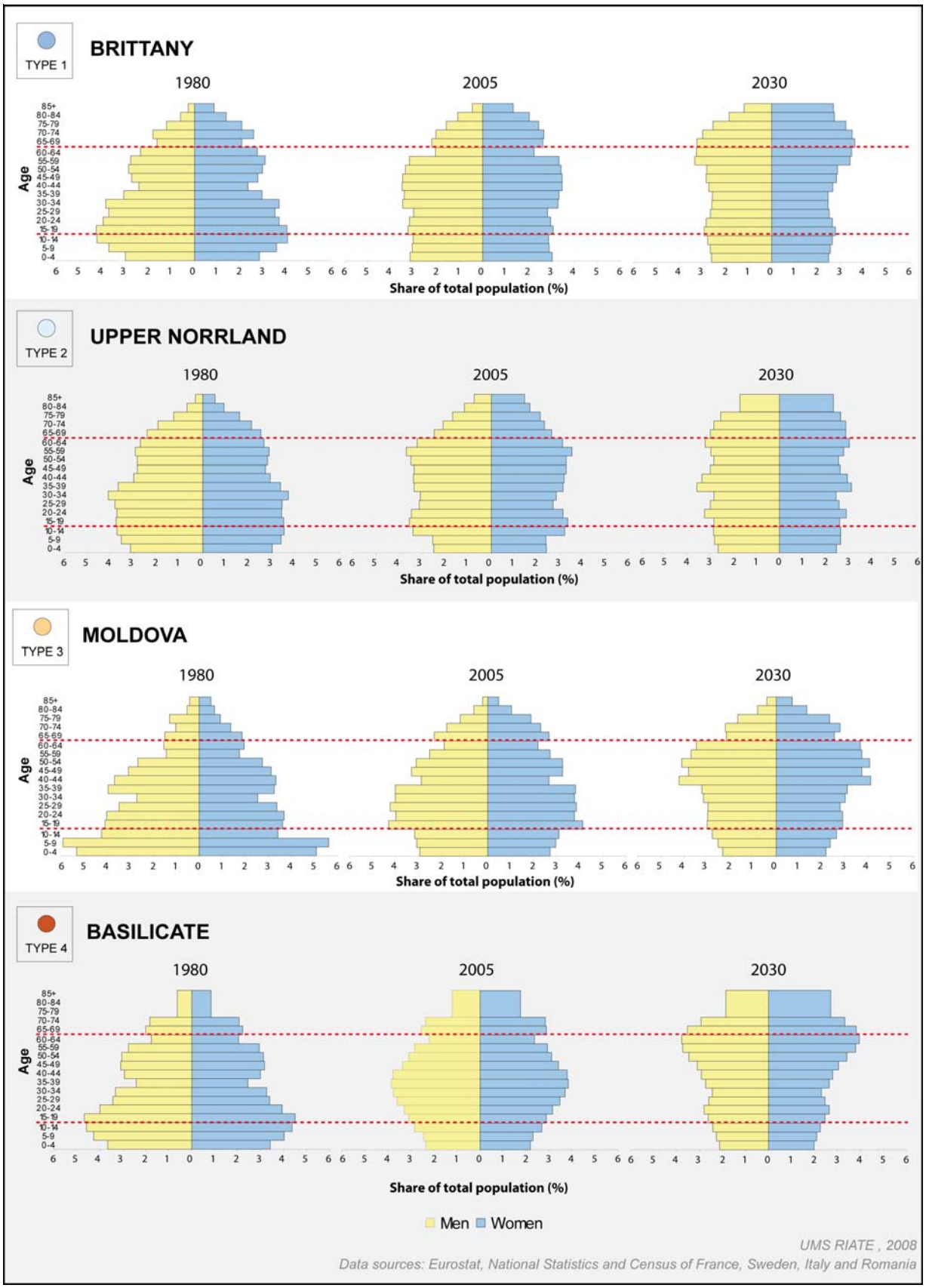
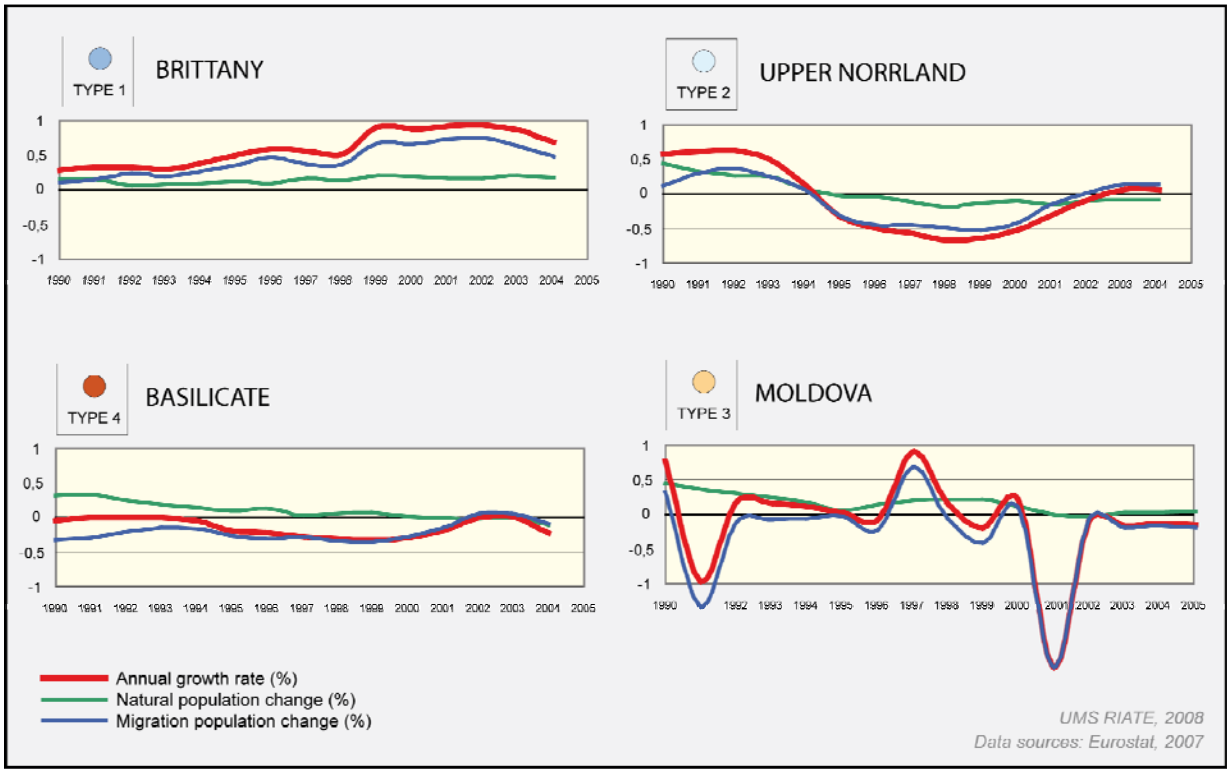


Figure 39 : Croissances naturelle et migratoire de la population pour les régions de Basilicate, de Bretagne, de Moldavie et d'Upper Norrland sur la période 1990 – 2005.



La Basilicate est tout à fait représentative de cette situation :

- **En l'espace d'un siècle, 700 000 habitants lucaniens ont émigrés ailleurs en Italie ou à l'étranger : beaucoup plus que ceux qui habitent aujourd'hui cette région.** Dès la fin du XIXème siècle, le retard économique et social de la région provoque une émigration massive vers les Amériques. Entre 1876 et 1925 les statistiques enregistrent le départ de plus de 460 000 personnes, le plus souvent des familles entières qui s'installent de façon définitive dans les pays de destination. Tout cela provoque les premiers vides dans la population juvénile qui sont remplacées seulement grâce à la très haute natalité de l'époque. La soudaine et massive incurie pour l'environnement rural provoque, en l'espace de quelques décennies, des catastrophes environnementales considérables. L'émigration ralentit dans l'entre-deux guerres, du fait de la politique démographique du fascisme et des restrictions à l'immigration adoptées dans certains pays, puis elle reprend énergiquement à la fin des années 1940. Elle se dirige cette fois-ci vers les pays d'Europe occidentale en pleine reconstruction. Ensuite, dans la première partie des années 1960, les flux dépassent à nouveau 15 000 personnes par an, du fait du boom économique massif du Nord-Ouest de l'Italie. L'exode se ralentit vers le milieu des années 1970, quand les débouchés diminuent. On observe alors un mouvement de retour de certains retraités de l'Europe communautaire.

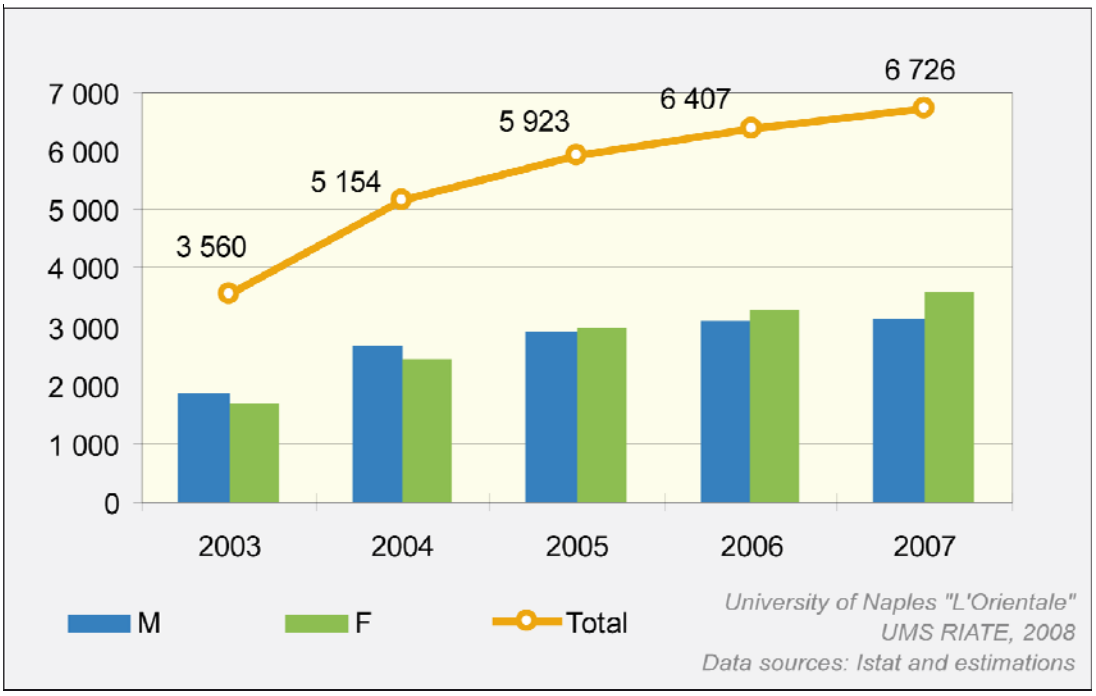
- **L'évolution des comportements reproductifs**. Pendant environ une vingtaine d'années, à partir du milieu des années 1960, la population totale de la région a stagné. Avec les années 2000, on constate une baisse nette du nombre d'habitants (environ - 2% en une décennie). Une telle baisse est liée en premier lieu à un nombre de naissances durablement inférieur à celui des décès. Cela renvoie à la fois à un

comportement consolidé de procréation limitée et à une distribution des classes d'âge dirigée vers le vieillissement. Le solde naturel de la Basilicate, comme pour d'autres zones intérieures des Apennins, est bien inférieur a celui du reste du Mezzogiorno et même, dans une moindre mesure, à celui du reste de l'Italie. La natalité (8,4‰), par exemple, est inférieure d'environ un point à la moyenne du Sud du pays. A l'inverse, la mortalité (9,6‰) est supérieure d'un point à celle du Sud. Il est évident que cela découle d'un niveau de vieillissement (146 personnes âgées pour 100 jeunes) déjà très poussé, qui s'exprime à travers une pyramide d'âge de plus en plus renversée et à travers un fort niveau de dépendance de la population jeune et âgée vis-à-vis des adultes.

- **Dans le Centre-Nord de l'Italie l'apport de jeunes est assuré par les immigrés étrangers**. Or, le flux de migrants étrangers qui se dirigent en Basilicate se compose de quelques milliers d'individus seulement (environ 1% des résidents, à mettre en regard avec une moyenne nationale supérieure à 5%) (figure 40). Il s'agit surtout de femmes d'âge moyen des pays de l'Europe orientale occupées dans l'aide ménagère et dans l'assistance aux personnes âgés : un courant migratoire temporaire qui ne produit pas de regroupements familiaux et par conséquent ne contribue pas à l'augmentation des naissances.

- A partir de la dernière décennie, on assiste à **un exode, modéré mais significatif, de jeunes (entre 25 et 34 ans) qui, une fois terminées leurs études supérieures ou universitaires, ne trouvent pas d'emploi dans la région** et partent alors vers d'autres régions italiennes plus dynamiques. Cet appauvrissement du tissu de compétences professionnelles et de capacités créatives affecte le potentiel local d'innovation.

Figure 40 : Citoyens étrangers résidents en Basilicate 2003-2007



Globalement, le bilan entre les déplacements sortants (pour le reste de l'Italie) et l'afflux de migrants de l'étranger est suffisamment négatif pour rendre crucial le manque des classes d'âges les plus vitales.

Les bouleversements démographiques en Moldavie roumaine sont bien plus récents et illustrent la situation des systèmes démographiques de l'Europe centrale et orientale, marqués, malgré la violente politique pro-nataliste qui fut celle des régimes communistes, par une dynamique de décroissance (cf. infra, Chapitre 1).

La chute du régime communiste a frappé de plein fouet la région, qui a connu des dynamiques socio-économiques contradictoires, lesquelles ont intensifié la fragilisation démographique :

- les industries implantées à partir des années 1970, de bas niveau technologique, sont entrées en crise ; cela a coupé net le mouvement des navetteurs des zones rurales vers les villes et, qui plus est, a obligé une partie des citadins à regagner leurs campagnes d'origine
- les régions plus développées de la Roumanie ont connu des difficultés semblables et les Moldaves ont été contraints de retourner en Moldavie, qui a connu ainsi pour une brève période un mouvement d'immigration sans précédent.
- les campagnes, faiblement équipées et caractérisées par un morcellement extrême des propriétés (l,6 ha en moyenne par exploitation) ont accueilli la plupart de ces immigrés (Hirschhausen(von), 1997), d'où l'accentuation de la pression agraire (Rey et alii, 2007), la hausse du chômage, le besoin accru d'aides publiques, bref, une croissance de la pauvreté.

Ces dynamiques ont fait progressivement apparaître **un fort mouvement d'émigration internationale**, spécialement vers les pays de l'Europe de l'Ouest. Ce mouvement touche notamment les zones les plus développées de la Moldavie – autrement dit la moitié occidentale de la région. Puisque **l'émigration féminine est très importante et touche les groupes d'âges fertiles, la baisse du nombre de mariages et de la natalité accentuent la déprise démographique**. Le phénomène a par ailleurs été accompagné par une **reprise de l'émigration interne**, vers les autres régions de la Roumanie ou vers ceux des départements moldaves les plus dynamiques du point de vue économique.

Encadré 5 : Welfare et migration internationale, une relation toujours plus étroite

Emigration féminine de Moldavie, immigration féminine en Basilicate : ces deux phénomènes sont liés et relèvent d'une situation globale liée à la division internationale du travail de soin. Aujourd'hui les femmes représentent plus de la moitié des migrants économiques dans le monde (UNFPA, 2006). Leur insertion dans les marchés du travail est souvent liée à ce que les féministes appellent la sphère reproductive, qui couvre, entre autres, le travail de soin, le travail domestique et le travail sexuel (Kofman, 1999).

Du côté des espaces de départ, et notamment des post-socialistes, l'ouverture et la restructuration des économies ont encouragé l'émigration de travail. Du côté des pays d'accueil, le vieillissement et la participation croissante des femmes au marché du travail ont généré un besoin croissant de travail reproductif. Cela est particulièrement remarquable dans les pays d'Europe méridionale, où le rôle de l'État dans le système de welfare est plutôt faible (Esping Andersen, 1999 ; Saraceno, 1994).

En Italie en particulier le système de welfare repose sur le principe de subsidiarité, amendé par la constitution, selon lequel c'est en premier lieu la famille, avant l'État, qui doit assurer la charge des individus en nécessité. Les familles italiennes ont alors recours, de manière déclarée ou non, à des collaboratrices familiales (les fameuses *colfs* ou *badanti*) qui se chargent du soin aux plus jeunes, aux personnes âgées et aux malades.

A une échelle globale, on assiste à la mise en place de « chaînes de soin », pour reprendre l'expression d'Arlie Russel Hochschild (2003) : les femmes des pays en transition émigrent vers des destinations plus riches pour travailler dans les soins à la personne et les services domestiques. En même temps, ces migrantes embauchent elles-mêmes des immigrées, qui viennent parfois d'autres pays ou de zones moins riches, pour pallier à leur absence dans leur famille d'origine.

Dans le cas de l'Upper Norrland, c'est le solde migratoire positif qui permet de maintenir un accroissement faiblement positif de la population. L'immigration interne concerne essentiellement Umea, tandis que les migrations internationales affichent un solde nettement positif sur toute la région. La période de pic a eu lieu au début des années 90 avec l'arrivée de réfugiés de l'ex-Yougoslavie. L'arrivée récente de réfugiés en provenance d'Irak a contribué à alimenter ce mouvement d'immigration. **C'est donc cette immigration internationale importante qui freine le processus de décroissance.**

Quant à la Bretagne, elle a connu au cours du XXe siècle une évolution démographique assez irrégulière mais certaines tendances se dégagent clairement et s'expliquent simultanément par le modèle de transition démographique et l'histoire socio-économique de la région :

- Le taux d'accroissement naturel (naissances – décès) diminue progressivement (si l'on excepte les deux guerres mondiales où le nombre de décès excède largement le nombre de naissances et les baby-booms d'après guerre) pour passer de valeurs assez élevées – un taux d'accroissement moyen annuel proche de 0,50 % à des valeurs proches de 0, ce qui rapproche la Bretagne d'autres régions dans le processus de la transition démographique. La France présente en effet la particularité d'une chute de la natalité précoce, presque immédiatement associée à la baisse de la mortalité, ce qui limite considérablement l'effet sur l'excédent naturel, et son impact. La Bretagne s'est un peu distinguée au XIXème siècle par une fécondité plus soutenue, vestige d'une société plus rurale. Mais son comportement s'est désormais aligné sur celui de la France.
- **Le particularisme breton tient à l'inversion du solde migratoire au courant du XXe siècle** : très négatif durant la première moitié du siècle (taux d'accroissement migratoire inférieur à – 0,50 % par an) puis positif sur la seconde moitié (valeurs supérieures à 0,25 % par an). Ce basculement tient son explication dans l'histoire socio-économique spécifique à cette région. Avec l'arrivée du chemin de fer, la disparition de son activité textile (100 000 métiers à tisser en 1800) et sa forte fécondité, la Bretagne est devenue **dès le milieu du XIXe siècle une région de forte émigration**. « Les transformations de l'économie, des moyens de production, des coûts et des prix de vente, des voies de communication et des modes de vie poussaient bon nombre de jeunes adultes sur le chemin de l'exode » (Rouxel, 2000). Quoique irrégulier, le mouvement d'exode s'est renforcé durant le XXème siècle et jusqu'à la guerre de 39-45, puis s'est inversé.
- **Le solde migratoire de la région continue actuellement sa consolidation, après avoir passé la ligne du négatif au positif au milieu des années 1960**. Le solde migratoire cumulé sur le XXème siècle est cependant déficitaire de 580 000 personnes. Ce retournement de tendance a été accompagné d'un processus de développement – il en est aussi en partie le fruit –, fait d'initiatives à la fois publiques et privées, régionales et nationales, qui ont permis à la région de reconquérir une économie productive et moderne. La décentralisation de Citroën à Rennes, du CNET à Lannion, d'Olida[19] à Loudéac -entre autres- a été accompagnée, suite à la demande bretonne d'une loi de programme pluriannuelle, du doublement de la part de la Bretagne dans les dépenses de l'Etat (de 2,5 % à presque 5 %). Parallèlement, le développement de la filière agroalimentaire dans toute la région a contribué au maintien de la population dans les zones peu urbanisées.

[19] Société industrielle et commerciale en charcuteries et salaisons, présente dans l'industrie de la viande et de la conserve.

La croissance de la population est la conséquence des soldes naturelle et migratoire. Globalement, l'exode des populations était tel jusque dans les années 1960 que la croissance de la population était proche de zéro et même négative certaines années. **La Bretagne a perdu de la population.** Depuis les années 1960 et l'inversion du solde migratoire, **la population bretonne croît de nouveau, et ce malgré un solde naturel qui tend à se rapprocher de valeurs nulles**.

5.2 Les impacts multiples du rétrécissement sur la cohésion sociale et territoriale

Les impacts du processus de rétrécissement varient selon les particularités socio-économiques des régions et leurs systèmes de redistribution des ressources. Ils touchent l'environnement et le patrimoine, les services publics et privés, ainsi que le marché de l'emploi.

- **Déclin démographique et durabilité de l'environnement en Basilicate**

La Basilicate compte actuellement parmi les régions les plus agricoles d'Italie, avec 12% d'actifs employés dans le secteur primaire et 58% de la superficie régionale destinée à l'utilisation agricole, selon les données du projet *Corine Land Cover*[20]. La région présente cependant de très forts contrastes internes : les territoires qui peuvent accéder aux riches ressources en eau se consacrent, grâce à l'irrigation, à une florissante agriculture commerciale de fruits et légumes. A l'inverse, les exploitations agricoles situées dans les grandes zones de montagnes et de colline sont très modestes et peu rentables. Dans ces zones intérieures, le recul des activités accompagne le déclin du peuplement : la surface agricole utilisée en montagne a ainsi baissé de 19% durant les années 80.

