



HAL
open science

Shrinking regions au Sud de l'Europe: Le cas de la Basilicate

Pasquale Coppola, Alessia Salaris

► **To cite this version:**

Pasquale Coppola, Alessia Salaris. Shrinking regions au Sud de l'Europe: Le cas de la Basilicate. [Rapport de recherche] Parlement Européen; Direction Générale des politiques internes de l'Union; Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion. 2008. hal-03595534

HAL Id: hal-03595534

<https://hal.science/hal-03595534>

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.

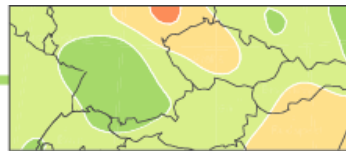
“Shrinking Regions”

Un paradigme pour l’analyse des interactions entre
démographie et cohésion territoriale

Work Package n°4.1

Shrinking regions au Sud de l’Europe

Le cas de la Basilicate



Pasquale Coppola, Université de Naples « L’Orientale »

Alessia Salaris, Université de la Basilicate

Abstract :

Basilicata region has been characterized in the last decade by shrinking demographic trends and a fast ageing process. Such changes occurred in a phase of positive economic performances (the region is now in “statistical phasing out” regime), but deep internal territorial disparities, both on socio-economic and demographic sides, suggest to pay attention to different scales (sub-regional and local ones) in order to better understand the current changes and to identify effective policy strategies.

*Shrinking regions au Sud de l'Europe : le cas de la Basilicate**

Table des matières

1. Changement démographique et Mezzogiorno.....	3
2. Le cas de la Basilicate	4
3. Les caractères de la baisse démographique	5
La tradition d'émigration.....	5
La baisse actuelle.....	6
4. Les déséquilibres internes.....	10
5. Baisse démographique et durabilité de l'environnement	13
6. Le défi de la cohésion : les impacts multiples du vieillissement démographique.....	15
7. Stratégies pour gouverner le changement démographique : models de <i>governance et policy options</i>	18
Références Bibliographiques.....	22

* Bien que la recherche soit le fruit d'une étroite collaboration entre les deux auteurs, les paragraphes 1, 2, 3 et 4 ont été rédigés par P. Coppola, alors que les paragraphes 5, 6 et 7 ont été rédigés par A. Salaris. On remercie Ilaria Casillo pour la traduction du texte.

Changement démographique et Mezzogiorno

Pendant très longtemps l'Italie a fait partie des pays européens avec des niveaux de natalité les plus élevés; la croissance démographique n'était compensée que par des très remarquables flux d'émigration.

Le dernier *baby boom* a été enregistré dans la première partie des années 1960 ; depuis, le taux de natalité a commencé à diminuer d'année en année jusqu'à aujourd'hui, où il se situe à 9,5 par mille, ce qui est inférieur au niveau de la mortalité.

Cette baisse a une nature structurelle, du fait qu'elle s'accompagne d'un très important changement dans la distribution de la population entre ville et campagne et en ce qui concerne plus globalement les modèles de vie. Le changement s'est manifesté dans le domaine de la famille aussi bien que dans la démographie, surtout par rapport à la législation sur le divorce et sur l'avortement au milieu des années 1970. Il suffit de se souvenir que, alors qu'en 1971 on célébrait environ 400 000 mariages par an, à l'heure actuelle ce chiffre a tombé à 250 000, avec un taux d'incidence des divorces et des séparations passant de 7% à 48%. En outre, l'âge moyen des femmes au mariage a atteint environ 31 ans et le taux de fécondité se situe autour de 1,29 naissances par femme.

On ne peut s'étonner, donc, que le niveau de vieillissement de la population italienne ait augmenté de façon progressive : 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.

Au plan territorial, les régions qui ont connu le vieillissement le plus intense se trouvent en Italie du Nord, avec la Ligurie qui atteint à peine un taux de natalité de 7,3 ‰. Cependant, à la fin des années 1990, cette partie du pays a accueilli la plupart des trois millions d'immigrés qui se sont installés en Italie. Le bilan démographique a bénéficié de retombés positives, surtout en ce qui concerne les naissances et le rajeunissement de la structure des âges.

La situation du Sud de l'Italie est tout à fait différente. Ce territoire se caractérisait par une natalité plus élevée (avec des bilans démographiques très positifs), qui était compensée jusqu'à la fin des années 1960 par d'importantes migrations, vers l'étranger jusqu'à l'après-guerre et vers les régions industrialisées du Nord-Ouest italien. Là aussi d'y il a trente ans on a dû là aussi constater une baisse, quoique moins importante, de la natalité. Toutefois les quartiers périphériques de certaines grandes villes (Naples surtout) montrent encore des proportions jeunes de moins de vingt ans de 25 ou même 30%.