Ce recul a des conséquences à la fois positives et négatives : d'un côté, la pollution est limitée, le paysage conserve une certaine variété et les zones naturelles - même hors du périmètre des parcs et des réserves – demeurent préservées. En même temps, dans certaines zones au relief tourmenté, la déprise rurale accentue les risques hydrogéologiques et d'incendies, avec de très graves conséquences sur la sauvegarde quotidienne des milieux des montagnes.

Ces zones intérieures sont également les plus désavantagées du point de vue des niveaux d'éducation de la population (inférieurs à la moyenne de la population, d'où une très faible capacité d'innovation). Par ailleurs, la faiblesse de l'offre globale de services publics et privés dans les zones de montagne a des retombées négatives sur la qualité de la vie de la population rurale et sur la capacité de ces zones à attirer des populations et des activités nouvelles. Enfin, la déprise accentue le risque de délabrement des vestiges historiques (des châteaux, des forteresses, ainsi que des centres d'origine médiévale qui pourraient constituer un véritable atout patrimonial).

Force est de constater que les problèmes de vulnérabilité environnementale vont de pair avec la faiblesse économique, et contribuent à creuser le fossé entre zones urbanisées, peu nombreuses et circonscrites, et zones marginalisées. La nécessité de faire face à la fois au déclin démographique et à l'abandon des activités agricoles, a mené la région à mettre en

[20] Le projet Corine Land Cover est un inventaire de l'occupation des terres issu du programme CORINE (Coordination de l'Information sur l'Environnement) de l'Union Européenne, géré par l'Agence Européenne de l'Environnement.

place, depuis quelques années, une série d'interventions visant à conjuguer la sauvegarde de l'environnement (notamment par le biais d'activités de reboisement), la promotion des pratiques agricoles durables, l'amélioration de l'équipement en services, l'augmentation de la compétitivité des entreprises agricoles et la diversification des activités agricoles dans les zones rurales.

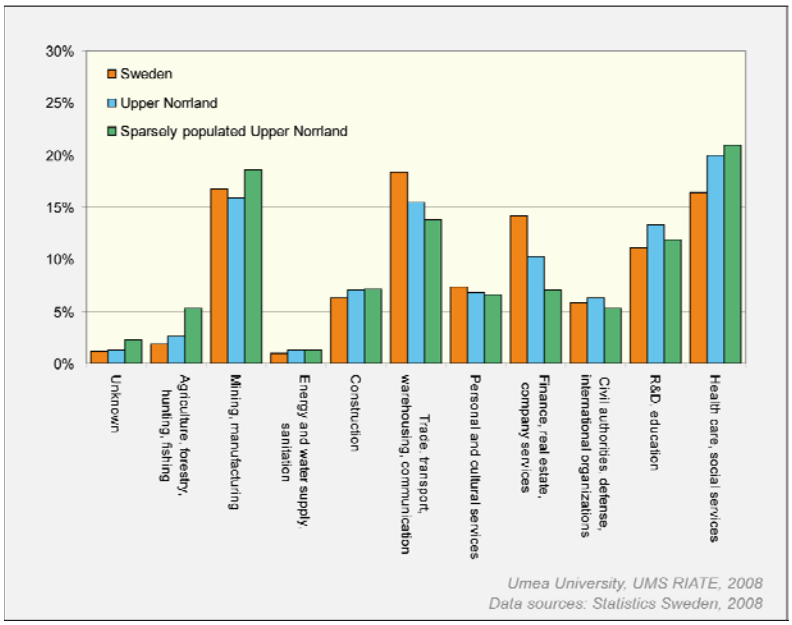
- **La déstructuration de la base économique régionale**

Rétrécissement de la population active et impact sur la fiscalité locale dans l'Upper Norrland

Durant le XXème siècle, l'Upper Norrland, tout comme la Suède et l'ensemble des pays développés s'est trouvée confronté à d'importants changements dans la structure de l'emploi. Le nombre d'emplois dans les secteurs primaire et secondaire a décliné, tandis que le secteur des services s'est développé. Au total, l'emploi suédois a chuté de 7% entre 1990 et 2003. Dans l'Upper Norrland, le déclin a été bien plus important : -16%, voire -25% dans ses zones les moins peuplées. L'industrie est le domaine économique le plus touché, mais presque tous les secteurs ont décliné. Dans l'Upper Norrland et dans ses zones les moins peuplées, seul le secteur « recherche et développement » et l'éducation ont vu leurs emplois augmenter.

Un aspect central de ces transformations est qu'alors qu'en 1990, la participation des femmes au marché du travail avait augmenté considérablement et atteint des niveaux très élevés, **l'emploi des femmes a été la première victime de la crise économique de 1991-1993**. Depuis, l'emploi féminin n'est pas revenu à son haut niveau historique. La figure 41 montre l'emploi en 2006 par secteur industriel pour la Suède, l'Upper Norrland et les régions les moins peuplées de l'Upper Norrland. Malgré d'importantes pertes dans les mines, l'industrie manufacturière, la santé et les services sociaux, ces secteurs restent les plus importants dans les zones les moins peuplées de l' Upper Norrland du point de vue du nombre d'emplois. Du fait d'une importante demande mondiale, le secteur minier est actuellement une industrie prospère. La modernisation du processus industriel fait cependant que cela ne pourra pas générer beaucoup de nouveaux emplois.

Figure 41 : Emploi par secteur industriel pour la Suède, l'Upper Norrland et les régions les moins peuplées de l'Upper Norrland en 2006



Les changements dans la taille, la distribution et la structure de la main d'œuvre ont un impact politique important, dans la mesure où ce sont les municipalités qui ont la responsabilité de la charge des personnes âgées. Le rétrécissement de la population active lié à l'émigration des jeunes produit d'importantes conséquences au niveau local : une part plus importante de personnes âgées signifie des coûts plus importants, tandis que l'émigration d'actifs grève le revenu des municipalités.

Comme la fiscalité sur base locale est contrebalancée par la redistribution des fonds entre les autorités locales, les municipalités suburbaines les plus riches doivent transférer aux autres de plus en plus d'argent. Tout cela risque d'attiser les mécontentements de ceux qui contestent le système de redistribution. Malgré ce système de redistribution, les taxes sont élevées dans les municipalités peu peuplées : ce qui freine l'attractivité de ces espaces. Il faut cependant remarquer que le coût de la vie, en particulier en termes de logement, y est beaucoup plus bas : ce qui compense l'effet négatif des taxes élevées.

Un autre aspect dont il convient de tenir compte concerne la présence de résidences secondaires et d'emplois temporaires liés au tourisme. Leur impact est, en effet, particulièrement tangible dans les zones les moins densément peuplées. Concernant l'emploi, l'industrie du tourisme dans les zones de montagne emploie de nombreuses personnes non résidentes. Lundmark (2005a) estime que dans les 15 municipalités les plus montagneuses, ¼ de la main d'oeuvre employée dans le tourisme se compose de migrants saisonniers et de pendulaires. En Suède, le tourisme lié à la possession d'une résidence secondaire est fréquent. Certaines de ces résidences, en particulier celles situées en montagne, se trouvent dans les municipalités les moins densément peuplées de l'Upper Norrland. De nombreuses maisons rurales, abandonnées du fait de l'urbanisation, sont maintenant devenues des résidences secondaires. Müller et Hall (2003) ont estimé qu'en 1996, la présence de résidences secondaires faisait gagner de la population à 190 des 288 municipalités suédoises. **L'impact de cette population de résidents secondaires est particulièrement important dans les zones les moins peuplées, notamment en ce qui concerne la consommation et la participation à la société civile. En revanche, les taxes sont toujours payées à la municipalité de la résidence permanente.**

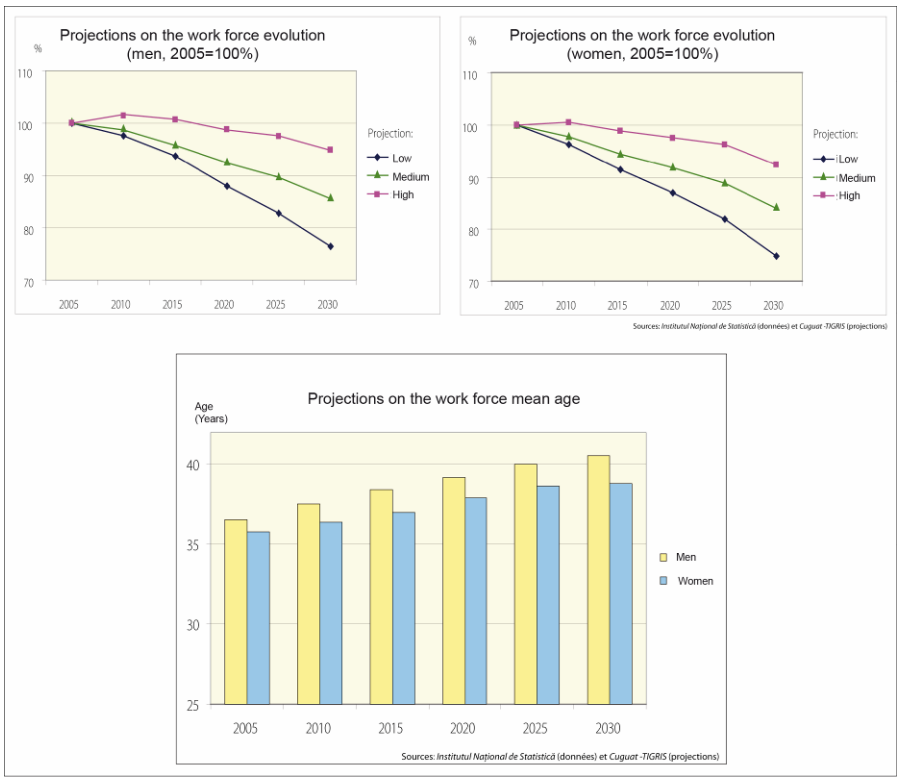
En Moldavie, la diminution du nombre des actifs et l'augmentation de leur âge moyen affaiblissent le système économique

La Moldavie est d'autant plus sensible à la déprise démographique qu'elle est encore très rurale et agricole. L'agriculture est peu modernisée et réclame une grande quantité de main d'oeuvre, impossible à assurer dans les conditions actuelles de mobilité de la population active. La modernisation réclame des jeunes entrepreneurs, capables d'utiliser les Fonds structurels, jeunes qui commencent déjà à faire défaut. **Le départ de la population jeune et le vieillissement de l'ensemble de la population aboutissent à la diminution des forces vives capables de soutenir le système socio-économique**. Les prévisions concernant la main d'œuvre montrent dans tous les cas la diminution du nombre des actifs et l'augmentation de leur âge moyen. Les estimations prennent en compte la population active légalement définie, c'est-à-dire les personnes entre 16 et 57 ans pour les femmes, et 16 et 62 ans pour les hommes. Les hypothèses (inférieure, moyenne et supérieure) on été construites en fonction des diverses combinaisons possibles entre les deux composantes essentielles : le bilan naturel et le bilan migratoire. La variante inférieure est construite sur l'idée de l'accentuation du déclin démographique, amorcé dans la région en 1992, d'abord sur la base de l'émigration et ensuite dans les conditions de l'installation du déficit naturel, qui tend à se pérenniser.

L'hypothèse moyenne prolonge les tendances des dix dernières années tandis que l'hypothèse supérieure repose sur la diminution de l'émigration (qui concerne notamment les jeunes), une augmentation sensible des valeurs de la fertilité et une réduction en conséquence de la mortalité. Bien que la Moldavie roumaine ait longtemps été un fournisseur de main d'œuvre qualifiée et surtout non qualifiée pour les aires déficitaires de la Roumanie, la région a connu une croissance constante du volume de la main d'œuvre, même dans la période du fort exode rural des années 1960-1990. Après 1992, l'évolution négative des composantes du bilan naturel a inversé la tendance : le nombre des personnes active était de 2,116 millions en 1966, 2,198 millions en 1977, 2,287 millions en 1992 et seulement 2,008 millions en 2002.

A l'horizon des années 2030, toutes les prévisions démontrent une baisse sensible du potentiel de la main d'œuvre régional (figure 42). **Les évolutions observées ces dernières années tendent à confirmer plutôt l'hypothèse inférieure** dans la plupart des départements de la région, à l'exception de Suceava et de Iaşi qui conservent un faible excédent naturel stable, autour de 2-3‰. Cette hypothèse est privilégiée aussi parce que la mobilité interne s'accélère au profit des régions plus dynamiques, ayant reçu/attiré la plupart des investissements. Le seul élément « positif » de cette prévision est le fait que le déclin va affecter le milieu rural, déjà très vieilli, absorbant ainsi « l'excès » de la main d'œuvre agricole (environ 45% des personnes occupées à l'échelle de la région et 75% dans les campagnes). Les prévisions indiquent aussi une décroissance plus accentuée de la main d'œuvre féminine, très active dans le processus d'émigration. Processus amplifié par l'érosion avancée des contingents compris entre 20 et 30 ans. Dans le même temps, l'âge moyen de la main d'œuvre augmente de 5 ans pour les hommes et de 4 ans pour les femmes (figure 42). Les effets de cette augmentation, exprimés par la diminution de la capacité de travail et par les difficultés de réinsertion professionnelle des chômeurs de plus de 45 ans vont éroder la force du système socio-économique, problème grave étant donné le contexte du vieillissement : 18,5% pour l'hypothèse inférieure et 15,5% pour l'hypothèse supérieure de population de plus de 65 ans en 2030 par rapport à 14,5% en 2005.

Figure 42 : L'effet de la décroissance démographique sur la main d'œuvre régionale



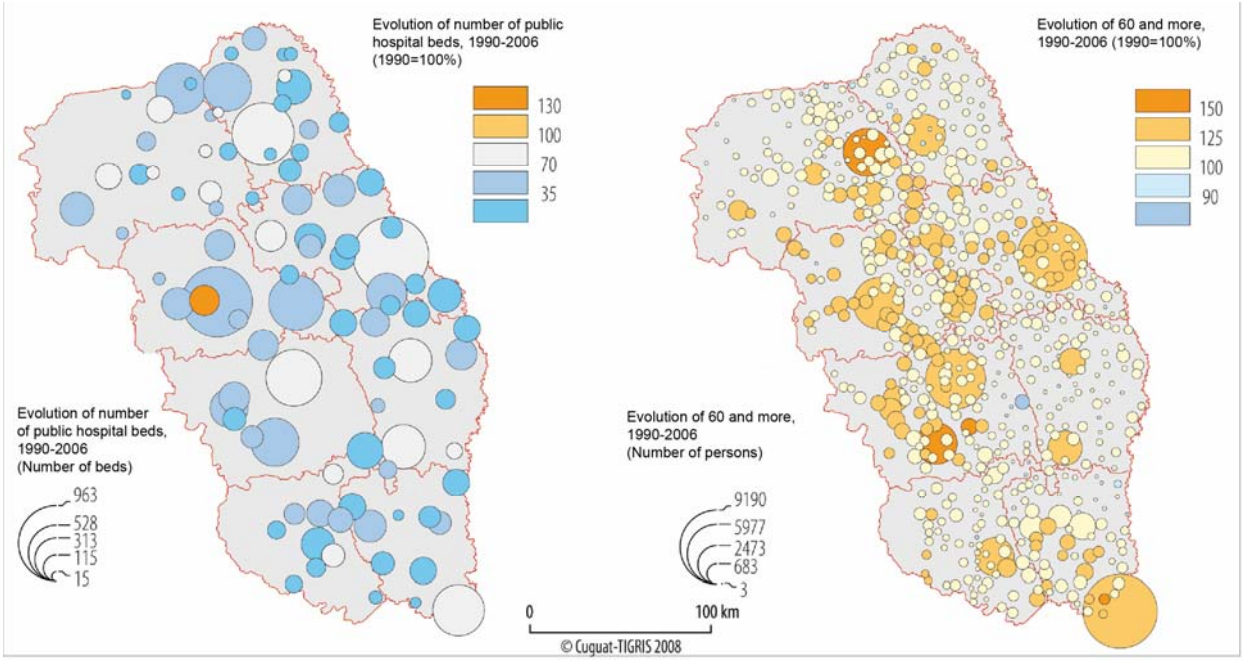
- **La déstructuration des services publics et privés**

La déstructuration du système sanitaire moldave

En Moldavie, bien que le nombre d'hôpitaux ait légèrement augmenté entre 2000 et 2006, le nombre de lits des hôpitaux publics a diminué de 16%, celui des médecins de -3,4%. La croissance du nombre de dentistes, de pharmaciens et l'augmentation modérée du personnel médical de qualification moyenne ne pourront masquer les inégalités spatiales de ces dynamiques, qui se font toutes au profit du milieu urbain. La privatisation et, dans le système public la mise en place du système de médecins de famille, ont beaucoup touché les campagnes. Les dispensaires (343 en 1990 et 35 en 2005), qui étaient l'infrastructure essentielle des services médicaux dans les campagnes, ont été fermés car ils étaient censés être remplacés par les cabinets des médecins de famille. Les médecins refusent de s'installer en milieu rural, où le manque d'infrastructures édilitaires est chronique, et se contente d'assurer l'assistance médicale quelques heures par semaine, en système plutôt ambulatoire. Les réformes et le manque de moyens, combinés à la chute de la natalité, ont conduit à la fermeture de plusieurs maternités dans les campagnes, puis à celle des crèches pour les très jeunes enfants (143 en 1990 et 41 en 2005).

La déstructuration du système sanitaire a une forte dimension spatiale (figure 43), d'autant plus forte que la région est très en retard en ce qui concerne l'équipement des ménages en automobile et la qualité de la voirie, notamment dans les zones les plus isolées. L'Est de la région est structurellement vieilli (avec ses nombreux petits villages perdus parmi les collines, fournisseurs de l'exode rural de 1960-1980) mais, quantitativement, la partie occidentale abrite de plus en plus de personnes âgées car l'économie plus diversifiée et l'environnement plus clément ont augmenté un peu plus tôt l'espérance de vie. La diminution du nombre de lits dans les hôpitaux publics, des dispensaires ruraux, la faiblesse de l'équipement en pharmacies et la fuite du personnel médical auxiliaire sont aussi forts sur tout l'espace régional mais la partie orientale (à l'exception de l'axe vers Iaşi) en souffre le plus. L'émigration internationale des médecins et du personnel auxiliaire (infirmières notamment) aggrave encore plus la situation.

Figure 43 : Vieillissement et système sanitaire



Le déclin du commerce de proximité dans l'Upper Norrland

Dans les régions en déclin, il peut y avoir une chute de la demande concernant certains services privés et publics, celle-ci pouvant entraîner des effets négatifs sur l'offre : c'est ce qui s'est produit en Upper Norrland. Grâce à la base de données longitudinale ASTRID, il a été possible d'examiner l'évolution de l'offre de services dans la commune peu peuplée de Åsele de la municipalité de Västerbotten. Entre 1990 et 2005, la population d'Åsele a chuté de 21%. Qu'en est-il des services ? C'est un résultat mitigé qui émerge. D'un côté, le nombre de certains services publics comme les écoles et les cliniques est stable depuis 1990. C'est également le cas pour certains services privés comme les restaurants et les coiffeurs. En revanche, d'autres types de services privés tendent à disparaître, à l'instar des épiceries qui ont connu un déclin remarquable. Il demeure néanmoins difficile de faire la part de ce qui résulte véritablement du déclin démographique et ce qui résulte de processus plus généraux dans la restructuration du commerce. Dans la région, le commerce de détail tend en effet à se concentrer de plus en plus et les petits commerces à disparaître en faveur des centres commerciaux (Bergström and Fölster, 2005).

La crise des services en Basilicate : quand cohésion territoriale et compétitivité vont de pair

Le processus de vieillissement et la prolongation de la durée de vie causent non seulement une augmentation de la part de population du troisième âge, qui nécessite des aides socio-sanitaires croissantes, mais aussi une « chronicisation » des besoins qui impose de repenser globalement la gestion et l'affectation des services. Ce processus doit prendre en compte, en outre, les caractéristiques géographiques du territoire marqué par la présence de communes de très petite taille le plus souvent peu accessibles.

Le deuxième élément qui met en cause les possibilités de développement de la région est celui de la réapparition de l'émigration des populations jeunes et instruites, étudiants universitaires ou néo-diplômés à la recherche d'emploi. Cette dynamique prive la région de ressources humaines potentiellement plus utiles au renforcement de la compétitivité et à l'amélioration des soldes naturels. De plus l'émigration s'inscrit dans un contexte où les conditions d'entrée sur le marché du travail en Italie se caractérisent, même pour les travailleurs qualifiés, par des salaires très bas et par des formes contractuelles peu stables (*Contratti atipici*- Contrats atypiques). Tout cela ne permet pas la formation de nouveaux ménages et pousse les jeunes couples à suspendre la décision de faire un enfant. Par rapport au passé, enfin, **l'émigration actuelle des jeunes ne garantit pas aux familles une contribution économique des remises mais, au contraire, elle représente une dépense ultérieure pour financier leurs études ou pour intégrer leurs salaires trop modestes.**

Jusqu'à présent, un certain équilibre existait au sein du marché du travail grâce au croisement de facteurs tels que l'émigration des jeunes (qui réduit la pression sur l'emploi), le vieillissement de la population et l'augmentation des flux d'immigrés qui fournissent une réponse au besoin de services pour les personnes âgés. Cependant, comme le souligne la Région dans des documents de programmation pour la période 2007-2013 « cet ajustement ne peut pas marcher indéfiniment : les nouvelles demandes d'intégration des immigrés ou d'assistance aux personnes âgés peuvent devenir trop élevées par rapport aux niveaux des revenus et de la cohésion sociale de la région. Cet ajustement finit par conditionner négativement le développement lui-même à travers la réduction de la force de travail la plus productive et une demande de biens de moins en moins dynamique ».

Comme on a pu le remarquer, les processus de dépeuplement et de vieillissement intéressent de façon plus marquée les zones intérieures et les petits centres tandis que les deux capitales et les centres urbains principaux ont des dynamiques démographiques positives, en interceptant la majorité des flux migratoires de l'intérieur et de l'extérieur. Les différenciations en terme de dynamiques démographiques s'accompagnent, le plus souvent, de disparités socio-économiques (revenu, emploi) et dans l'accessibilité aux services publics et privés. Ces différences aiguisent les déséquilibres intérieurs de la région et soulignent la nécessité de mettre au point des stratégies pour faire face à la question de la cohésion territoriale. La question de la gestion efficace et de l'offre de services a depuis quelques temps une très grande importance dans les documents de programmation de la région suivant un double objectif :

- garantir une même chance d'accès aux services essentiels avec des standards qualitatifs homogènes ;
- améliorer l'attractivité et la capacité d'accueil des zones intérieures afin de favoriser le développement local et le renforcement du tissu productif.

Dans cette perspective, la cohésion territoriale et la compétitivité sont considérées comme des aspects complémentaires qui se renforcent réciproquement. Même à l'intérieur d'une région de petite taille telle que la Basilicate, il est possible de distinguer des sub-zones qui expriment une évolution différente des dynamiques démographiques et migratoires, ayant des retombées différenciées sur la demande de services ou bien sur les formes de l'exclusion sociale.

Les zones caractérisées par des tendances démographiques positives nécessitent une offre majeure de services pour les personnes âgés, pour les jeunes couples ou pour la première enfance, tout comme des politiques de logement adéquates. Dans les deux chefs-lieux et dans le Metapontino (sur la côte ionienne), la nécessité de services visant à l'intégration des immigrés étrangers devient de plus en plus évidente, alors que dans la plupart des zones intérieures on constate une demande insatisfaite dans le secteur des services domestiques et de l'assistance aux personnes âgés. Un autre aspect qu'il ne faut pas oublier est celui de la relation entre évolution démographique, faible participation des femmes au marché du travail et disponibilité de services pour l'assistance aux enfants et aux personnes âgés. Ce problème concerne, en particulier, les régions du Mezzogiorno d'Italie, jusqu'au point que le Cadre Stratégique National (Ministère du Développement Economique, 2007) a inséré l'emploi des femmes parmi les objectifs stratégiques des politiques de développement et de cohésion. En Basilicate, le taux d'activité des femmes en 2007 (calculé sur la base de la population entre 15 et 64 ans) est de 41,7%, valeur supérieure à la moyenne du Sud (36,3%), mais tout de même loin du niveau national (50,7%). Les dernières données disponibles à échelle locale (recensement 2001) montrent encore une fois de très fortes disparités intra-régionales aux dépens des centres de taille plus petite et des zones intérieures. Si ces différences sont liées aux opportunités d'emploi et aux conditions du marché du travail, on ne peut pas sous-estimer aussi les aspects liés à la difficulté de concilier la vie professionnelle avec la vie familiale du fait du manque de services spécifiques.

Le rapport entre changement démographique, participation au marché du travail et offre de services sociaux s'avère, cependant, assez complexe. D'un côté, l'insuffisance des services sociaux pour la petite enfance et le poids croissant de la population âgée découragent les femmes de participer au marché du travail étant donné que ces dernières doivent souvent s'occuper d'élever les enfants ou d'assister les personnes âgées de leur famille. De l'autre

côté, il est aussi vrai que dans une société méridionale, où les réseaux parentaux sont encore très importants, la présence de personnes âgées en bonnes conditions de santé physique et mentale représente une ressource parce qu'elle remplace les inefficacités des services sociaux et permet aux jeunes couples une flexibilité majeure dans l'organisation de leur vie quotidienne.

Plus généralement, toute évaluation du rôle des personnes âgées doit tenir compte du fait que la population au dessus de 65 ans constitue à l'heure actuelle un ensemble assez hétérogène composé à la fois de personnes souvent en bonne santé, avec des réseaux de relations efficaces, pleines d'intérêts et avec des modes de consommation modernes, et de personnes avec des problèmes de santé et des retraites très modestes et qui souffrent de marginalisation sociale. Comme l'ont montré des études à l'échelle locale menées par la Province de Potenza, dans ce domaine aussi on assiste à une très forte différentiation territoriale. **Dans les principaux centres urbains de la région, un engagement actif des personnes âgées dans la vie sociale est plus praticable.** Par exemple, l'expérience de « l'Université du Troisième Age » de Potenza, considérée comme une occasion de rencontre, de socialisation et d'enrichissement culturel est tout à fait positive. De même, la participation des personnes âgées aux associations de la ville de Matera est très élevée. **Dans les centres plus petits et en voie de dépeuplement, les relations traditionnelles de voisinage constituent une solution aux petits problèmes du quotidien.** En général, toutefois, les personnes âgées (en particulier celles qui habitent seules) de ces zones se plaignent de l'isolement, du manque d'opportunités de vie sociale et de la perte de vitalité des centres habités où la population active a émigré pour des raisons d'études ou de travail. L'un des effets les plus visibles du dépeuplement tient au fait qu'il n'y a que les personnes âgées et les petits enfants qui restent dans les petits centres. Ces derniers, toutefois, ont tendance à diminuer : selon les données d'Ancitel[21], le nombre d'élèves des écoles primaires en Basilicate a baissé de 19,6% entre 1997 et 2005. Cette baisse atteint -24,5% dans les communes de moins de 1 000 habitants.

[21] Société du groupe ANCI (Association Nationale des Communes Italiennes) qui aide les communes dans la gestion des processus d'innovation administrative et technologique.

6 Une gouvernance multiscalaire ?

Le dispensaire communal, commune de Dângeni (Roumanie)
© Groza O., 2006

Questions-clé

- Quelles interventions sont menées au niveau européen, national, régional et local ?
- La question des « Shrinking Regions » s'accompagne-t-elle de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance ?

Principaux résultats

- Le niveau national assure une redistribution inter-territoriale des richesses, mais le contexte de restructuration de l'Etat-Providence place les collectivités locales en première ligne pour les investissements. La région en particulier s'affirme comme échelle de programmation. De nouvelles opportunités et contraintes émergent, dans un contexte d'inégalités de ressources.
- Le secteur de la Santé est exemplaire de cette mutation : affirmation du niveau régional, difficulté à décliner mesures d'incitation/coercition pour assurer le maintien des services, émergence de coopérations transfrontalières…
- Ces restructurations mettent en évidence deux types de « points chauds » : ceux liés à la rareté des ressources publiques, qui concernent surtout les pays d'Europe centrale et orientale et ceux liés à une crise de la solidarité inter-territoriale, qui touchent surtout des pays en régionalisation-fédéralisation mais pourraient s'étendre à d'autres pays européens.
- Dans ce contexte, la politique de cohésion de l'Union européenne, par son pouvoir d'impulsion vis-à-vis des politiques nationales et régionales, représente un élément de stabilité essentiel, même si elle-même doit clarifier ses finalités.

Le terme de « gouvernance » désigne l'affirmation de nouvelles formes de gouvernement partagé des territoires, associant des acteurs opérant à différentes échelles territoriales, et s'accompagnant souvent d'une certaine porosité entre privé, public et secteur associatif. Dans le cas de l'Europe, cette problématique renvoie à la fois à la décentralisation, processus en cours dans de nombreux pays sous des formes diverses, et à l'émergence d'échelles supranationale, en particulier l'Union européenne. Entre celle-ci, les 27 États et les quelques 89 250 entités infranationales (CAIRN, 2007), se tissent dès lors de nouvelles règles du jeu censées être plus efficaces, mais aussi des articulations d'échelles plus complexes et parfois problématiques. En matière de gestion du déclin démographique et du vieillissement, c'est par rapport à l'échelle nationale que se pose le problème de la place de ces nouvelles échelles de gouvernance. C'est en effet à ce niveau national que s'opèrent les choix majeurs en matière de gestion des « services d'intérêt général », qu'il s'agisse de la santé publique ou d'autres choix : poste, écoles, transports etc., fondamentaux pour les problématiques de rétraction territoriale et de déclin démographique. L'émergence des niveaux infra nationaux et de l'échelle européenne est une question majeure, qui travaille en profondeur les sociétés européennes, que ce soit en positif (la région comme échelle de mise en cohérence, le local comme échelle privilégiée du quotidien) ou en négatif (inquiétudes sur l'État se « délestant » des charges qui l'encombrent, sur l'Europe comme marché unique menaçant l'État-Providence).

6.1. Des collectivités territoriales « traversées » par les flux de l'État-providence

Si les contextes nationaux restent le « fondamental » majeur en matière de gouvernance, c'est d'abord parce que l'importance globale du système de l'Etat-Providence, indépendamment de sa gestion nationale, régionale ou locale, constitue un puissant effet de contexte pour les acteurs locaux et régionaux. À titre indicatif, les administrations publiques emploient 8,7 personnes pour 100 habitants dans l'Union européenne à 27, mais cela va de 6,1 pour 100 habitants en Italie ou en Autriche, à 14 en Suède et 17,1 au Danemark (Istat, 2008/ Eurostat). L'importance affective accordée à la notion de « service public » ou d' « intérêt général » varie aussi considérablement d'un pays à un autre (Pardini, 2005).

- **Des contrastes Nord-Sud et Est-Ouest marqués**

Sur le plan politique, on retrouve les contrastes démographiques déjà évoqués. Contraste Nord-Sud car la faiblesse historique des situations grecque ou portugaise tranche encore aujourd'hui avec le « modèle » scandinave : le niveau des dépenses des administrations publiques par habitant est trois fois plus important en Suède qu'au Portugal. Contraste Est-Ouest encore plus important, car le niveau de dépenses en Bulgarie (1 200 euros par habitant en 2006), est treize fois moins important que celui de la France, la Suède, le Luxembourg ou le Danemark (plus de 15 000 euros). Parmi les nouveaux pays-membres, seule la Slovénie et Chypre atteignent le niveau du Portugal pour les dépenses des administrations publiques par habitant. En ce qui concerne le nombre global de fonctionnaires, les nouveaux pays membres sont dans la moyenne (Istat, Eurostat 2008).

Or depuis les années 1990, les États européens sont travaillés par une tendance à la baisse de l'investissement public, sauf dans les pays d'Europe centrale et les « pays de la cohésion » de l'ex-UE 15 que sont l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande (UE, 2007). Ce contexte de restructuration de l'État-Providence affecte de façon très variable les « Shrinking Regions ».

Ainsi, la Suède connaît une stabilité notable de ses services publics (cf. infra, Chapitre 5). A l'autre extrémité du spectre européen, en Roumanie - où globalement, le nombre de fonctionnaires diminue, tandis que la dépense publique par habitant s'accroît, les restructurations peuvent être nettement plus drastiques. On peut en particulier s'arrêter quelques instants sur l'exemple du système scolaire en Moldavie car il pose de façon particulièrement nette les problèmes posés par la conjonction entre « Shrinking Regions » et restructurations de l'État-providence. Entre 1990 et 2006, tandis que la population scolaire de 6 à 14 ans diminuait de 25%, la moitié des écoles primaires et gymnasiales ont fermé, 14 % des postes de professeurs du cycle primaire-gymnase et presque 10% de ceux de professeurs de collège et de gymnase ont été supprimés. La situation a obligé les gouvernements successifs à prendre des mesures qui s'avèrent insuffisantes (acceptation de l'enseignement privé non-subventionné avec moins d'élèves par classe; politique de réduction de l'abandon scolaire ; aides aux jeunes mères, etc.). Parallèlement à la concentration des investissements dans les centres de commune, on assiste aussi à la mise en place très récente de réseaux de minibus pour le ramassage scolaire.

Figure 44 : Réseaux de ramassage scolaire dans le département de Galați

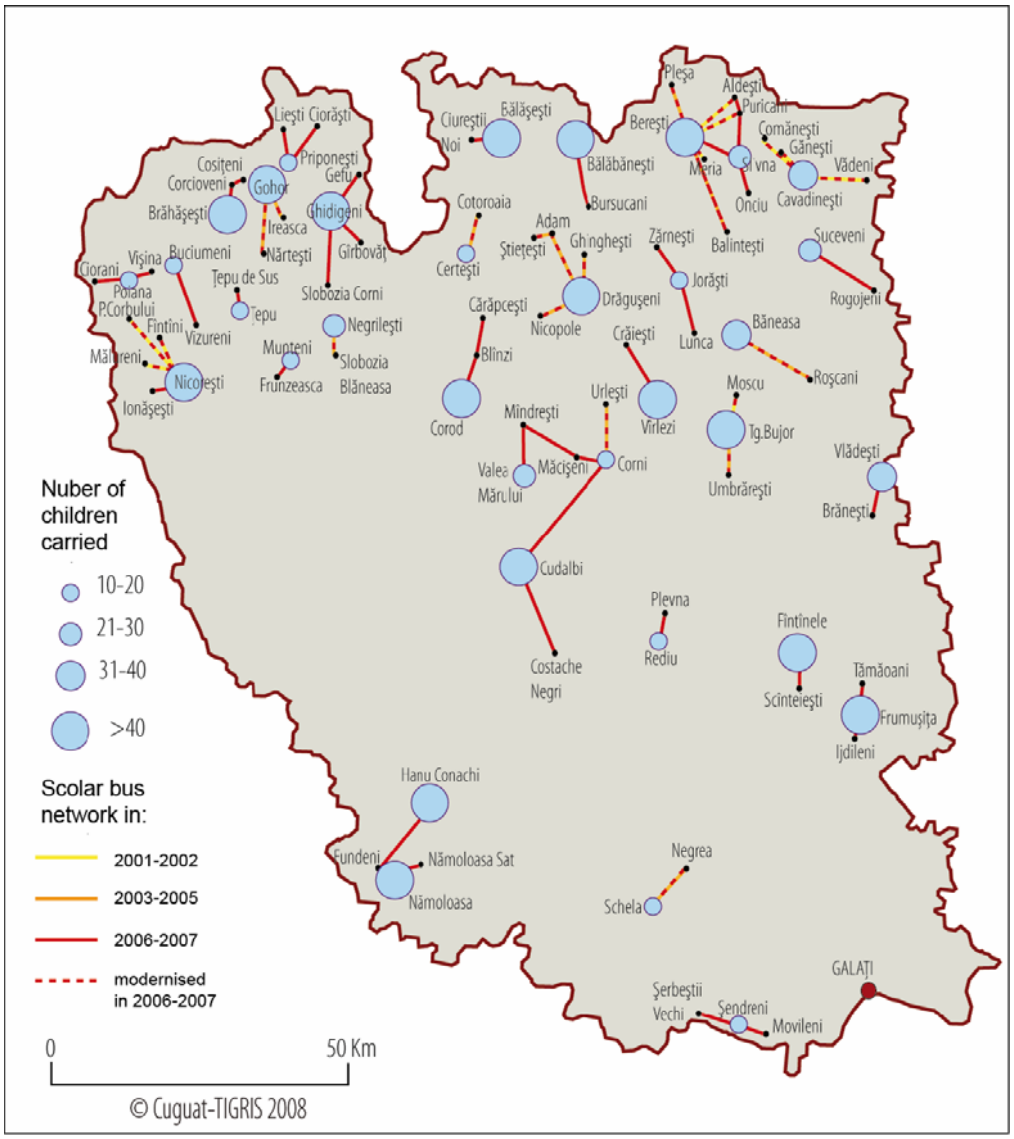
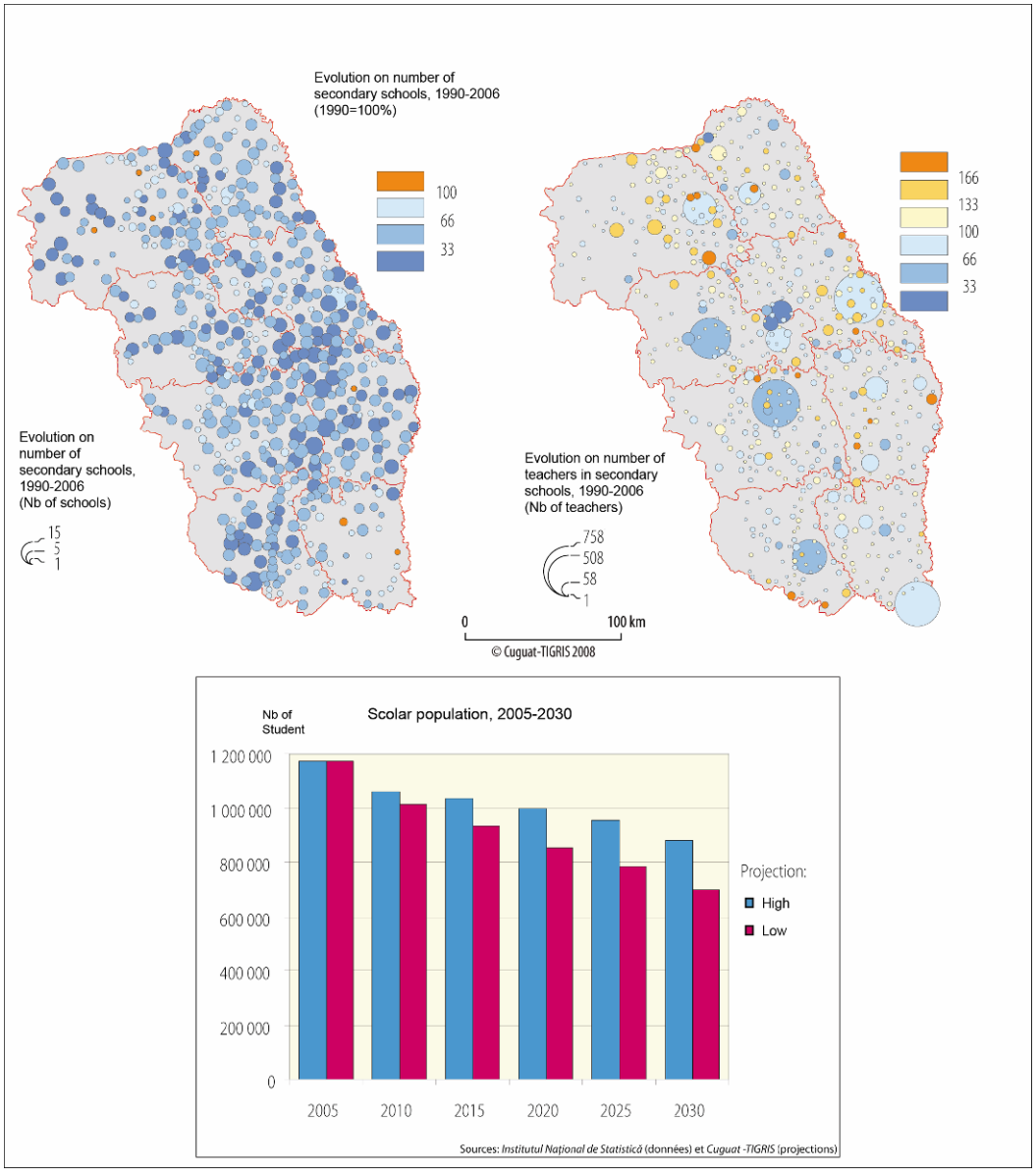


Figure 45 : Déprise démographique et système d'enseignement



Or, les prévisions démographiques de la Moldavie (Figure 45) n'incitent pas à l'optimisme[22]. La baisse des effectifs scolaires a déjà des conséquences fortes sur l'accès à l'éducation des enfants des zones rurales isolées, constituées de petits hameaux, en voie de dépeuplement. La situation ira en s'aggravant dans les 5-10 ans à venir. A cause de la diminution des effectifs des classes de gymnase et de collège, la fermeture de plusieurs lycées ruraux est une réelle menace. Les effets en chaîne de la diminution de la population scolaire sont difficilement prévisibles, même s'il est sûr qu'ils vont jouer négativement sur la quantité et la qualité de la formation des spécialistes, dont une société en cours de modernisation comme la Roumanie en a cruellement besoin.

[22] En effet, l'évolution de la population scolaire dépend de l'évolution de la fécondité. Quelle que soit l'hypothèse retenue, les estimations ont pris en compte seulement la population pré universitaire, le nombre actuel d'élèves ne pourra être maintenu. L'estimation la plus optimiste pour 2030 aboutit à une réduction de 30% de la population par rapport à ce qu'elle est en 2005, tandis que la plus pessimiste conclut à une diminution de moitié. Ces estimations mettent en évidence l'érosion continue de la base de la pyramide des âges et une possible accentuation de tous les processus de fragilisation démographique au-delà de 2030 comme cela a été évoqué plus haut.

- **L'économie résidentielle entre opportunité et contrainte**

Au-delà de leur diversité (systèmes bismarkien, beveridgien[23], etc.), les systèmes nationaux opèrent une redistribution entre villes et espaces ruraux, entre régions riches et régions pauvres (UE, 1996 ; Maggi & al, 1994 ; cf. infra - Chapitre 4). Cette redistribution largement « aveugle » (Davezies, 2007) est liée à la fois aux transferts privés et publics et au fait que les services publics suivent avant tout des contraintes de desserte des populations et des territoires. Même si l'ampleur de ce transfert inter-territoires reste matière à débat[24], il s'agit de fait d'une « prime » aux petites régions, qui sont souvent des régions à faible densité. Pour l'Italie, ce sont les régions alpines du Nord, le Molise et la Basilicate dans le Sud ; pour la France, c'est la Corse par exemple.

Cette redistribution offre à la fois des opportunités et des contraintes nouvelles à la gouvernance locale et régionale des territoires en déclin. Opportunités dans la mesure où l' « économie résidentielle[25] », liée aux trajectoires de vie entre régions de formation, d'activité et de retraite, est aujourd'hui souvent prise en compte dans les stratégies de développement des collectivités locales ou régionales, en particulier celles visant à améliorer l'attractivité des territoires. Les collectivités confrontées au déclin démographique peuvent promouvoir par exemple la qualité de leur cadre de vie pour attirer de nouvelles populations. Autre cas de figure pour l'heure mineur : elles peuvent susciter directement les flux de population nécessaires à la survie de leurs services publics, telle ces localités d'Italie méridionale et de Navarre (Espagne) qui se sont rendues célèbres par l'accueil délibéré d'immigrés, sollicités pour repeupler des centres en dépopulation. Enfin, le tourisme est aussi une donne à prendre en compte pour évaluer l' « économie présentielle[26] » (Terrier, 2005) comme on l'a vu plus haut avec l'exemple de la Suède (Müller and Hall, 2003).