Dans l'ensembl, la baisse ultérieure de la fécondité enregistrée dans ce dernier décennie est liée aux nouveaux modèles de vie et aux difficultés d'emploi, ainsi qu'à l'émigration de jeunes diplômés et le faible apport des populations immigrées a eu comme conséquence un changement spectaculaire par rapport à la période précédente: la population a globalement baissé.

La crise démographique du Mezzogiorno est particulièrement évidente dans les régions démunies de grandes villes ou dans les zones intérieures de montagne, pour la plupart encore rurales, avec des centres urbains de petite taille et très mal reliés : ces espaces ont perdu depuis longtemps déjà leur vitalité, en raison aussi d'une émigration de longue durée. Selon les projections à court, moyen et long terme, produites par l'Institut National

de Statistique en 2007, ce sont justement ces zones qui devraient montrer le collapse le plus massi (voir Schéma 1 et Tableau 1).

Schéma 1. Etapes de la baisse démographique italienne

2007	2009 Projection annuelle	2013 L'inversion du trend
Le dernier relevé démographique sur base régionale de l'ISTAT renvoie à la population domiciliée au 1er janvier 2007.	Même en enregistrant une croissance au niveau national, 8 régions devraient d'ici à un an montrer une inflexion de la courbe démographique.	La population nationale commencera à diminuer en 2013. Il sera possible de repérer cette inflexion l'année d'avant chez les femmes et dès 2010 dans le Sud.
2037	2040 Les personnes âgées	2051 De moins en moins
Le Trentin-Haut Adige devrait être la seule région italienne qui, de 2007 à 2037 enregistrera une croissance de la population. Ensuite, elle correspondra à la tendance nationale.	Les personnes âgées (60 ans ou plus) devraient augmenter constamment jusqu'à 2040. À partir de cette date, cependant, on devrait enregistrer un ralentissement jusqu'à 2051.	En 44 ans, l'Italie pourrait perdre 12,2% de sa population, c'est-à-dire plus de 7 millions de personnes.

Source : notre élaboration sur données Istat

*Tableau 1. Projections démographiques pour les Régions italiennes en 2051 **

Frioul-V.-J.	-15,4	Ombrie	-6,7	Pouilles	-15,8
Trentin-H. A.	+1,1	Emilie-Romagne	-8,4	Campanie	-11,2
Vénétie	-8,4	Toscane	-14,1	Basilicate	-18,7
Lombardie	-9,6	Latium	-9,2	Calabre	-17,6
Val d'Aoste	-7,2	Marches	-5,6	Sicile	-14,7
Piémont	-16,5	Abruzzes	-7,4	Sardaigne	-25,9
Ligurie	-27,2	Molise	-15,9		

Source : notre élaboration sur données Istat

* Les données Istat se réfèrent au relevé de la population au 01/01/2007 et aux projections démographiques en 2051 basées sur les données 2001.

Le cas de la Basilicate

La Basilicate représente efficacement le comportement démographique typique des zones intérieures du Mezzogiorno, que l'on vient de décrire, et qui furent considérées autrefois comme l'« os » de cette partie du pays, en opposition aux zones côtières, qui en seraient la « pulpe » (Rossi Doria).

La Basilicate est une région de petite taille territoriale (moins de 10 000 km²) avec une population de 591 000 hab. en 2007 ; la densité moyenne était de 60 habitants/ km², donc à peine un tiers de la moyenne italienne.

La plaine littorale qui côtoie la mer Ionienne constitue moins d'un dixième du territoire régional ; elle a été pendant des siècles une zone marécageuse et infestée par la malaria et c'est seulement dans l'après-guerre que la bonification et la valorisation irriguée ont permis le peuplement et le développement d'un petit réseau urbain et d'un espace agricole moderne.

Dans ces conditions, la plupart des centres habités se sont installés sur les hauteurs, en position défensive et à l'abri du paludisme qui affectait les petites vallées – entre les

collines et les montagnes qui se partagent le 90% qui reste du territoire régional. Plus de la moitié de la population habite dans cette centaine de centres minuscules de 1 000 à 3 000 habitants qui restent plutôt isolés, en dépit des améliorations réalisées récemment sur le réseau routier.