L'économie résidentielle comporte aussi des contraintes, car existe le risque d'une fragilisation des politiques publiques locales à cause de la mobilité de la population (Davezies, 2007) *: « une plus grande mobilité des personnes peut renforcer la concurrence des collectivités territoriales qui doivent offrir au moindre coût des services de qualité »* (OCDE, 2003). Certes, ce problème se pose aussi dans les régions urbaines et en forte dynamique démographique mais, pour les collectivités confrontées à des problèmes de déprise, il est souvent plus grave. Les communes rurales ou en déclin seront parfois réticentes à engager des dépenses dont la « valeur ajoutée » est incertaine : « *il peut naître un risque de sous-production de services publics lorsque des collectivités qui offrent des services de meilleure qualité attirent les habitants d'autres collectivités »* (id). Par exemple, il semblerait qu'en Finlande, les communes *« ne soient guère disposées à accueillir de nouveaux habitants*

[23] Le système bismarkien est fondé sur la proportionnalité entre cotisation et pension. Le système beveridgien sur le principe d'une pension forfaitaire pour tous.

[24] Par exemple, l'Italie est l'un des États européens qui consacre le plus de dépenses à ses retraités : ce qui crée de fait un lien privilégié entre dépense publique et problématique des régions en vieillissement, en l'occurrence aujourd'hui surtout celles du Centre-Nord - alors que le Sud, pour l'heure plus jeune mais en déficit migratoire, serait ici « pénalisé » (UE, 2004).

[25] *« Certains territoires se spécialisent dans la création de richesses, dans un contexte de forte concurrence mondiale, quand d'autres se spécialisent dans la captation du revenu (…) mis bout à bout, les transferts publics et privés de revenus, et leurs effets multiplicateurs d'emplois et de revenus, irriguent de façon croissante les territoires les moins équipés pour la mondialisation »,* en particulier en France les territoires situés à l'Ouest de la ligne Cherbourg-Montpellier (Davezies, 2007).

[26] Ce terme renvoie au souci, manifeste dans divers travaux statistiques récents de l'INSEE, de comptabiliser non la population résidente « officielle » mais la population effectivement présente à un instant t sur le territoire. Cette notion est particulièrement utile pour l'économie touristique mais elle joue aussi d'une façon plus générale sur les problématiques de gestion et d'aménagement des territoires.

âgés ». Il faut aussi tenir compte du fait que ces collectivités sont affectées par ricochet par des mécanismes qui les dépassent. Par exemple, en France, la reprise démographique actuelle de l'espace rural renvoie en partie aux modalités de l'étalement péri-urbain autour des grandes villes, en l'occurrence à un certain malthusianisme des collectivités locales directement situées sur le front péri-urbain, qui, faute de moyens budgétaires adaptés pour gérer l'afflux important de nouvelles populations, sont amenées à accueillir moins de populations qu'elles ne le feraient dans d'autres circonstances, et donc à reporter sur des territoires toujours plus éloignés la vague péri-urbaine (Noyé, 2006).

6.2. De nouvelles articulations d'échelles et d'acteurs institutionnels

Le niveau NUTS2, qui est dans cette étude l'échelle d'observation privilégiée du vieillissement et de la déprise démographique, n'est qu'une échelle parmi d'autres lorsqu'il s'agit de la gouvernance de ces mêmes problèmes.

- **L'Europe de la décentralisation**

L'affirmation des collectivités territoriales est certes un processus commun à de nombreux pays européens, mais elle s'opère sous des formes disparates, où on retrouve le contraste Est-Ouest : le processus va d'une simple déconcentration comme dans la plupart des pays d'Europe centrale (Rey & al., 2004) – mais aussi en Grèce et en Angleterre au Royaume-Uni - au développement de formes quasi-fédérales, comme c'est le cas en Belgique ou en Espagne, en passant par la régionalisation accentuée du système italien. Par ailleurs, du fait de la taille différente des pays européens et de la diversité des héritages historiques, la taille des collectivités territoriales est très hétéroclite : les NUTS2 suédoises « pèsent » moins de la moitié des NUTS2 françaises (tableau 11). Plus généralement les NUTS des pays d'Europe centrale et orientale sont plus petites que celles de l'Ouest. Ceci joue sur les niveaux majeurs de l'action publique. En Suède par exemple, l'essentiel se joue sur les trois niveaux que sont l'État, le niveau NUTS3 – 18 comtés et 2 « régions » - et les quelque 2 500 communes : les 8 NUTS2 (*national areas*) n'ayant ici qu'un rôle très secondaire, alors qu'en France comme en Italie, la commune, le département (NUTS3) comme la région (NUTS2) sont avec l'État des niveaux majeurs.

Tableau 11 : « Taille » moyenne des NUTS2 dans quelques pays européens en 2006

	France	Italie	Roumanie	Suède	Belgique	Pologne	UE
Superficie (km²)	24 340	14 349	29 799	55 171	2 775	19 543	16 443
Population (milliers d'habitants)	2 430,6	2 806,7	2 698,5	1 135,1	958,9	2 383,8	1 823,1

Source : Istat/Eurostats, 2008.

A cela s'ajoute le fait que, selon les pays, l'affirmation de l'échelle NUTS2, NUTS3 ou locale relève dans des proportions variées de processus d'une décentralisation - avec émergence de véritables collectivités territoriales - ou d'une simple déconcentration des services centraux. En France, les deux vont de pair, tandis qu'en Italie, en Espagne et en Belgique le premier domine, le second étant dominant dans les pays d'Europe centrale et orientale. En somme, l'affirmation des nouvelles échelles de gouvernance fait de l'Europe un véritable kaléidoscope. Les dépenses d'investissement par habitant au niveau régional (NUTS2) varient ainsi dans un rapport de 1 à 4 entre la France et l'Espagne et de 2 à 1 entre ces deux mêmes pays pour le niveau local (Marcou, 2003). L'ensemble des collectivités infranationales gère

plus de 40% des dépenses publiques en Suède, contre un cinquième en France ou en Pologne (tableau 12).

Tableau 12 : Le poids des administrations infranationales en 2001

	France	Italie	Belgique	Suède	Royaume-Uni	Pologne
Part dans les dépenses/ total	18,6	29,7	34	43,4	25,9	18,3
Part dans les recettes/ total des recettes fiscales	9,3	12,2	28,6	30,8	4,1	-

Source : OCDE, 2003.

Quoiqu'il en soit, une tendance d'ensemble se dégage : le contexte général de restructuration de l'État-Providence place **les collectivités locales et régionales en première ligne pour les investissements**. Elles contrôlent aujourd'hui 70% de l'investissement public dans l'Union européenne à 27, moyenne qui recouvre des différences sensibles. Elles représentent moins d'un cinquième des investissements publics dans des pays comme la Grèce, ou Malte et Chypre ; entre 30 et 55% dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Leur poids s'élève dans les pays de l'ex-UE 15 - tout comme en Pologne, Lettonie et République tchèque - où ce dernier peut atteindre près de 100 % dans les pays fortement régionalisés ou fédéralisés que sont la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne. Et ceci même s'il a plutôt baissé récemment (UE, 2007).

- **Une gouvernance pluriscalaire**

En ce qui concerne les problématiques liées au déclin et au vieillissement, le rôle des échelles NUTS3 reste souvent notable voire majeur pour la gestion de la santé et du social. Plus encore, que ce soit dans des pays très décentralisés comme les pays scandinaves ou dans des pays de tradition centralisatrice comme la France, on relève le rôle des échelles proches de l'espace du quotidien : inter-communalités ou communes. En Suède, on peut estimer que 80% des dépenses des communes vont aux services de soins et aux services pour les jeunes et les personnes âgées. En France, c'est avec l'Association des maires de France que la Poste a signé en 2005 un protocole pour la mise en place de systèmes municipalisés - agences postales communales ou « point Poste » chez un commerçant - palliatifs à la fermeture pure et simple des agences. Cette solution a toutefois des limites, en témoigne sa remise en cause récente au Royaume-Uni.

Tableau 13 : Quelques catégories de dépenses des collectivités territoriales

Part dans le total des dépenses des collectivités	France	Allemagne*	Suède	Royaume-Uni	Pologne
- des dépenses de santé	0,7	8	25,6	0	24,8
- des dépenses d'éducation	16,4	21,9	21	28,7	27,8

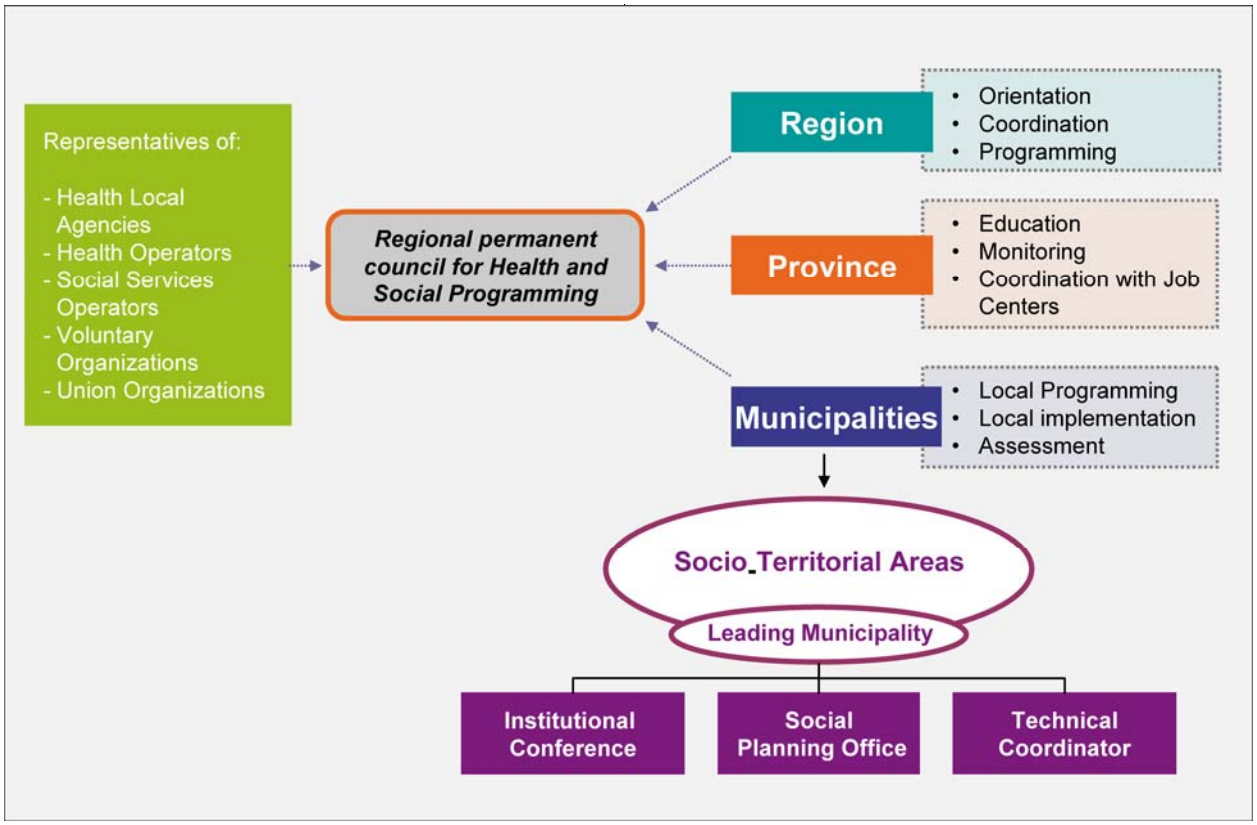
*Source : OCDE, 2003 (*pour Allemagne : Etats)*

- **La région comme échelle de programmation**

Dans ce schéma d'ensemble, la valorisation de l'échelle NUTS2 – ou, dans les petits pays, celle de la NUTS3 - est toutefois notable au niveau de la programmation, et elle s'affirme dans les dernières années, la région jouant alors un rôle stratégique en tant qu'échelle intermédiaire. Ceci est avéré dans la gestion du déclin et du vieillissement démographique comme dans bien d'autres domaines : « *une tendance générale s'affirme. D'un côté, le niveau national élargit peu à peu son appréhension de l'agenda du vieillissement, au-delà des*

*préoccupations traditionnelles concernant le Welfare et les retraites, et il développe des instruments de politique de plus en plus sophistiqués. D'un autre côté, les projets de niveau local émergent dans une logique "bottum up". Conduits par des individus déterminés et quelquefois impulsés par des financements européens, ces projets peuvent constituer des initiatives valables, innovantes, mais ils sont en général de petite taille et spécifiques. Le niveau régional peut alors jouer un rôle crucial en coordonnant ces processus "top down" et "bottum up", répondant ainsi aux défis démographiques infra-nationaux" (*EPRC, 2006, *p 19*[27]*)*. Ce processus d'affirmation du niveau régional comme échelle de coordination dans une gouvernance multi-scalaire est évident dans les pays fortement régionalisés comme l'Italie, où la région Basilicate par exemple se place comme interlocuteur des niveaux locaux (figure 46). Il est notable aussi dans les expériences de déconcentration, comme le montre l'exemple de la Santé en France, analysé plus loin.

Figure 46 : La Basilicate : le modèle de gouvernance issu de la loi 4/2007
Réseau intégré des services de Citoyenneté sociale.



En termes de contenu de ces politiques régionales, les pays du Nord, qui furent historiquement les premiers confrontés au vieillissement démographique, ont eu un rôle pionnier. En Finlande par exemple, la région de Kainuu a réorganisé les services de santé afin d'éviter que les personnes âgées ne soient contraintes de quitter les zones rurales (EPRC, 2006). En Italie - en particulier en Emilie-Romagne - *« les initiatives régionales ont favorisé des innovations, notamment en ce qui concerne les services sociaux aux personnes âgées, tendant à l'individualisation des prestations, au maintien du cadre de vie, à la participation du secteur privé, à la programmation* » (Marcou / Marzuoli, 2003). On peut aussi relever à nouveau l'exemple de la région Basilicate, dont les récentes politiques (loi régionale 4/2007) font montre d'une attention soutenue aux problématiques du développement rural, entre autres

[27] Traduction.

par le tourisme, des services à la population dans les zones marginales, du soutien à l'emploi et des services pour la petite enfance afin de retenir les jeunes. Parmi les mesures de portée générale jouant sur l'attractivité des territoires figure aussi la programmation d'équipements universitaires. La création de l'Université de Basilicate dès 1982 a eu un impact non seulement sur la réduction des départs des jeunes, mais aussi sur leurs arrivées, le siège décentralisé de Matera attirant des étudiants de la région voisine des Pouilles. Toutefois, faute d'emplois sur place, ceci ne fait que déplacer la décision d'émigrer après le diplôme[28] !

L'emploi des personnes âgées (agenda de Lisbonne) reste matière à de sensibles différences d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, les expériences menées principalement dans les régions de dévolution (Pays de Galles, Irlande du Nord, Ecosse) et en Angleterre du Nord se sont tournées vers cette dimension, présente également dans les pays scandinaves (EPRC, 2006). Au contraire, en Basilicate, pour remplacer les générations âgées de travailleurs agricoles, on s'oriente plutôt vers la mise en place de mesures de pré-retraites (*Plan de Développement Rural 2007-2013).*

6.3. Le problème des ressources : entre péréquation horizontale et verticale

D'une façon générale, la décentralisation s'opère actuellement en Europe sous le signe de tensions budgétaires aussi bien horizontales (entre collectivités territoriales d'un même niveau) que verticales (par exemple entre l'Etat et les collectivités territoriales). La problématique du vieillissement démographique peut d'ailleurs être considérée en elle-même comme un des leviers de la décentralisation. En effet, elle conduit à une pression à la hausse en ce qui concerne les dépenses et à la baisse en ce qui concerne les recettes, accentuant la tendance, dans les Etats européens comme dans d'autres pays - comme le Canada - *« à répartir la charge représentée par le vieillissement de la population* » entre niveau central et régional/local (OCDE, 2003).

- **Des disparités croissantes**

La décentralisation est porteuse par définition d'une plus grande hétérogénéité des situations locales. Par exemple, en France, pays de tradition centralisatrice, le transfert d'une partie des prestations sociales aux unités infranationales, même s'il a peu d'incidence sur le niveau global des prestations sociales reçues au final, rompt avec le « modèle égalitaire » sur lequel s'est fondé l'État-providence : les dépenses d'aides sociales relevant du département variaient du simple au double en 2001 entre le Haut-Rhin et le Gard. Or il s'avère qu'une part notable des allocataires du RMI par exemple sont des femmes âgées et seules. Dans le cas de l'Italie, « *dans le domaine de l'action sociale en faveur des personnes âgées, l'ampleur des disparités qui sont apparues entre les régions (de un à vingt entre la Calabre au Sud et la province de Trente au Nord) a conduit à l'adoption d'une loi-cadre nationale qui rend à l'État le financement de cette compétence* » (Marcou, 2003, p. 6), loi ensuite elle-même remise en cause par la réforme constitutionnelle de 2001. Dans d'autres contextes nationaux, comme ceux du Nord de l'Europe, le modèle de l'État-Providence s'est au contraire d'emblée développé sous des formes décentralisées, et plurielles. Le débat se pose donc en des termes très différents.

[28] L'initiative « Pacte avec les jeunes », soutenue par la présidence du gouvernement régional en 2006 et reproposée pour la période 2007-2013, vise à améliorer l'attractivité, favoriser l'entrée sur le marché du travail, soutenir les initiatives autonomes dans l'entreprise, encourager l'autonomie économique et la valorisation des ressources d'innovation et de créativité.

Quoi qu'il en soit, le triangle « transfert de compétence » / « transfert de ressources » / « autonomie budgétaire », qui est au cœur du processus de décentralisation, recoupe en réalité des configurations multiples[29]. Si ces trois éléments convergent en général, ils s'avèrent parfois contradictoires[30]. Un point commun à de nombreux pays européens est que les recettes fiscales locales et régionales tendent à se substituer aux dotations en provenance du centre et que les dépenses augmentent en général plus vite que les recettes - ce à quoi contribue bien sûr le vieillissement de la population. Or, quelque soit le pays, la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques est supérieure à leur part dans les recettes publiques (OCDE, 2003). De nombreuses études relèvent dès lors **des inégalités de ressources croissantes entre les collectivités territoriales** sur fond d'écarts de revenu par habitant qui eux-mêmes, ont tendance à s'accroître. Comme le relève Gérard Marcou (2003) *« c'est le contenu même du service public qui va se diversifier au risque d'introduire des inégalités importantes entre les citoyens en dépit des pouvoirs reconnus à l'État pour prévenir ce risque ».*

- **Déclin démographique et ressources**

Dans ce cadre d'ensemble, le déclin démographique a des incidences directes sur les recettes des collectivités locales et régionales, que ce soit la fiscalité locale ou les transferts en provenance du centre. En Suède par exemple (tableau 14), ce sont les communes urbaines et suburbaines qui ont les niveaux de base d'imposition les plus élevés, à l'opposé des communes faiblement peuplées. Dans ce système, les communes faiblement peuplées reçoivent d'importants subsides du gouvernement, tandis que les communes urbaines et suburbaines sont « déficitaires ». Même avec cette aide, les communes faiblement peuplées sont celles qui ont le niveau d'imposition le plus élevé, tandis que les communes métropolitaines et suburbaines sont celles qui ont le niveau le plus faible. En ce qui concerne les premières, une plus grande proportion de personnes âgées accroît leurs charges tandis que la migration de jeunes actifs détériore leur niveau d'imposition.

Tableau 14 : Imposition de base par type de commune en 2008 en Suède

Type de communes	Taxe moyenne de base (SEK)	Taxe moyenne par municipalité tax (pour 100 SEK)
Municipalités suburbaines	176 783	19.9
Municipalités métropolitaines	165 253	19.9
Grandes villes	153 314	21.3
Autres municipalités (plus de 25 000 habitants)	147 121	21.4
Municipalités de banlieue	146 914	21.4
Villes industrielles	145 938	21.7
Autres municipalités (de 12 500 à 25 000 habitants)	143 199	21.8
Autres municipalities (moins de 12 500 habitants)	137 146	21.9
Municipalités peu peuplées	133 212	22.6

Source: Statistics Sweden, 2008.

La population fait aussi partie des données prises en compte dans les dotations des collectivités territoriales en Italie et en France, où la Dotation Globale de Fonctionnement

[29] En France, la fiscalité locale compte pour la moitié environ des budgets locaux, contre moins de 30 % en moyenne dans les Etats européens. Plusieurs pays européens comme l'Autriche, le Portugal, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique opèrent une répartition d'une fraction d'impôts nationaux aux différents niveaux de collectivités (Arthuis, 2003).

[30] En France, l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales s'est plutôt restreinte entre 1997 et 2002, tout particulièrement pour les régions : elle passe de 57,8% à 37,3% (Arthuis, 2003).

(tableau 15) est basée à 43% sur la population avec des dotations variant du simple au double selon le nombre d'habitants (tableau 16), et à 2% seulement sur la superficie (avec une prime aux communes de montagne). Alors que les politiques de péréquation sont modulées essentiellement en fonction de la richesse des territoires, le plus souvent mesurée par le revenu fiscal par habitant. En France par exemple, plus une collectivité a une faible assiette fiscale (et du logement social important pour les communes), plus elle sera aidée.

Tableau 15 : La Dotation Générale de Fonctionnement en France

Montant par parts, en milliards €	2007	2008
Dotation de base population	6,232	6,438
Dotation proportionnelle à la superficie	0,214	0,217
Dotation cœur de parc naturel	0,003	0,003
Dotation de solidarité rurale	0,650	1,093
Dotation de solidarité urbaine	0,999	0,711
Autres		
Total	22,254	22,925

Tableau 16 : La dotation de population en 2008 selon la taille des communes françaises.

Nombre d'habitants	Dotation par hab €	Coeficient logarithmique	Dotation totale Millions €
100 h	62,35	1	6,335
2000 h	76 ,8	1,23	156,016
500 000 h	124,75	2	63,350

*Source. Association des Maires de France, 2008. * données 2007*

En somme, **plus que de la démographie, les « Shrinking Regions » sont tributaires de la façon dont chaque société gère les problèmes de péréquation entre territoires riches et pauvres**. Pour elles comme pour toute autre région, il faut alors prendre en compte le contexte de tensions budgétaires entre territoires riches et pauvres, qui accompagne la décentralisation dans divers pays européens. En particulier dans des pays comme l'Italie, l'Allemagne, la Belgique ou l'Espagne. Dans un cadre général où la « *péréquation, généralement admise dans son principe* (est) *souvent contestée dans ses modalités* »[31] (Marcou, 2003), les territoires en déclin démographiques sont fragilisés. Certes, « *les Constitutions de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie, de la Belgique garantissent le principe d'égalité tout autant que la constitution française* » (Marcou, op.cit.) et la plupart des États ont réaffirmé récemment ces principes égalitaires dans diverses normes. De même, en Suède, l'action des communes est encadrée par tant de normes nationales qu'on peut à bon droit estimer qu'elles ne gèrent que le détail des services à la population ! L'Europe participe elle aussi à ce cadre protecteur. Le Traité de Lisbonne en cours de ratification fait explicitement référence à un « *niveau de protection sociale élevée* » et reconnaît les spécificités des « *services d'intérêt général* » etc. Ce sont là autant de garde-fous qui peuvent exercer un rôle stabilisateur dans les régions en déclin. Toutefois, le « pacte de stabilité » concerne les collectivités territoriales et les amène à réduire leurs dépenses. En outre, si la Directive Services exclut désormais de son champ tout ce qui a trait à la santé et aux services d'intérêt général - ou ce qui, comme les transports, est déjà soumis à d'autres directives -, cela ne signifie pas que ces services évoluent hors de toute logique de concurrence. Les prestations à la personne entrent, quant à elles, dans le champ de la Directive Services : ce qui n'est pas anodin si l'on considère l'importance prise dans ce secteur par les associations (le *terzo settore* italien) et par les immigrés, en particulier en Europe du Sud.

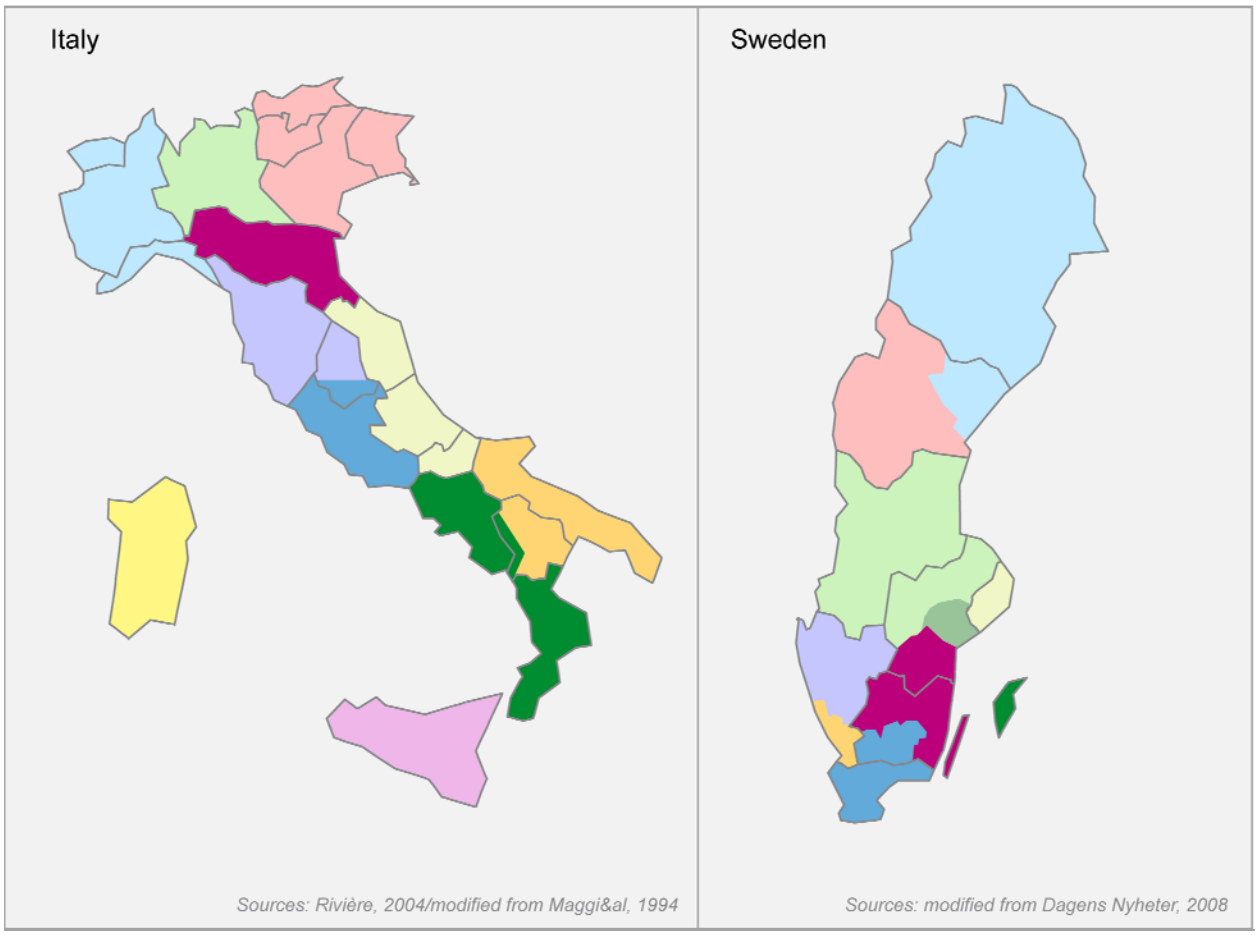
[31] C'est le cas par exemple en Espagne où le fond de péréquation entre Communautés autonomes ne remplit guère son rôle (SVIMEZ, 2000) ou en Italie, comme en témoignent les reports de la mise en oeuvre du fonds de péréquation prévu par la loi 56 de 2000..

- **La question des économies d'échelle**

Dans ce contexte de tensions budgétaires, il n'est pas aisé de déterminer une spécificité des régions en déclin démographique ou à faible densité. Certes, des questions d'économies d'échelle peuvent se poser. En Suède, cette préoccupation a sans doute joué dans le passage de quelques 2 500 petites paroisses aux quelques 290 communes actuelles - processus de fusion qui serait d'ailleurs difficile à mettre en œuvre aujourd'hui. En France, le regroupement s'opère surtout par le biais de l'intercommunalité. Il faut rester prudent sur ces effets d'échelle. En Suède, de nombreuses « nouvelles » communes, surtout dans le Nord, sont si petites, si faiblement peuplées et dotées de si peu d'emplois qu'elles déclinent dans leur ensemble – et pas seulement dans telle ou telle de leurs « paroisses » initiales. La question est de savoir si la situation aurait été pire sans cette réforme. En tout état de cause elle ne joue visiblement qu'à la marge. Les processus explicatifs demeurent avant tout ceux, évoqués plus haut, de l'urbanisation et de l'étalement urbain. La plupart des hommes et des entreprises, que ce soit pour de bonnes ou mauvaises raisons, souhaitent s'établir dans une relative proximité de leurs prochains, et on peut penser que ce choix de localisation n'est guère influencé par le découpage administratif.

Il reste que la question de la fonctionnalité du découpage administratif reste posée, dans la mesure où, si l'on reprend l'exemple suédois, pas plus les comtés - vieux de 4 siècles - que les « nouvelles » communes - créées il y a un demi-siècle - ne sont adaptés aux défis contemporains. Une mesure envisagée consisterait à regrouper à nouveau les communes en quelque 80 unités. Il est peu probable que cette réforme aboutisse, car elle soulèverait de vives polémiques locales. Une autre réforme, pour l'heure à l'état hypothétique, pourrait concerner le niveau des comtés, qui serait porté de 20 à quelques 9 unités (figure 47). Changement sans doute plus aisé à mettre en œuvre car cet échelon est moins identitaire pour les populations que le niveau local. On relèvera que les régions à la fois pauvres ET en déclin démographique ne sont pas forcément dans la pire des situations ! En Italie par exemple, la Basilicate, même si elle est globalement une région pauvre, « s'en sort » nettement mieux que la Campanie ou les Pouilles, que ce soit pour les dépenses courantes - elle ne fait pas partie des régions récemment pénalisées par l'État italien pour non respect du pacte de stabilité - ou pour l'emploi des fonds nationaux et européens - elle a même été primée par l'Union européenne pour son efficacité. L'hypothèse de la fusion de petites et de grandes régions pour atteindre des économies d'échelle, un temps évoquée dans ce pays (figure 47), a d'ailleurs fait long feu.

Figure 47 : Deux hypothèses de réorganisation régionale en Italie et Suède



- **Des « points chauds » à l'Est, au Sud, et dans les pays en « fédéralisation »**

Plus que le problème de la maille ou de la taille des unités administratives, c'est donc le problème des ressources qui permet de dégager deux, voire trois types de « points chauds » dans l'Union européenne :

- **Un premier problème** est celui que rencontrent d'ores et déjà les pays où l'accentuation du déclin démographique se combine avec le processus de déconcentration de l'État (plutôt qu'une décentralisation). C'est le cas de l'héritage post-socialiste remanié des pays d'Europe centrale et orientale. C'est aussi le cas, à partir d'un héritage politique très différent, de la Grèce et du Portugal. Dans ces différents pays, le problème majeur est l'ampleur du déclin démographique et **la rareté relative des ressources**, qui restent pour l'essentiel gérées au niveau national en ce qui concerne le vieillissement (EPRC, 2006).

- **Un autre type de problème,** bien différent, est posé par la combinaison d'une dynamique démographique contrastée avec une décentralisation forte s'accompagnant de **tensions budgétaires entre régions riches et pauvres**. Ce sont les cas allemands (ex-RDA pauvre et en déclin démographique qui s'oppose au Sud-Ouest riche et en croissance) et italiens, où sur le court terme le Sud, plus pauvre, a certes encore l'avantage de sa relative jeunesse, mais va à moyen terme connaître un déclin, contrairement à la riche Troisième Italie (Centre-Nord-Est). Ce sont là des situations à risque pour la « durabilité » du développement des régions pauvres. En revanche, dans le « modèle » belge, la « bonne » perspective démographique des trois régions Flandres, Wallonie et Bruxelles tempère les problèmes de

péréquation des ressources entre Flandres et Wallonie, même s'il reste que sur le plan démographique, la Flandres n'a pas intérêt à se séparer de la Wallonie. Dans le cas espagnol également, la dynamique démographique du Sud tempère en partie les inégalités de ressources entre communautés autonomes.

- **Enfin**, si l'on se place dans une démarche prospective, le second cas de figure pourrait bien s'étendre, dans un avenir proche, à des modèles jusqu'ici souvent cités pour leur logique de solidarité. En Suède par exemple, la redistribution vers les communes faiblement peuplées est pour l'heure relativement bien acceptée. L'évolution probable de la population dans les prochaines décennies pourrait modifier considérablement la donne. On peut prendre l'exemple de la commune de Vilhelmina, dans le Västerbotten, qui a perdu 17% de sa population depuis 1970. Si l'on s'en tient aux projections, la part des retraités devrait croître de 20 à environ 40% dans les trente prochaines années, tandis qu'elle passera de 18 à 30% dans l'ensemble du comté. En somme, aujourd'hui, l'aide aux personnes âgées résidant dans des zones périphériques peut être vue comme un problème mineur, facile à régler par le biais de la redistribution des ressources. Mais, dans guère plus de 20 ans, ce qui est aujourd'hui un problème local sera effectif pour tout le pays. Dans cette situation, les conditions générales de la solidarité entre centre et périphérie se profileront sous un jour tout à fait nouveau, où les aires "centrales" pourraient bien arguer du fait qu'elles ont suffisamment de problèmes à prendre soin de leurs propres personnes âgées.

6.4. La santé, un cas d'école

L'organisation de l'offre de services de santé est révélatrice des enjeux de gouvernance posés par les régions en déclin. D'une part, le besoin et la consommation de soins changent avec l'âge. Ainsi, le recours fréquent dans l'enfance, baisse ensuite (avec une augmentation pour les femmes au moment de la procréation) jusqu'à 45 ans, pour augmenter à nouveau, davantage pour les hommes entre 45 et 65 ans, et enfin pour augmenter fortement, quel que soit le sexe, à partir de 65 ans. D'autre part, l'organisation des services de santé est confrontée, comme les autres services à la population, à la difficulté de combiner - surtout dans un contexte de rigueur budgétaire - qualité des soins et desserte optimale du territoire. On se centrera ici sur l'exemple français, en le mettant en perspective dans le contexte européen et celui d'autres pays confrontés aux problématiques du déclin, comme le Canada.

- **Une desserte inégale du territoire**

En France, on compte en moyenne 318 médecins pour 100 000 habitants, dont 162 généralistes et 156 spécialistes. Pour la moitié des régions, la densité de médecins généralistes est inférieure à ce seuil. La situation est encore plus contrastée pour les spécialistes (tableau 17). Le déficit relatif touche des régions aux dynamiques démographiques faibles, comme la Picardie, le Centre, la région Champagne-Ardenne, la Bourgogne, le Poitou-Charentes, la Franche-Comté, l'Auvergne, le Nord-Pas-de-Calais mais aussi des régions aux bonnes dynamiques démographiques, comme la Haute-Normandie ou les Pays-de-la-Loire. Par ailleurs, on relève une opposition entre zones urbaines centrales (117 généralistes pour 100 000 habitants) et cantons à dominante agricole et ouvrière - les couronnes périurbaines sont elles aussi en déficit (71 généralistes pour 100 000 habitants).

Tableau 17 : Densité des omnipraticiens (pour 100 000 habitants) par type d'espace

Type canton	omnipraticiens installés	nouveaux omnipraticiens installés
Cantons agricoles et ouvriers plutôt défavorisés	70,7	3,6
Villes moyennes ouvrières	84,7	4,8
Banlieues résidentielles	85,7	4,6
Rural isolé	91,5	4
Cantons urbains défavorisés	94,6	4,9
Cantons urbains favorisés	100	5
Cantons ruraux avec artisanant	102,1	4,6
Métropoles régionales et villes importantes	134,2	6,7
Moyenne nationale	99,2	5

Source : Rapport Berland, 2005.

Ces inégalités anciennes s'accentuent à l'heure actuelle - même si elles ne sont pas comparables dans leur ampleur à celles qui se rencontrent en Roumanie, évoquées plus haut -, reflétant une évolution plus générale de l'ensemble de la société. Des travaux récents, menés sous la direction de l'Observatoire National Démographie des Professions de Santé, montrent que le nombre de cantons « mal équipés » (c'est-à-dire dans lesquels le nombre de professionnels est faible au regard de la population, de la demande de soins, de la part de population âgée) est dans l'ensemble limité en France : 4% des cantons pour 1% de la population. Ce sous-équipement relatif est plus répandu pour certaines professions, dont une partie ont un rôle majeur dans l'assistance aux personnes âgées, par exemple les masseurs-kinésithérapeutes (18% des cantons pour 6% de population résidente, surtout dans le Nord et l'Est), ou encore les infirmiers (10% de cantons pour 10% de population résidente dans l'Est mais aussi en Ile-de-France)[32]. Parmi les zones particulièrement touchées, on trouve les zones rurales, où l'isolement, la nécessité d'assurer une permanence et une continuité des soins très contraignantes, la faible viabilité économique rendent les communes d'autant plus répulsives qu'elles sont reculées. Toutefois, elles n'ont pas l'exclusive de ces problèmes. Certains espaces urbains ou péri-urbains sont eux aussi boudés par les professionnels de la santé installés dans le secteur libéral, car la détérioration du tissu économique et social, l'insécurité physique et économique, réelle ou ressentie, jouent sur les professions médicales comme sur les autres.

- **Une gouvernance complexe**

L'aménagement voire la refonte de la carte médicale et tout particulièrement hospitalière est, en France comme ailleurs, un sujet sensible et souvent polémique car il touche à la fois à des problèmes de santé et d'aménagement du territoire, dans un contexte de restructuration des services publics affectant en particulier les villes petites et moyennes, comme Carhaix en Bretagne par exemple. En France, la réorganisation du système hospitalier se fait principalement sous le signe de la déconcentration, même si le rapport annuel de l'Inspection générale des Affaires sociales, en 2002, relève «*l'extraordinaire complexité des schémas institutionnels qui se sont mis en place*» et constate l'irréversibilité de l'identification du niveau régional comme niveau pertinent de pilotage de la politique de santé. Le Schéma de

[32] Plusieurs causes peuvent être identifiées. Elles tiennent à la baisse du numerus clausus au cours des 40 dernières années, à la féminisation de la profession (le taux d'activité des femmes est de 70% de celle des hommes sur l'ensemble de leur vie professionnelle), au vieillissement de la profession médicale : l'âge moyen des médecins sera de 51 ans en 2015 contre 47,5 à l'heure actuelle et la proportion des médecins de plus de 55 ans devrait passer à 45% en 2015 contre 20% en 2002. Elles sont enfin liées à l'aspiration des jeunes médecins à moins travailler, à travailler dans des environnements mieux sécurisés, à avoir une pratique partagée.

Services Collectifs de Santé, établi en 2001 sous l'égide de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire[33]) est imprégné d'une logique territoriale forte qui envisage des niveaux emboîtés de services sanitaires en France. Il dessine le cadre des collaborations institutionnelles entre les nombreux acteurs de la santé, identifie des logiques de coopération public/privé, des logiques de prévention, de recours aux technologies de l'information ou de la communication devant permettre de favoriser l'émergence d'un service sanitaire « sûr, performant, moderne ». L'échelon régional a gagné en importance notamment avec les dernières lois de décentralisation. En 1996 sont apparues les agences régionales de l'Hospitalisation (ARH), les Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), puis en 2004 les Missions Régionales de Santé sous la responsabilité du Préfet. Ensemble, elles doivent assurer un pilotage global du système de santé au niveau de la région. Enfin au niveau local, depuis 1992, les « médecins territoriaux » dirigent les services communaux d'hygiène et de santé, les services départementaux de protection maternelle et infantile, de l'aide sociale et de santé publique, des centres d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées[34].

Le système de santé peut aussi se réorganiser dans un cadre de décentralisation. Par exemple, en Italie, où dans le contexte de tension Nord-Sud évoqué plus haut, la régionalisation du système de santé fait partie des thèmes les plus polémiques du débat sur la réforme de l'État (Rivière, 2004), les régions sont d'ores et déjà en première ligne. En effet, depuis la réforme constitutionnelle de 2001, la santé fait partie des matières « concurrentes » entre l'État et les régions – celles-ci avaient déjà des compétences pour « la bienfaisance publique et l'assistance hospitalière ». En Basilicate, la loi régionale 4/2007 affiche comme objectif la cohésion territoriale, et vise « *à garantir à tous les citoyens lucaniens un accès égal aux opportunités de participation active à la vie sociale* ». Afin de lutter contre une fragmentation territoriale trop élevée et le manque de professionnels médicaux spécialisés, la région prévoit entre autres une rationalisation qui baissera de 15 à 6 les domaines où on pratique la gestion associée des services. Le modèle de gouvernance choisi (figure 46) donne à la région la tâche d'élaborer les lignes de conduite, de coordination et de programmation ; aux provinces (NUTS3) celle de former les opérateurs, de gérer le contrôle et l'intégration avec les services pour l'emploi ; aux mairies la responsabilité de l'activité de programmation, de la mise en place et de l'évaluation au niveau local des interventions sociales et, de concert avec les ASL (*Aziende Sanitarie Locali*- Agences Sanitaires Locales), celle d'évaluation des interventions socio-sanitaires. Pour chaque domaine socio-sanitaire, il est prévu de désigner une Marie chef de file.

- **La géographie médicale entre incitation et coercition**

La géographie médicale est aujourd'hui sous surveillance. Ainsi, si on revient à l'exemple de la France, les Agences régionales doivent déterminer les zones rurales et urbaines dans lesquelles l'offre de médecins généralistes libéraux n'est pas satisfaisante. Des recommandations ont été émises pour définir ces zones : garantir un bassin de population suffisant pour préserver leur viabilité économique, déterminer des délais d'accès au médecin généraliste, des difficultés particulières liées à la part des personnes âgées de plus de 75 ans, des fragilités sociales. On retrouve ici des pistes similaires à celles explorées dans d'autres pays. En Italie, la région Basilicate prévoit la subdivision du territoire en « domaines socio-

[33] Aujourd'hui la DIACT, Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

[34] Ils ont la charge d'élaborer des projets thérapeutiques des services ou établissements dans lesquels ils travaillent, les actions de prévention et de promotion de la santé, de participer à la conception et la mise en œuvre de la politique de leur collectivité en matière de santé publique

territoriaux », définis sur la base de critères démographiques (un seuil minimal de 50 000 habitants) et de la présence d'un ou plus centres urbains qui fonctionnent comme pivots pour chaque zone.

Concernant les médecins, les mesures existantes ou envisagées oscillent entre deux types :

- des mesures d'incitation : les aides envisagées en France, s'inspirant de solutions existant dans divers pays, pourraient être des rémunérations forfaitaires, des aides à l'installation, au développement de cabinets de groupes, à la constitution de réseau de professionnels de santé, de réseaux de santé ville-hôpital, ou encore l'attribution d'une indemnité d'étude aux étudiants en médecine s'engageant à exercer comme généraliste cinq ans dans une zone déficitaire, ou encore des exonérations d'impôts pour les rémunérations perçues en permanence de soins. De même, au Canada par exemple, des majorations tarifaires sont consenties pour les médecins opérant dans les zones rurales, pouvant aller jusqu'à 25% en cabinet, 40% en établissement, 45% pour les spécialistes. Une étude récente du Groupe de Recherche Interdisciplinaire en Santé (Université de Montréal) montre que le facteur déterminant d'implantation des médecins dans les zones rurales isolées est le fait d'y avoir vécu. Toutefois, la mise en place d'une formation spécifique à la pratique en milieu rural semble également avoir un effet positif.

- des mesures coercitives : elles existent dans certains pays, comme l'Allemagne, où la loi interdit l'installation dans une circonscription qui a une densité médicale supérieure de 10% à la densité nationale. Le Canada, a lui aussi adopté des mesures contraignantes pour l'installation des omnipraticiens dans les régions bien équipées (avec une rémunération amputée de 30% même dans le cas des cabinets privés). En France, si un numerus clausus est calculé par université par spécialité, en tenant compte de la densité médicale de la région, rien n'empêche les internes de partir exercer en médecine de ville dans la région de leur choix. La Cour des comptes a proposé à l'automne 2007 des mesures pénalisantes pour l'installation des médecins dans des espaces où ils sont surreprésentés (pas de remboursement par la sécurité sociale des actes émis) qui ont évidemment été contestées par les étudiants et les internes.

Quel bilan peut-on tirer de ces mesures ? En Allemagne, à l'heure actuelle des hôpitaux en zone rurale et en périphérie des villes éprouvent des difficultés à recruter. Au Canada, l'impact des mesures est réel, mais il conduit à un taux de roulement élevé des médecins dans les zones rurales. D'autres modes de soutien sont actuellement à l'œuvre : développement de facultés de médecine en milieu rural, développement des systèmes de remplacement, organisation d'un système de « mentor » pour assister les jeunes médecins. En Allemagne, la télémédecine est une solution à l'étude, identifiée comme un moyen potentiel de favoriser l'installation et le maintien des médecins en zones rurales isolées, de répondre aux attentes croissantes de la population qui souhaite une meilleure prise en charge sur son lieu de vie et de permettre aux médecins exerçant dans des zones isolées de rester en lien avec de grands centres hospitaliers, de ne pas être isolé dans leur pratique médicale.

- **L'émergence de logiques transfrontalières**

La santé est également un thème porteur de la coopération transfrontalière en Europe, où *« elle constitue un pan important des bassins de vie qui émergent progressivement sur les frontières* » (MOT, 2007). L'ouverture des frontières et la coopération participent aussi d'une certaine banalisation des services d'intérêt général : la santé devient *« un service comme un*

autre dont la proximité, le niveau d'excellence ou la rapidité d'accès motivent les « clients » potentiels » (id).
Ce domaine s'est ouvert grâce aux aménagements administratifs, dans le cadre d'accords bilatéraux, suscités en particulier par le cas des frontaliers. Explicitement soutenu par les programmes européens comme Interreg, ce processus est avant tout porté par les structures hospitalières elles-mêmes (62 initiatives sur les 66 jouant en France !). Paradoxalement, dans le cas français, le fait que les organismes hospitaliers disposent d'une grande autonomie vis-à-vis des collectivités territoriales contribue sans doute à leur aptitude à déployer aujourd'hui des relations transfrontalières mais pose le problème de l'insertion de leur démarche dans un projet territorial plus global, ce qui pourrait être la « valeur ajoutée » des pouvoirs publics locaux et régionaux (MOT, id).

C'est par excellence à partir des problématiques de régions densément peuplées que se nouent ces contacts transfrontaliers. Des interactions se nouent toutefois aussi de part et d'autres des Pyrénées : les opérations sont alors plus limitées (les opérations de sécurité civile sont surreprésentées), l'essentiel se jouant sur les portions littorales et urbanisées de ces régions. Plus localement, la coopération transfrontalière hospitalière implique aussi quelques hôpitaux de zone alpine peu peuplée en France et Italie, avec en particulier une attention aux personnes âgées[35].

6.5 La place de l'Europe et de la politique de cohésion

L'Europe intervient de multiples façons sur les problématiques des régions en déclin. La politique régionale, dite aujourd'hui de cohésion, mérite toutefois une attention particulière dans la mesure où elle joue directement sur les problèmes de gouvernance.

- **Un impact indirect des politiques européennes**

En première analyse, c'est sans doute de façon indirecte que les politiques de l'Union européenne affectent avec le plus de force les régions en déclin. La mise en place du Marché unique, avec les concurrences entre territoires et les processus de métropolisation qui l'accompagnent (UE, 2007), avec les restructurations des services d'intérêt général (fins des marchés protégés, etc.) qui en sont le corollaire, ont une évidente influence sur les problématiques de déclin démographique.

Les politiques sectorielles de l'Union européenne touchent elles aussi directement ou indirectement à ces problématiques. Par exemple, la politique des transports, actuellement ciblée sur les Réseaux transeuropéens, a des effets structurants sur les politiques nationales et régionales de développement régional. Si l'on prend l'exemple en Italie des « corridors I » et VIII », il est évident que leur interconnexion, qui suppose l'amélioration des liens entre Naples, Bari et Brindisi, et au-delà entre l'Italie méridionale, la Grèce et l'Europe centrale, toucherait incidemment les régions traversées comme la Basilicate. Toutefois, le financement de ces grands chantiers européens reste problématique dans le contexte de restrictions budgétaires évoqué plus haut. En outre, il faut tenir compte, pour évaluer l'effet potentiel de ces grands équipements d'envergure européenne, des « effets-tunnel » : comme l'ont montré de nombreux travaux portant sur les villes françaises et le réseau de train à grande vitesse

[35] Coopération entre Aiguilles et Torre Felice sur ce thème : formation conjointe des personnels, rapprochement des méthodes de prise en charge à domicile. On relève ainsi une action commune en gériatrie entre Vésubie et Entraques (échanges de résidents et d'agents) et en périnatalité entre Menton et Ventimille (MOT, 2007).

(TGV), ce sont avant tout les métropoles têtes de pont qui bénéficient des améliorations de l'accessibilité, bien plus que les espaces traversés. Autre exemple de politique sectorielle, la Politique Agricole Commune, qui si l'on fait le bilan des deux dernières décennies n'aide pas particulièrement les régions à faible densité pas plus d'ailleurs que les régions pauvres –même si leur part a progressé (UE, 1997, UE, 2007/données ORATE, 1999). En la matière, ce sont plutôt des politiques nationales d'une ampleur budgétaire limitée (par exemple, la prime à la vache de montagne en France) qui témoignent d'une attention des pouvoirs publics aux spécificités des régions à faible densité et/ou en déclin. S'il est impossible, dans le cadre de cette étude, d'effectuer un bilan global des politiques de l'Union européenne, il est important de garder à l'esprit leur complexité, dans le sens où c'est précisément en large part pour les compléter, le cas échéant les contrebalancer que la politique de cohésion a été mise sur pied.

- **La cohésion : un impact sur la gouvernance**

La politique de cohésion, telle qu'elle a été dessinée par la réformes des Fonds structurels de 1988 (on parlait alors de Politique régionale), a un rôle important dans l'émergence des NUTS2 comme échelle de régulation : c'est en effet à cette échelle que sont établis les programmes d'intervention, et que sont définis les territoires éligibles pour l'Objectif Convergence (ex-Objectif 1). En outre, elle participe, dans le cadre de l'ex-programme Interreg et du nouveau programme de Coopération[36], à l'émergence dans les zones frontalières d'une gouvernance spécifique portée par l'ouverture des frontières.
Même si, en principe, la politique de cohésion est additionnelle et non supplétive des politiques nationales de développement régional, elle joue aussi un rôle non négligeable dans les problématiques de péréquation évoquées plus haut. En effet, elle joue un rôle à la fois à l'échelle internationale, en organisant une solidarité entre pays riches et pauvres - si l'investissement public s'est accru dans les « pays de la cohésion » et les pays d'Europe centrale et orientale, cela s'explique en large part grâce au soutien de cette politique européenne - et à l'échelle interrégionale. A titre d'exemple, en Italie ou en Allemagne, elle soutient la solidarité nationale envers les régions pauvres. Comme d'autres politiques publiques, elle est aussi un vecteur d'évolution des politiques régionales à travers la diffusion d'un principe d'« émulation ». Par exemple, en Italie, dans le cadre du programme 2007-13 de la politique de cohésion, le Cadre Stratégique National a prévu de récompenser financièrement les régions qui arriveront à rejoindre des *objectifs* spécifiques quantifiés d'ici 2013. En particulier, ceci comprend des objectifs précis concernant l'offre de services à la population[37].

- **Les « Shrinking Regions » sont souvent classées « régions de convergence »**

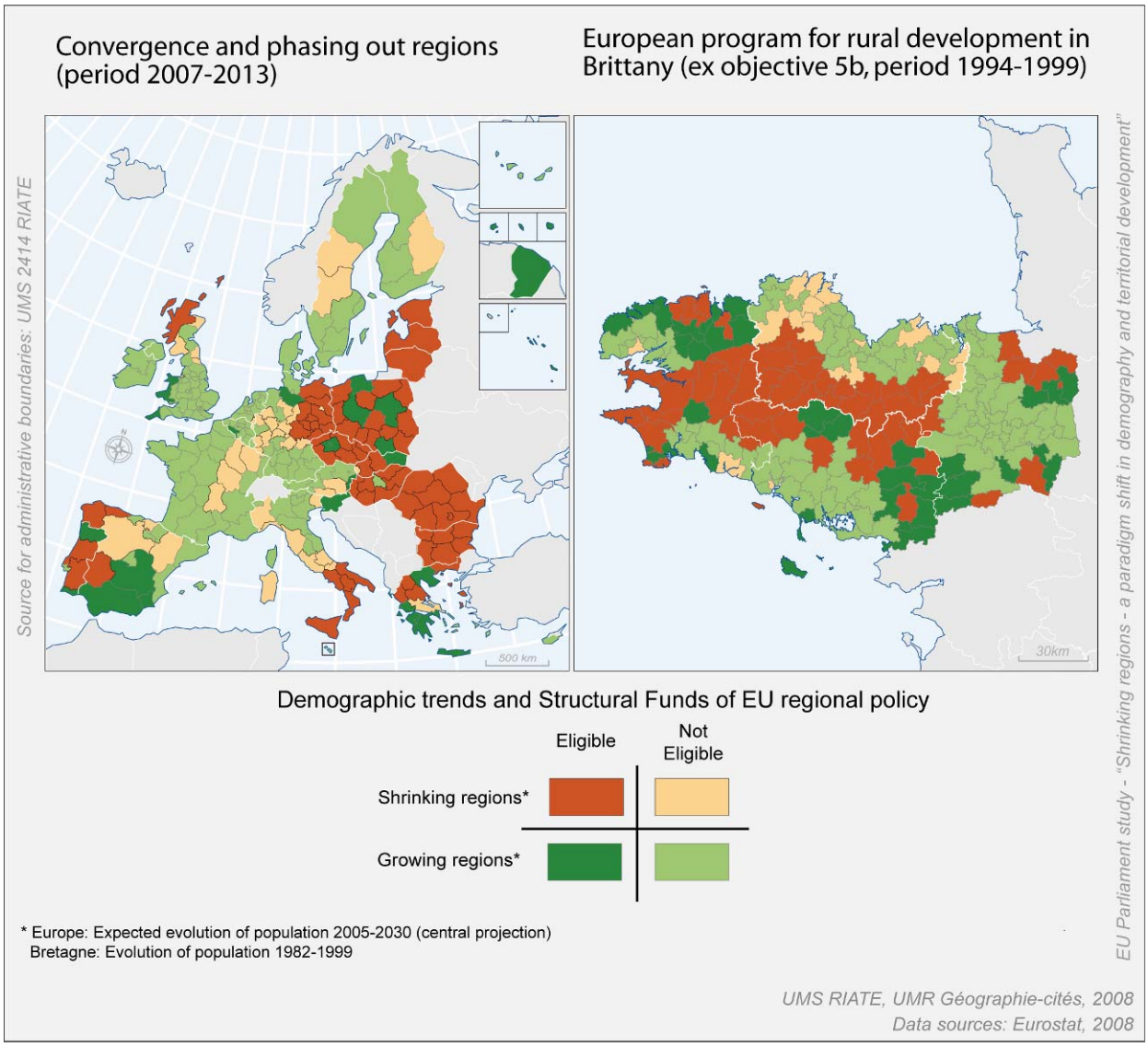
Cette politique présente toutefois **un bilan contrasté concernant plus spécifiquement la problématique des « Shrinking Regions »** (figure 48). Avec la réforme des Fonds structurels de 1988, l'Union européenne a ciblé comme priorité absolue (Objectif 1) le problème du rattrapage des régions pauvres (définies par un PIB/hab. inférieur à l'indice 75,

[36] Pour le budget 2007-13 : 2,4% du total soit 7,5 milliards d'euros.
[37] Citons en particulier :
- Diffusion des services pour l'enfance (objectif : augmentation jusqu'au 35% du pourcentage des municipalités qui auront mis en place des services pour l'enfance)
- Prise en charge des utilisateurs des services pour l'enfance (objectif ; augmentation jusqu'à 21% du pourcentage des enfants de 3 ans qui auront bénéficié de services pour l'enfance)
- Prise en charge des personnes âgées par le service d'assistance domiciliaire intégrée (objectif : augmentation jusqu'à atteindre 35% de personnes âgées assistées par rapport au total de la population âgée).

l'indice 100 correspondant à la moyenne européenne), et dans le contexte actuel d'après élargissement, il demeure la priorité absolue pour 2007-13 : 81,7% des fonds lui sont consacrés. De fait, si l'on considère les 84 régions qui sont classées en Convergence (soit 31,7% de la population de l'UE-27), il s'avère que la grande majorité d'entre elles sont concernées par les problématiques de déclin démographique : seul un tiers de ces régions est en probable croissance, dont toutes les îles ultra périphériques sauf Madère. Sans que le déclin soit le critère d'éligibilité, il y a donc de fait une bonne « couverture » des régions à la fois pauvres et en déclin démographique.

La politique de cohésion joue en outre de façon particulière dans les régions de convergence/ex-objectif 1, du fait du très large éventail des investissements co-financés, qui couvre de fait une grande partie des services à la population (réseaux d'eau, de téléphone, etc.). Toutefois, son bilan territorial demeure contrasté car c'est aussi dans ces régions d'Objectif 1 qu'on relève les tendances maximales à la concentration de la population. Elles ont été permises entre autres par la politique européenne elle-même : des NUTS2 entières, voire des pays entiers sont éligibles, ce qui de fait autorise la concentration de l'investissement dans les aires centrales et les métropoles.

Figure 48 : La politique de cohésion et les Shrinking Regions



- **… et les autres ?**

A côté de cette priorité européenne majeure que sont les régions pauvres, la demande d'une prise en compte par les politiques européennes des problèmes de faible densité, de ruralité et/ou de périphéricité, demande récurrente en France comme dans les pays scandinaves, a dans un premier temps pu facilement trouver une place. En effet, dans le cadre des anciens Objectif 1, 2, 5b et 6 (1994-99), deux d'entre eux faisaient référence à problématiques de faible densité : le développement rural (objectif 5b) et les faibles densités (objectif 6, qui concernait d'ailleurs pour l'essentiel des zones au PIB /hab. élevé voire très élevé). Certes, ces objectifs arrivaient au dernier rang en ce qui concerne les dotations financières, mais ils contribuaient à la reconnaissance des problèmes de déclin et/ou de faible densité, dans la politique européenne et au-delà dans les politiques régionales et nationales (par exemple les « territoires ruraux de développement prioritaires » en France). Mais cette reconnaissance a été peu à peu « grignotée » par l'évolution des priorités européennes. Ainsi, en 2000, les Objectifs 6 et 5b ont été englobés respectivement dans les Objectifs 1 et 2, même si de fait ces deux finalités demeuraient clairement identifiables, avec des critères de zonage spécifiques - comme la densité de population et les taux d'emploi dans l'agriculture- et des actions spécifiques[38].

Un tournant plus radical a été opéré pour la période 2007-13 : la programmation des Fonds structurels 2007-13 se caractérise en effet par **la primauté donnée à la stratégie de Lisbonne et par un contexte budgétaire plus serré** que les programmes précédents[39]. S'il est bien sûr trop tôt pour faire le bilan de cette nouvelle orientation, l'attention nouvelle portée à l'innovation, à l'économie de la connaissance, etc, risque de pénaliser les territoires en déclin démographique dans l'objectif Compétitivité (ex-Objectif 2), qui avec moins de 16% des fonds concerne en 2007-13 quelque 155 régions, soit 61% de la population de l'Union européenne à 27. En témoignent par exemple les inquiétudes d'organismes, comme l'Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local (Unadel) en France, face à la suppression des zonages porteuse d'une mise en concurrence des territoires pour l'allocation des fonds. En outre, les zones rurales et à faible densité, et d'une façon générale les problématiques de développement rural, passent, dans cette nouvelle programmation, dans le domaine de la politique agricole commune. Ceci est cohérent avec la montée en puissance de problématiques environnementales : à l'échelle de l'ensemble du budget européen, les ressources spécifiquement tournées vers la «préservation et la gestion des ressources naturelles », hors soutien du marché, sont portées à 80 milliards d'euros pour 30 milliards sur la période 2000-2006. Mais cette mutation soulève aussi de nouveaux problèmes en ce qui concerne l'approche intégrée des territoires régionaux, qui était la base des programmes antérieurs. Restent quelques possibilités nouvelles ou davantage affirmées que dans les programmes précédents, en particulier tout ce qui touche à l'inclusion sociale (dans le cadre des objectifs de Göteborg), ou, toujours en France, les pôles d'excellence rurale. A titre indicatif, dans la « clé » de répartition des fonds prévue par le Conseil européen de décembre 2005 pour les régions classées en « Compétitivité », les problématiques de densité pèsent très

[38] Il faut aussi tenir compte des objectifs sectoriels financés par le FSE, en particulier pour l'emploi des seniors, qui comme on l'a vu plus haut concernent les régions en déclin –mais elles sont sans doute plus importantes dans des régions métropolitaines (EPRC, 2006).

[39] Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, les enveloppes par Etat sont définies principalement en fonction du PIB par hab. et du taux d'emploi, et dans une moindre mesure en fonction de la densité de population.

peu (une pondération de 0,05) par rapport à la population (pondération de 0,5) et à divers critères touchant au sous-emploi.

En revanche, dans l'objectif Convergence 2007-13, les changements seront sans doute nettement moins importants[40], même si le contenu des programmes devra là aussi satisfaire la stratégie de Lisbonne, et en particulier donner une place explicite aux villes. La prise en compte des problématiques de faibles densités et de déclin démographique reste plus aisée, du fait de l'ampleur des financements mobilisés. Si l'on reprend l'exemple de l'Italie méridionale, dans le « Cadre Stratégique National 2007-2013 », la hausse des standards d'offre des services sociaux dans les régions faisant partie de l'objectif Convergence, a un rôle central, avec comme objectif: « *augmenter les services pour l'enfance et d'aide aux personnes âgées, en allégeant les charges des familles pour élever la participation des femmes au marché du travail* ». Toutefois, à plus long terme, se pose pour certaines régions le problème de la « sortie » de l'objectif Convergence, processus déjà enclenché pour la Basilicate, qui est actuellement en « phasing-out ».

Dans le contexte complexe et souvent tendu que traverse la gouvernance en Europe, la politique de cohésion de l'Union européenne, par ses orientations et par son pouvoir d'impulsion vis-à-vis des politiques nationales et régionales, représente un élément de stabilité essentiel et a un « effet levier » notable. Toutefois, il serait souhaitable de clarifier ses objectifs et en particulier de dégager un budget spécifique pour la stratégie de Lisbonne, afin de garantir la place donnée aux problématiques de « cohésion » par rapport à celles de compétitivité.

[40] A titre indicatif, dans les préconisations de répartition des fonds du Conseil européen de décembre 2005, les critères sont le PIB régional par hab., le PNB national par hab., et la recherche d'emploi.

Conclusion : « Shrinking Regions », cohésion territoriale et gouvernance multiscalaire

Les deux principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- **L'apparition d'une décroissance démographique à l'échelle de régions entières vient s'ajouter –et parfois se confondre- avec les problématiques de disparités de développement qui sont traditionnellement au cœur de la politique de cohésion de l'Union Européenne, ceci doit conduire à repenser cette politique de cohésion dans toutes ses dimensions : économique, sociale, environnementale et surtout territoriale.**
- **Les réponses au problème de la décroissance régionale passent par la mise en place d'une gouvernance multiscalaire impliquant des niveaux d'intervention à la fois *suprarégionaux* (Union Européenne, Etats), *infrarégionaux* (autorités locales, agglomérations) et *transrégionaux* (espaces transfrontaliers, marges internes).**

« Shrinking Regions » et cohésion territoriale

Le caractère relativement prévisible à moyen terme des évolutions démographiques nationales et, dans une moindre mesure, régionales ou locales, entraîne une responsabilité particulière des décideurs politiques. Si l'on peut, dans une certaine mesure[41], excuser l'imprévoyance de ceux-ci face à des chocs économiques externes (crise des « sur-primes », augmentation des prix de l'énergie par exemple) ou à des aléas climatiques (inondations, tempêtes, tremblement de terre, …), il est beaucoup plus difficile de pardonner un manque d'anticipation sur des phénomènes démographiques dont on connaît *grosso modo* assez bien les trajectoires prévisibles pour les 20 ou 30 prochaines années.

Les **études économiques et sociales** développées tant au niveau européen que dans les Etats membres ont de ce point de vue bien balisé le terrain. De très nombreux rapports fournissent des projections précises de l'évolution de la population active, des systèmes de retraite, des transferts entre générations, des nouvelles formes d'activité que pourrait susciter l'allongement de la durée de la vie en bonne santé. Il y a certes matière à controverse sur les solutions possibles (augmentation du taux d'activité des femmes, allongement de la durée du travail, recours à l'immigration internationale, développement de fonds de pension privés, etc.). Mais on peut dire que le débat politique sur les effets macroscopiques des transformations démographiques est bien documenté par des études nombreuses et rigoureuses aussi bien au niveau national qu'au niveau européen (CEC, 1999, 2002, 2005). Et ceci notamment avec le livre vert présenté en mars 2005 et intitulé « *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations »*. Le point commun à l'ensemble des études de ce type réside dans leur **orientation économique généralement libérale** (en phase avec la stratégie de Lisbonne) et dans leur focalisation sur les pyramide des âges **nationales et européennes**, induisant par là-même une focalisation sur un nombre trop réduit à la fois de problèmes et de solutions (encadré 5).

[41] Encore faut-il reconnaître que des phénomènes dit « aléatoires » (incertitude sur le moment exact où ils vont se produire) deviennent « probabilistes » voire « déterministes » lorsque l'on prend en compte des pas de temps suffisamment longs (certitude sur l'apparition plus fréquente de phénomènes climatiques externes).

Encadré 6 : La galère démographique de l'Union Européenne

Représentons-nous la population d'un pays comme une vaste galère antique où chaque individu se voit attribuer une place en fonction de son âge et de son sexe. Décidons arbitrairement que les hommes seront placés à droite de l'étrave et les femmes à gauche ; que les jeunes qui ne sont pas en âge de travailler seront placés à l'arrière où se trouvent de vastes salles de classe ; et que les plus anciens qui ont bien mérité de la marine seront situés à l'avant où ils pourront se reposer sur le pont en observant l'horizon et donnant des conseils utiles aux actifs qui rament dans la partie centrale du navire … Cette métaphore est une description à peu près exacte de la représentation la plus courante et la plus symbolique d'une population humaine : sa pyramide des âges. La forme de celle-ci évoque sans conteste celle des navires, plus ou moins aérodynamiques selon l'empâtement des parties avant et arrière qui indiquent la proportion de jeunes et de vieux dans la population totale.

La forme du vaisseau démographique qui porte l'économie de l'Union européenne semble de prime abord plutôt favorable avec une large représentation des rameurs potentiellement actifs que l'on fixera arbitrairement aux classes d'âge comprises entre 20 et 59 ans (55 %). Certes, l'avant du navire semble plutôt chargé avec 22 % de personnes âgées de plus de 60 ans mais une bonne partie d'entre eux continue à ramer dans les bancs 60 à 65 et les armateurs ont sagement programmé un allongement de la période d'activité. Chaque rameur avance d'un rang chaque année (vieillissement) mais désormais ce ne sera qu'à partir du banc de nage 65 voire 70 ou 75 ans que l'on sera autorisé à se reposer sur le pont avant. Et d'aucuns parlent de réduire les rations pour les vétérans qui refuseront cette contribution à l'effort collectif (problème des retraites).

La situation est plus préoccupante à l'arrière du vaisseau sur les bancs 0 à 19 où les effectifs de futurs rameurs sont en baisse constante. Pendant des années, on a tenté en vain de convaincre les rameuses situées sur le côté gauche du vaisseau de contribuer plus activement au renouvellement des forces vives du vaisseau (politiques natalistes). Mais la plupart y rechignent constatant que l'abandon du banc de nage central se traduit en général par une réduction des rations reçues. Curieusement, ce sont les rameuses les plus actives qui contribuent le plus au renouvellement des générations, surtout lorsque leurs compagnons des bancs de droite acceptent un partage plus équitable de l'ensemble des travaux de la galère.

Une autre solution consisterait évidemment à attirer de nouveaux rameurs venus d'autres vaisseaux où le nombre de rameurs actifs excède les capacités d'emploi et où les rations sont nettement plus réduites (politique d'immigration en provenance de pays plus pauvres). C'est la solution retenue par des armateurs concurrents tels les États-Unis où la croissance potentielle de l'économie est largement dopée depuis plusieurs années par l'apport migratoire des pays voisins, notamment le Mexique. On pourrait aussi envisager, plutôt que d'attirer des marins étrangers, d'agrandir le vaisseau en lui adjoignant l'apport d'équipages plus jeunes (élargissement) ou de nouer des relations de coopérations plus étroites (politique de voisinage). Mais ces solutions, largement employées dans le passé et toujours d'actualité, suscitent des réticences.

En fin de compte, les armateurs du vaisseau Union européenne ont proposé le 24 mars 2000 une nouvelle stratégie dite « de Lisbonne » qui semble de prime abord simple comme l'œuf de Colomb. Elle consiste à prendre acte de la raréfaction des nouvelles générations de rameurs mais à la compenser par une meilleure formation de ceux-ci (priorité à l'éducation, politique de formation) et par un investissement massif dans la recherche de nouvelles méthodes de navigation plus efficaces (gains de productivité, investissement dans la Recherche et Développement) permettant de tirer le meilleur parti possible de l'ouverture aux vents du grand large (libéralisation). En somme, remplacer l'antique galère fortement consommatrice de main d'œuvre par une caravelle à large voilure propulsée par des marins expérimentés, toujours en avance d'une nouvelle technique sur les autres vaisseaux concurrents dans la course à la compétitivité…

La pyramide des âges ressemble moins à une caravelle qu'à un pétrolier géant dont on ne peut infléchir la direction qu'en modifiant la trajectoire plusieurs dizaines de kilomètres à l'avance. Les coups de barre brutaux (ouverture ou fermeture des frontières) n'ont aucun effet avant plusieurs dizaines d'années et seules les politiques de long terme peuvent produire éventuellement des résultats tangibles. En renonçant à anticiper les évolutions démographiques, l'Union Européenne a longtemps appliqué une politique de l'autruche et risque de se retrouver condamnée, tel Phileas Fogg dans le « Tour du monde en 80 jours » à brûler les œuvres vives du vaisseau (précarisation des actifs, réduction des retraites, …) pour tenter de maintenir sa position dans une course économique contre la montre.

Source : **Grasland C., 2008,** in Didelon C., Grasland C., Richard Y. (Eds), *Atlas de l'Europe dans le Monde*., Paris, Documentation française, à paraître en sept. 2008.

La prise en compte de **la dimension territoriale, à la fois régionale et locale,** des transformations démographiques introduit un changement radical des questions car elle soulève de nouvelles questions et permet de nouvelles réponses par rapport aux études macro-économiques élaborées au niveau des états. Si le Livre Vert de la Commission Européenne de mars 2005 marque une véritable rupture dans la réflexion au niveau européen, c'est moins en raison de ses conclusions écrites –relativement banales – qu'en raison du fait qu'il fournit pour la première fois en annexe des projections démographiques régionales pour la période 2005-2030. Consciemment ou non, la Commission Européenne ouvre par là même un champ radicalement nouveau du débat politique tant il apparaît que les impacts locaux et régionaux du changement démographique sont d'une nature totalement différente de ceux que l'on pouvait percevoir à l'échelon des Etats. La question des **services publics** ne peut par exemple plus être envisagée comme un simple paramètre d'ajustement du budget mais devient un véritable enjeu politique et social puisque le libre jeu du marché aboutirait à l'abandon de pans entiers du territoire communautaire. La question de **l'impact environnemental** des changements démographiques ne peut plus non plus être éludée puisqu'il apparaît que le processus de désertification des zones à faible densité est susceptible d'entraîner des risques accrus d'érosion, incendie, etc. Enfin et surtout, les questions de **péréquation sociale et territoriale** apparaissent incontournables lorsqu'on prend en compte l'importance des effets de la dépopulation au niveau local et au niveau régional.

La baisse démographique et le vieillissement forment **un système complexe d'interactions où interviennent des aspects économiques, sociaux, politiques et environnementaux** de sorte qu'il est impossible de traiter le problème par une approche sectorielle. Il serait par exemple vain de chercher à créer des pôles d'emploi ou de compétitivité dans les zones de déprise démographique si l'on ne développe pas dans le même temps une politique de maintien et de réorganisation des services de santé, d'éducation, de transport. Il serait tout aussi vain de développer une politique volontariste d'attraction de migrants nationaux ou internationaux vers les zones en cours d'abandon (par exemple pour les services aux personnes âgées) si l'on ne prend pas en compte les problèmes d'intégration économique et sociale des nouveaux arrivants dans les zones de déclin démographique.

Le **concept de cohésion territoriale** constitue de ce point de vue le cadre de réflexion le plus pertinent pour développer une approche intégrée des questions démographiques, car il intègre explicitement la dimension territoriale des phénomènes et il propose **une vision stratégique du développement régional** qui tient compte des effets conjoints de chacune des politiques sectorielles qui y sont menées. Même si l'on peut discuter de la pertinence du niveau NUTS2, c'est bel et bien à **l'échelon régional** que devrait revenir le rôle central dans la mise au point d'une **politique de développement démographique durable,** à condition qu'elle se fasse en complémentarité et non en concurrence avec le niveau national. En effet, à partir du moment où les niveaux nationaux et européens ont procédé aux péréquations nécessaires entre territoires riches et pauvres, c'est à cet échelon, intermédiaire entre le local et le national, que l'on peut sans doute le mieux identifier les enjeux du vieillissement démographique et programmer la réorganisation de la trame spatiale du peuplement. Cela ne signifie pas que les autres échelons territoriaux ne doivent pas contribuer, par des actions spécifiques, à la mise en place d'une réponse politique globale aux changements démographiques. Le niveau européen et le niveau national demeurent plus que jamais cruciaux pour le maintien d'une péréquation globale assurant la réduction des inégalités entre les groupes sociaux, les territoires ou les générations mais la région constitue un relais essentiel pour mettre en place des réponses territoriales opérationnelles en matière notamment d'accès aux services de soins ou de santé pour les habitants des « Shrinking Regions ».

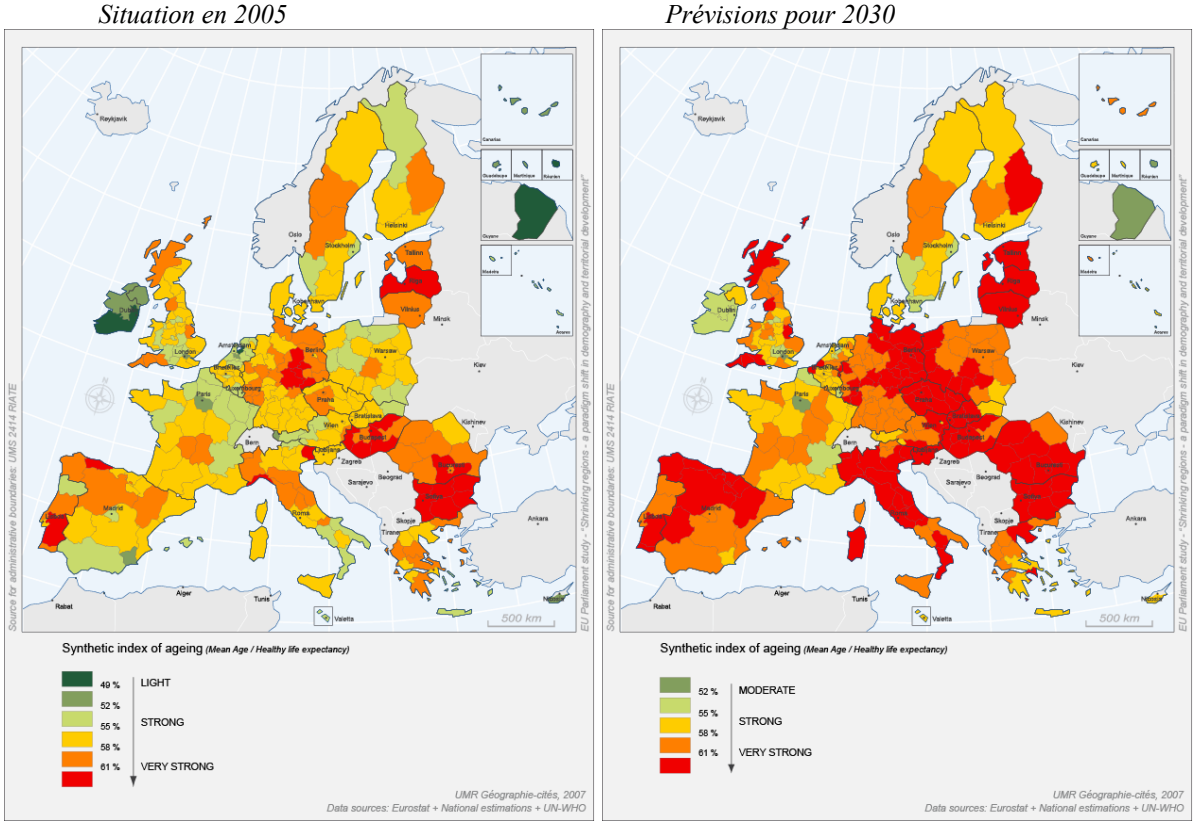
« Shrinking Regions » et gouvernance multiscalaire

Les réponses au problème de la décroissance régionale passent par la mise en place d'une gouvernance multiscalaire impliquant des niveaux d'intervention à la fois *supra-régionaux* (Union Européenne, Etats), *infrarégionaux* (autorités locales, agglomérations) et *transrégionaux* (espaces transfrontaliers, marges internes).

Au niveau de l'Union Européenne, la priorité doit être donnée à l'élaboration d'indicateurs statistiques simples et fiables permettant à la fois de suivre et d'anticiper les évolutions démographiques. Aucune politique communautaire ne pourra en effet voir le jour si de tels indicateurs ne sont pas disponibles pour évaluer ex-ante et ex-post l'effet des politiques qui seraient décidées. La typologie des « Shrinking Regions », que nous avons proposée dans cette étude, constitue de ce point de vue un indicateur simple et fiable qui peut être facilement mis à jour par Eurostat sur la base des projections démographiques régionales. L'indicateur de développement démographique durable, défini comme le rapport entre l'espérance de vie en bonne santé et l'âge moyen des habitants constitue également un indicateur innovant dans la mesure où il ne se base pas sur des classes d'âge prédéfinies (0-19, 20-64, 65 et +) qui ont tendance à figer les individus dans des rôles précis (« jeunes », « actifs », « vieux »).

Figure 3 : Indicateur de développement démographique durable des régions européennes

Situation en 2005 *Prévisions pour 2030*



Ce qu'exprime cet indicateur est un potentiel de vie restante (pourcentage des années vécues par rapport aux années restant à vivre) qui ne préjuge pas des usages économiques ou sociaux qui peuvent en être faits par une société. Une région âgée peut avoir un bon indice de développement démographique durable si les personnes qui y vivent sont susceptibles d'y vivre longtemps et en bonne santé. Elle dispose alors de nombreuses solutions pour tirer le

meilleur parti de ce potentiel. Inversement, une région apparemment jeune peut avoir un mauvais indicateur de développement démographique durable si ses habitants ont une faible espérance de vie en bonne santé et disposent de peu de perspective au-delà de leur période d'activité. Par rapport aux classiques « taux de dépendance » qui ne s'intéressent qu'à la période d'activité et à l'âge légal de la retraite, l'indice de développement démographique durable considère la longévité et la qualité des équipements sociaux comme un facteur positif et non pas un problème. **La question de savoir si des indicateurs démographiques innovants pourraient être introduit dans la révision de la politique régional est évidemment ouverte.**

Au niveau national, la question centrale est celle des transferts sociaux et économiques qui s'opèrent simultanément entre les individus et les lieux, à la fois par l'action publique et par le jeu des acteurs économiques. Notre étude a montré que les « Shrinking Regions » sont dans l'ensemble plus pauvres que la moyenne nationale de leur pays, mais que les différences sont fortement réduites lorsque l'on tient compte des transferts indirects liés aux pensions de retraite, aux dotations publiques d'équipement, aux transferts opérés par les touristes etc. Il ne faut sans doute pas surestimer l'effet de ces transferts invisibles qui ne profitent pas de la même manière à toutes les régions, mais il faut en tenir compte pour procéder à une péréquation plus équitable. Une comptabilité régionale équitable devrait tenir compte du fait que certaines régions périphériques assurent la formation de jeunes actifs, dont la force de travail est ensuite utilisée par des régions métropolitaines éloignées ; ou qu'inversement certaines régions métropolitaines transfèrent une part importante de la valeur ajoutée produite vers des régions spécialisées dans le tourisme et l'accueil des retraités fortunés. **La question est ici de savoir si des logiques de péréquation nationale vont se maintenir dans l'avenir ou bien si les égoïsmes des régions les plus riches et les plus dynamiques vont l'emporter.**

Au niveau régional, le problème principal est celui de la réorganisation des services et des équipements dans un contexte de diminution de la population et de transformation qualitative de celle-ci. Ainsi, la baisse du nombre de jeunes entraîne nécessairement une réduction du dispositif de formation (réduction du nombre de classes) mais laisse ouverte de nombreuses options sur la manière d'opérer ces fermetures à la fois dans le temps et dans l'espace. Le regroupement des écoles peut être un facteur d'amélioration du système scolaire, tout comme il peut conduire à l'aggravation de la crise démographique des zones isolées à faible densité. De la même manière, l'accroissement de la demande de soins pour les personnes âgées peut être une opportunité de développement économique régional et de réorganisation de la trame spatiale des services de soin. Mais elle peut aussi conduire à une dégradation de la qualité du service et à une polarisation socio-spatiale entre des zones bien équipées et mal équipées. Si l'expérience acquise indique que diverses solutions institutionnelles sont possibles (déconcentration, décentralisation, fédéralisme), il est néanmoins souhaitable que la région constitue une entité politique dotée d'une légitimité forte (élection, budget) lorsqu'elle doit engager des décisions aussi lourdes de conséquences pour la vie quotidienne des habitants que la refonte de la trame des équipements induite par la baisse de la population Des conflits sont inévitables dans un contexte de raréfaction des équipements et le processus de décision doit être fondé sur une consultation approfondie de la population et des élus locaux. Il faut tenir compte en particulier des oppositions ville/campagne ou grandes villes/petites villes qui vont inévitablement surgir dans un tel contexte. La mobilité des services peut souvent constituer une option utile pour la desserte des zones isolées, évitant une dispersion d'équipements sous-utilisés. **La question est ici de savoir si les politiques régionales de réorganisation de la trame spatiale du peuplement et des équipements seront davantage guidées par une**

priorité accordée à l'efficacité économique ou par une volonté de défendre l'équité sociale et le développement durable.

Au niveau local, la principale difficulté consiste à prendre conscience de l'impossibilité pour une commune ou une ville de résoudre seule la question du vieillissement et de la dépopulation. Dans les zones rurales en déclin démographique, chaque commune va tenter de défendre SON école ou SON commerce de proximité, au risque d'entrer en compétition avec les communes voisines développant la même stratégie et d'aboutir soit à la fermeture générale, soit à des dépenses prohibitives de crédits publics pour soutenir des activités non rentables. Dans les zones urbaines, le même type d'opposition peut se manifester entre des centres urbains en déclin démographique et des périphéries en croissance, avec pour résultat un gaspillage de moyens et la recherche de réponses locales à des questions de niveau supérieur. Sauf à s'en remettre à une décision autoritaire des niveaux régionaux ou nationaux, c'est par la mise en place de structures intercommunales (communautés de communes, communautés d'agglomération) ou par le recours à des niveaux intermédiaires (pays, bassins de vie, etc.) que l'on peut le mieux traiter la question de la structuration locale des territoires face aux changements démographiques. **La question est ici est de savoir quelles modalités de dialogue avec les responsables des niveaux supérieurs pourront être trouvées pour que les autorités locales puissent participer sans les subir aux recompositions qui les concernent.**

Reste à ajouter que cette approche multiscalaire de la gouvernance des « Shrinking Regions » ne doit pas simplement s'opérer de façon verticale mais doit également comporter une dimension horizontale afin d'éviter que des discontinuités apparaissent aux frontières des entités politiques et administratives.

Au niveau transfrontalier, entendu dans un sens large à la fois intercontinental (frontières externes de l'UE), international (frontières internes de l'UE), interrégional (limites administratives) et intercommunal, il existe de nombreuses opportunités de coopération en matière démographique qui ne sont pas ou peu exploitées en raison d'obstacles politiques, juridiques ou administratifs. Il ne manque pas d'exemple de « Shrinking Regions » voisines de régions en croissance où les premières organisent la destruction coûteuse de logements vacants devenus inutiles tandis que les secondes construisent à grand frais économique et écologiques de nouvelles habitations. Toutes les situations de complémentarité démographique transfrontalière ne relèvent pas de situations aussi caricaturales mais il est certain qu'il existe un gisement d'initiatives à explorer dans les espaces de contact politique. **La question est ici de savoir si la peur de la décroissance démographique et d'un vieillissement insoutenable sera suffisante pour transcender les oppositions ou animosités à l'égard de « l'étranger » et ceci de l'échelle intercontinentale** (e.g. partenariat Nord-Sud en Méditerranée) **à l'échelle internationale** (e.g. hospitalisation transfrontalière) **et à l'échelle intercommunale** (e.g. mise en commun de services publics de soin et d'éducation).

Annexe 1 : Bibliographie

Sources et données

Anuarul Statistic al României, INS, Bucureşti, 2007.

Cruijsen, H., The use of national population projections in public policy planning, in *The use of demographic trends and long-term population projections in public policy planning at EU, national, regional and local level*, Report Tender VT/2005/035 for EU Commission, 2006, 171p.

Eurostat © Communautés européennes, 1995-2008, ec.europa.eu/eurostat

Eurostat, EUROPO2004 – Regional Population Projections, Working Group on population projection, Luxembourg, 27-28 Nov. 2006 [DOC. ESTAT/F1/PRO(2006)03 EN], 2006.

Statistics Sweden, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp>, 2008.

<www.insse.ro>, Baza de date statistice a Institutului Național de Statistică, Bucureşti, 2008.

www.istat.it, site du centre national italien d'études statistiques.

Rapports européens

Buecher H., Mai R., *Depopulation and its consequence for Europe*, Council of Europe, DG III – Social Cohesion, 2005-2006, 78 p.

The impact of demographic challenge on local and regional government, Council of European Municipalities and Regions, 2006.

Draft opinion of the Committee of the Regions entitled *The Demographic Future of Europe,* COR, presented on 6-7 June 2007 by rapporteur Gerd Hams, 2007

Commission of the European Communities, *Towards a Europe for All Ages*, Communication from the Commission, COM (1999) 221 final.

Commission of the European Communities, *Europe's response to World Ageing*, A contribution of the European Commission to the 2nd World Assembly on Ageing, Communication from the Commission to the Council, COM (2002) 143 final.

Commission of the European Communities, *Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"*, Communication from the Commission, COM (2005) 94 final.

Commission of the European Communities, *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*, Communication from the Commission, COM (2006) 571 final.

Commission of the European Communities, *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

Commission of the European Communities, Third report on economic and social cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004

Commission of the European Communities, First report on economic and social cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996

European Parliament, *Report on the impact and effects of the structural policies on EU cohesion* (2006/2181(INI)), Rapporteur: Francisca Pleguezuelos Aguilar, 19.04.2007

European Policies Research Centre (EPRC), *Regions for all ages: the implications of demographic ageing for regional policy*, Strathclyde, 2006.

Théorie de la transition démographique et évolutions globales en Europe

Aries P., Two successive motivations for the declining birth rate in the West, *Population and Development Review, Vol. 6, N°4*, 1980, pp. 645-650.

Caldwell J.C., Demographic Theory: A Long View, Population and Development Research, Vol. 30, N° 2, 2004, pp. 297-316.

Chesnais J.C., *La transition démographique : Etapes, formes, implications économiques*, Cahier de l'INED n° 113, PUF, Paris, 1986, 580 p.

Easterlin R.A., The American Baby-Boom in Historical Perspective, *American Economic Review, 51,* 1961, pp. 869-911.

Easterlin R.A., The conflict between aspirations and resources, *Population and Development Review,* 1976, pp. 417-426.

Ehrenreich B., Arlie Russel Hochschild A.R. (eds), *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, Metropolitan Books, 2003.

Esping Andersen G., *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, 1999.

Grasland C., « Systèmes démographiques et systèmes supranationaux : la fécondité européenne de 1952 à 1982 », *European Journal of Population, Vol. 6*, 1990, pp. 163-191.

Kirk D., « Demographic Transition Theory », *Population Studies, Vol. 50, No. 3*, 1996, pp. 361-38.

Kofman E., "Birds of passage a decade later: gender and immigration in the European Union", *International Migration Review*, 1999, Vol.33, No. 3, pp.269-299.

Lesthaeghe R., van de Kaa D.J., “Twee demografische transities?," in Dirk van de Kaa and Ron Lesthaeghe (eds.), *Bevolking Groei en Krimp*, Deveter, Netherlands: Van Loghum Slaterus, 1986, pp. 9-24.

Landry A., *La révolution démographique*, Paris, 1934.

Notestein F., « Population, the long view », in. Schultz T. (ed.) *Food for the World*, Chicago, 1945, pp. 36-57.

Palier B., Travailler Plus ?, La Réforme des retraites, Paris, PUF, 2003.

Saraceno Chiara, “The Ambivalent familism of the Italian Welfare State”, *Social Politics*, 1994, 1, pp.60-82.

Schmoll C., Weber S., “Un laboratoire d’immigration post-fordiste”, in Colette Vallat (ed.), *Autres vues d’Italie. Lectures géographiques d’un territoire*, Paris : l’harmattan, 2004, pp. 125-167.

Simon Gildas, *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*, Paris : PUF, 1998.

Sullerot E., L’âge de travailler, Paris, Fayard, 1986

Thompson W.S., « Population », *American Journal of Sociology, 34*, 1929, pp. 959-975

UNFPA, *State of World Population, A passage to hope. Women and International Migration*, 2006.

Vallin J., « The End of the Demographic Transition: Relief or Concern? », *Population and Development Review, Vol. 28, No. 1*, 2002, pp. 105-120.

Van de Kaa D.J., « Postmodern Fertility Preferences: From Changing Value Orientation to New Behavior », *Population and Development Review, Vol. 27, Supt. Global fertility Transition*, 2001, pp. 290-231.

Van de Kaa D.J., *Yearbook of Population Research*, <http://hw.oeaw.ac.at.pdf>, 2004.

Wright R.E., « The Easterlin Hypothesis and European Fertility Rates », *Population and Development Review, Vol. 15, No. 1*, 1989, pp. 107-122.

Shrinking Cities et Shrinking regions

Bontje M; “Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: the case of Leipzig”, Geojournal, Springer, vol. 61, N°1, 2005, p. 13-21.

Berry, B. J. L. (ed.), Urbanization and counter-urbanization (Sage, Beverly Hills, CA), 1976.

Cunningham-Sabot E., Fol S., Shrinking Cities in Western Europe: Case Studies from France and Great Britain, International Symposium "Coping with City Shrinkage and Demographic Change - Lessons from around the Globe" 30.-31.03.2006 Dresden, Germany.

De Geyler, X., Research for the contemporary city after sprawl, NAI Publication, 2000.

Ducom, E. Yokohari, M., L'involution démographique et urbaine dans l'aire tokyoïte. Les Annales de la recherche urbaine 100, 2006, p.23-29.

Ducom, E., Tama New Town, West of Tokyo: analysis of a shrinking suburb, en cours de révision pour Landscape and Urban Planning, Elsevier, 2008.

Flüchter,W., Megalopolises and Rural Peripheries. Shrinking Cities in Japan. In: Oswalt, Philipp (ed.) Shrinking Cities. Vol. 1: International Research. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006, p. 83-92.

Fujii, Yasuyuki, Shrinkage in Japan. In: Oswalt, Philipp (ed.): Shrinking Cities. Vol. 1: International Research. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006, pp. 96–100.

Kabisch, S., Haase, A., Haase, D., "Beyond growth - urban development in shrinking cities as a challenge for modeling approaches". IEMSS Annual Conference 2006, conference proceedings, 6 S., ISBN 1-4243-0852-6 (CD-Rom)

Kabisch, S., Stadtumbau Ost und West: Chancen und Grenzen von Schrumpfung, in Kulke, E., Monheim, H., Wittmann, P. (Hrsg.): Grenzwerte, Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen des 55. Deutschen Geographentages Trier 2005, Berlin, Leipzig, Trier 2006, p. 257-265

Kabisch, S., "Empirical analyses on housing vacancy and urban shrinkage", in Hurol, Yonca, Vestbro Dick, Urban; Wilkinson, Nicholas: Methodologies in Housing Research. The urban international press, Gateshead, GB, 2005, p. 188-205

Kabisch, S., Bernt, M., Peter, A., Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen: Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden, vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Lötscher L., Howest F., Basten L., Eisenhüttenstadt: Monitoring a shrinking German city, 2004, Dela 21. 361-370

Müller, B., Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: Raumforschung und Raumordnung, 2003, H. 1-2, 28-42.

Müller B., Siedentop S., "Growth and Shrinkage in Germany - Trends, Perspectives and Challenges for Spatial Planning and Development", German Journal of Urban Studies Vol. 44, No. 1, 2004.

Müller B., Siedentop S.(Ed.), Schrumpfung - Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/ Sachsen-Anhalt und Thüringen, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2003.

Oswalt, Philipp (ed.), Shrinking Cities. Vol. 1: International Research. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006.

Oswalt, Philipp (ed.), Atlas of Shrinking Cities. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006.

Pallagst, K., The End of the Growth Machine: New Requirements for Regional Governance in an Era of Shrinking Cities. Kansas City: ACSP Congress, 2005.

Peter F., Shrinking Cities - Shrinking Economy? The Case of East Germany. German Journal of Urban Studies Vol. 44, No. 1, 2004.

Siedentop, S., Kausch, S., Der Übergang in die "schrumpfende Gesellschaft". Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in deutschen Agglomerationsräumen - ein Überblick, in: Hutter, G./Iwanow, I./Müller, B. (eds.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen, Dresden (Reihe IÖR-Schriften, H. 41), 2003.

Weidner S., Urban development in shrinking cities - a step by step guide. Doctorate thesis, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (ISB), University of Leipzig, 2004.

Gouvernance

Artuis J., Rapport d'information 289, Commission des finances, Paris, Sénat français, 2003.
Certu (J-P Allain & al.), L'Organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union européenne, 2004, <www.certu.fr>

Cohu S., Lequet-Slama D., Les systèmes de santé du sud de l'Europe : des réformes axées sur la décentralisation, *Etudes et résultats*, Ministère de la Santé et de la Solidarité, N° 475 • mars 2006, 10p.

Collectif, Transferts territoriaux de compétences en Europe, Revue française d'administration publique, E.N.A, n° 121-122 2007/1-2,

Davezies L, La République et ses territoires, Seuil, 2008, 96 p.

Davezies L., Les transferts publics et privés de revenu au secours du développement territoire, L'Etat de la France 2007-2008, Paris, 2007.

Duriez M., Lequet-Slama D., Régionalisation et systèmes de santé en Europe, adsp n° 29 décembre 1999.

Ferry A., Regions for all ages: the implication of demographic ageing for regional policy, Final report, EPRC, January 2006.

Garel P., L'Europe des hôpitaux, diversité et convergences, Sève, 2004, p 29-36, n° 3 2004/2

Gubian A., Hoorens D., Chatrie I., Les Evolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005, Dans Transferts territoriaux de compétences en Europe, *Revue française d'administration publique*, E.N.A, 2007, n° 121-122 2007/1-2,

ISTAT, Cento statistiche per il paese, Roma, 2008.

Joumard I., Konsrud PM., Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, *Revue économique de l'OCDE n° 36, 2003/I*, 2003, 254 p

Maggi, Picini, Piperno, Sceltà federale e unità nazionale, Torino, Fondazione Agnelli, 1994.

Marcou G. & al, G.R.A.L.E (Groupement de Recherches sur l'Administration locale en Europe), Les Régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq Etats européens à autonomie régionale ou constitution fédérale (ALLEMAGNE, BELGIQUE, ESPAGNE, ITALIE, ROYAUME-UNI), Ministère de l'intérieur, 2003, <www.certu.fr>

MARZUOLI, Il servizio pubblico tra attività economiche e non economiche, Bologne, Il Mulin, 2003.

MOT, Atlas de la coopération transfrontalière, deuxième édition, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris, 2007.

Noye Ch., L'Etat, l'intercommunalité et les espaces urbains : la solidarité en question, dans D. Fraboulet, D. Rivière, La Ville sans bornes, la ville et ses bornes, Paris, Nolin, 2006, p 201-214.

Pardini J-J., Deves C. (dir), La réforme de l'Etat, Bruxelles, Bruylant, 2005.

Rey V., Coudroy de Lille L., Boulineau E., L'Elargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale, Paris, l'Harmattan, 2004.

Rivière D., L'Italie, des régions à l'Europe, Paris, A. Colin, 2004, 250 p.

Svimez, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno (annuel), Bologna, Il Mulino, 2000.

Terrier Ch. & al, "Population présente : méthodes de détermination à partir des enquêtes sur les touristes", Communication aux Journées de Méthodologie Statistique - INSEE 15 mars 2005, disponible sur http://vserver-insee.nexen.net/jms/site/files/documents/2006

Santé

Aublet-Cuvelier B., Télémédecine : la fin des territoires, in Santé et territoire : une nouvelle donne, Vigneron E. (ed), Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp. 145-171.

Bensadon A.C., Nicolas G., La question de la démographie médicale, in Santé et territoire : une nouvelle donne, Vigneron E. (ed), Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp. 19-36.

Berland R., Commission Démographie médicale, Rapport du CREDES, 2005, 61 p.

Budet J.M., Intercommunalité et gestion hospitalière, in Santé et territoire : une nouvelle donne, Vigneron E. (ed), Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp. 39-65.

Dumont G, Le principe républicain d'égalité et l'accès aux soins, in 'Pour une approche territoriale de la santé', Vigneron ed, Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp. 65-89.

Haut Comité de la Santé Publique, La santé en France 2002, Rapport sur la santé en France, La documentation française, Février 2002, 410 p.

Lucas-Gabrielli V, Tonnelier F., Vieillissement et territoires, in 'Pour une approche territoriale de la santé', Vigneron ed, Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp. 205-219.

Péricard B., Déconcentration, décentralisation, régionalisation du système de santé, in 'Pour une approche territoriale de la santé', Vigneron ed, Col Bibliothèque des territoires, Datar, Editions de l'Aube, 2003, pp.43-65.

Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, DATAR, Schéma de services collectifs sanitaires, Edition des journaux officiels, Collection Législation et Réglementation, juillet 2002, 144 p.

Cas d'étude Basilicate

Baldi S., Cagiano de Azevedo R., *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Caltabiano C., *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali delle regioni italiane*, Roma, INEF, 2004.
Istat, *Parentela e reti di solidarietà. Indagine multiscopo sulle famiglie*, Roma, 2006.

Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, 2007.

Provincia di Potenza, *La rete del welfare: pensare globalmente, agire localmente*, Potenza, 2008.

Regione Basilicata, *Piano Regionale di Sviluppo 1998-2000*, Potenza, 1998.

Regione Basilicata, *Programma Operativo Regionale 2000-2006*, Potenza, 2004.

Regione Basilicata, Relazione di accompagnamento al disegno di legge sulla "Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale", Potenza, 2006.

Regione Basilicata, *Programma Operativo FSE 2007-2013*, Potenza, 2007.

Regione Basilicata, *Programma Operativo FESR 2007-2013*, Potenza, 2008a.

Regione Basilicata, *Programma di Sviluppo Rurale per il 2007-2013*, Potenza, 2008b.

Rossi Doria M., *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente*, Naples : L'Ancora del Mediterraneo, Napoli, 2005 (ré-édition).

Stanzione L., Salaris A., Percoco A., "Le sottili trame del tessuto urbano lucano", in L. Viganoni (a c. di), *Il Mezzogiorno delle città: tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli, 2007, pp.222-245.

Cas d'étude Bretagne

ARH Bretagne, (Agence Régional de l'Hospitalisation), *Territoires et santé en Bretagne*, 2004, 38 p.

ARH Bretagne, (Agence Régional de l'Hospitalisation). *SROS 2006-2010 (Schéma Régional d'Organisation Sanitaire)*.2006, 425 p.

Barney, T. ; Smeret, C., *Le vieillissement en Europe: aspects biologiques, économiques et sociaux.* Paris: La documentation française, 2007, 188 p.

Bucher, H. ; Mai, R., *Depopulation and its consequences for the regions of Europe*. Conseil de l'Europe. Allemagne, 2005, 78 p.

Caro P., Dard, O., Daumas, J-C. (dir)., La politique d'aménagement du territoire racines, logiques et résultats, Rennes : Presses universitaires de Rennes. 2002, 360 p.

Charleux, L., « Derrière les disparités régionales du P.I.B par habitant dans l'Union Européenne. » *Université de Joseph fourrier- Grenoble, 2001.*

Cribier, F. ; Fellier, E., *Regards croisés sur la protection sociale de la vieillesse*. Paris: La documentation Française, 2005, 358 p.

De Kervasdoue, J. ; Mace, J.-M. ; Picheral, H., *Santé, économie et territoire: étude exploratoire*. DATAR., 2004, 137 p.

Even, A., « La Bretagne en devenir », *Octant,* n°94, 2003, 15 p.

Fleuret, S. ; Sechet, R., *La santé, les soins, les territoires: penser le bien être.* Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002, 236 p.

Humbert, R., *Une décentralisation du système de santé*. Paris: La documentation Française, 1986, 161 p.

Krier, H. ; Ergan, L., *Bretagne: de 1975 à 1985*. Paris: Information et conjoncture, 1976, 224 p.

Levy, D. ; Ramonet, M., « La population Bretonne à l'horizon 2030 ». *Octant,* n°108, 2007, 11 p.

Merdelet, P., *Gouvernance de l'hôpital et crise des systèmes de santé*. Rennes: Ed de l'école nationale de la santé publique, 2006, 367 p.

Ministère de l'emploi de la solidarité, DATAR, CREDES., *Quel système de santé à l'horizon 2020 ?* Paris: La documentation Française, 2000, 358 p.

Mizrahi, A.,*Comment se soigne-t-on en France?* Paris: Presses Universitaires de France, 2003, 127 p.

Moro, S., « Une Bretagne toujours plus diplômée malgré de nombreux départs de jeunes », *Octant,* n°111, 2008, 12 p.

Ollivro, J., *Bretagne: 150 ans d'évolution démographique*. Rennes: Presses Universitaires de France, 2005, 304 p.

ONDPS, (Observatoire National de la Démographie des Professionnels de Santé)., *Les effectifs et l'activité des professionnels de santé* 2004, 2004, 155 p.

Pivette, B., François, N., *Bien vieillir en Bretagne: changer de regard et agir pour mieux vivre ensemble le vieillissement à domicile*. Rennes: Conseil économique et social de Bretagne, 2007, 373 p.

Rouxel, M. , « Le zonage en bassins de vie : une structuration du territoire autour de l'emploi et des services ». *Octant INSEE,* n°98, 2004, p 26.

Rouxel, M., « L'importance des retours à la région natale ». *Octant,* n°94, 2003, 3 p.

Rouxel, M., « Où résident les personnes de plus de 60 ans ? » *Octant,*n°90, 2002.

Rouxel, M., « Bretagne: Les nouveaux profils des migrants ». *Octant,* n°84, 2000, 10 p.

Tonnelier, F. ; Vigneron, E., *Géographie de la santé en France*. Paris: Presses universitaires de France, 1999, 127 p.

URCAM, Bretagne (Union Régional des Caisses d'Assurance Maladie). *Zones éligibles aux aides à l'installation pour les médecins généralistes*. 2005. <http://www.bretagne.assurance-maladie.fr/Mission-Regionale-de-Sante.8831.0.html >.

Vigneron, E., *Distance et santé: la question de la proximité des soins*. Paris: Presses universitaires de France, 2001, 127 p.

Vigneron, E. ; Barrot, J. ; Segade, J.-P., *Santé et territoires, une nouvelle donne.* Paris: La tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2002, 239 p.

Vigneron, E., *Territoires de l'hôpital et territoires de projets de santé*. Paris: DATAR, 2004, 93 p.

Vincent, G., « Les réformes hospitalières », *Revue française d'administration publique*, 2005 p 49-63.

Cas d'étude Moldavie

Comisia Naţională pentru Populaţie şi Dezvoltare, Cartea verde a populaţiei Bucureşti, 2006.

Groza O., Ţurcănaşu G., Rusu A., Muntele I., Boamfă I., Atlasul on-line al României, bază de expertiză teritorială în relaţie cu programul ESPON, MDLPL, Bucureşti, 2008.

Muntele I., Populaţia Moldovei în ultimile două secole, Corson, Iaşi, 2000.

Pressat R., Démographie statistique, Armand Colin, Paris, 1971.

Rey V., Groza O., Ianoş I. ; Pătroescu M., Atlas de la Roumanie, CNRS-GDR S4, - La Documentation Française, Montpellier-Paris, ISBN 2-11-006095; 978-2-11-006879-8, 2007, 208 p.

Trebici V., Mică enciclopedie de demografie, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1975.

Cas d'étude Upper Norrland

Bergström, F. and Fölster, S., *Kampen om köpkraften: Handeln i framtiden*. Västerås: Forma publishing, 2005.

Dagens Nyheter, <http://www.dn.se/content/1/c6/76/90/79/regiongrafik.gif>, 2008.

Håkansson, J., *Changing Population Distribution in Sweden: Long Term Trends and Contemporary Tendencies*. Umeå: Umeå University, 2000.

Lundmark, L., "Economic Restructuring into Tourism in the Swedish Mountain Range", *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 5(1), 2005a, pp. 23–45.

Lundmark, L., *Restructuring and Employment Change in Sparsely Populated Areas: Examples from Northern Sweden and Finland*. Umeå: Umeå University, 2005b.

Lundmark, L. and Stjärnström, O., *Planning, protection and nature-based tourism i Sweden*. Unpublished manuscript, 2008.

Malmberg, G., Sandberg L. and Westin, K., *Den goda platsen: Platsanknytning och flyttningsbeslut bland unga vuxna i Sverige*. Umeå: Umeå University, 2005.

Müller, D. K. and Hall, M. C., "Second Homes and Regional Population Distribution: On Administrative Practices and Failures in Sweden", *Espace, Populations, Sociétés*, 2003(2), 2003, pp. 251–261.

Pettersson, Ö., "Contemporary Population Changes in North Swedish Rural Areas", *Fennia*, 179(2), 2001, pp. 159–173.

Salar, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=11248&C=445>, 2008.

Sou, *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2000:36.

Annexe 2 : Glossaire des abréviations et des acronymes

BG : Bulgarie

CNET : Centre national d'études des télécommunications (France)

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (France)

EPRC : Centre de recherche de politique économique

FR : France

IT : Italie

MOT : Mission opérationnelle transfrontalière

NUTS : Nomenclature des unités territoriales statistiques

ORATE : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (anglais : ESPON)

NMS : Nouveaux Etats membres

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

PIB en PPA : Produit intérieur brut en parité de pouvoir d'achat

PNB : Produit national brut

RMI : Revenu minimum d'insertion

RO : Roumanie

SE : Suède

UE : Union européenne

UK : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

UNADEL : Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local (FR)

UNFPA : Fonds des Nations Unies pour la population

UNPP : United Nations population prospect

Notes du lecteur

Notes du lecteur

BA-30-08-561-FR-C

ISBN 978-92-823-2564-3

Publications Office
Publications.europa.eu