Seules les deux chef-lieux de province (Potenza et Matera) comptent plus de 50 000 habitants, tandis qu'une autre douzaine de communes – pour la plupart dans les périphéries de la région – dépassent les 10 000 habitants.

Cette région compte actuellement parmi les plus agricoles du pays, avec 12% d'actifs employés dans le secteur primaire. Cependant elle présente de très forts contrastes internes. Les territoires qui peuvent accéder aux riches ressources hydriques se consacrent, grâce à l'irrigation, à une florissante agriculture commerciale de fruits et légumes ; inversement, beaucoup d'exploitations agricoles dans les grandes zones de montagnes et de colline sont très modestes et offrent à la branche une contribution des productions et des revenus marginale.

Une ressource importante provient de l'extraction de pétrole, notamment en Val d'Agri, qui fournit environ la moitié de la production du secteur en Italie et qui assure localement des royalties considérables.

Dans la partie nord-est de la Basilicate, près de Melfi, il y a, depuis une quinzaine d'années, une grande usine d'automobiles de la Fiat, qui, avec ses activités liées, constitue un fort pôle d'emploi. Le « pôle mobilier du sofa », entre Matera et ses alentours des Pouilles et un petit centre de production de lingerie (dans des villes du Vulture, au nord-est), représentent les activités les plus significatives de l'initiative locale, qui actuellement traversent toutefois une phase délicate.

Malgré des nombreuses faiblesses structurelles, les performances économiques de la Région dans les dernières années ont été globalement meilleures que dans le reste du Mezzogiorno, soit du point de vue des niveaux du chômage (aujourd'hui de 12%), soit pour ce qui concerne la croissance du PIB, qui représente 70% de la moyenne nationale. En effet, en raison du recadrage statistique dû à l'élargissement de l'UE, la Basilicate va se situer en « phasing out » statistique de l'Objectif Convergence pour la période 2007-2013.

Après ces remarques, on peut regarder plus de près la nature du phénomène du vieillissement en Basilicate : il concerne, en effet, la région malgré les indicateurs positifs signalés pour sa vie économique à partir des années 1990 (et qui concernent aussi, comme on pourra le remarquer, beaucoup d'aspects de la vie sociale).

Les caractères de la baisse démographique

La tradition d'émigration

La baisse démographique dans cette région remonte à il y a plus d'un siècle, quand les conditions du retard économique et sociale provoquèrent une importante émigration, dont 90% vers les terres au delà de l'Atlantique. Dans les cinquante ans entre 1876 et 1925 les statistiques enregistrèrent une émigration de plus de 460 000 personnes, le plus souvent des familles entières qui se seraient installées de façon définitive dans les Pays de destination. Autours de 1900 il y eut des pics de départs supérieures à 15 000 par an. Il

s'agissait pour la plupart de pauvres ouvriers agricoles et d'autres figures professionnelles liés au monde de l'agriculture, mais en suite aussi d'artisans et de petits bourgeois. Tout cela a provoqué les premiers vides dans la population juvénile qui a été remplacée seulement grâce à la très haute natalité de cette époque. La soudaine et massive incurie pour l'environnement rural aiguisa, en l'espace de quelques décennies, des catastrophes environnementales déjà très répandues.

Bloquée, entre les deux guerres mondiales, par la politique démographique du fascisme et par la grande récession aussi que par les restrictions à l'immigration adoptées dans certains Pays, l'émigration de la Basilicate a recommencé avec énergie déjà à la fin des années 1940. Dans cette phase les destinations étaient d'abord les Pays de l'Europe occidentale occupées dans la reconstruction de l'après-guerre. Ensuite, dans la première partie des années 1960, les flux dépassèrent à nouveau 15 000 par an, en se dirigeant surtout vers les régions du Nord-Ouest de l'Italie, concerné par un boom économique massif.

On calcule que, seulement en vingt ans entre 1951 et 1971, plus de 240 000 individus ont quitté le Basilicate de façon presque toujours définitive et sans être tout à fait remplacés par une natalité qui, au contraire, commençait à baisser. L'exode aboutira à des très bas niveaux seulement vers la moitié des années 1970, quand les débouchés diminueront et un retour des retraités de l'Europe communautaire commencera à apparaître ; entre-temps, en l'espace d'un siècle, 700 000 habitants lucaniens ont émigrés ailleurs en Italie ou à l'étranger : beaucoup plus par rapport à ceux qui habitent aujourd'hui cette région.

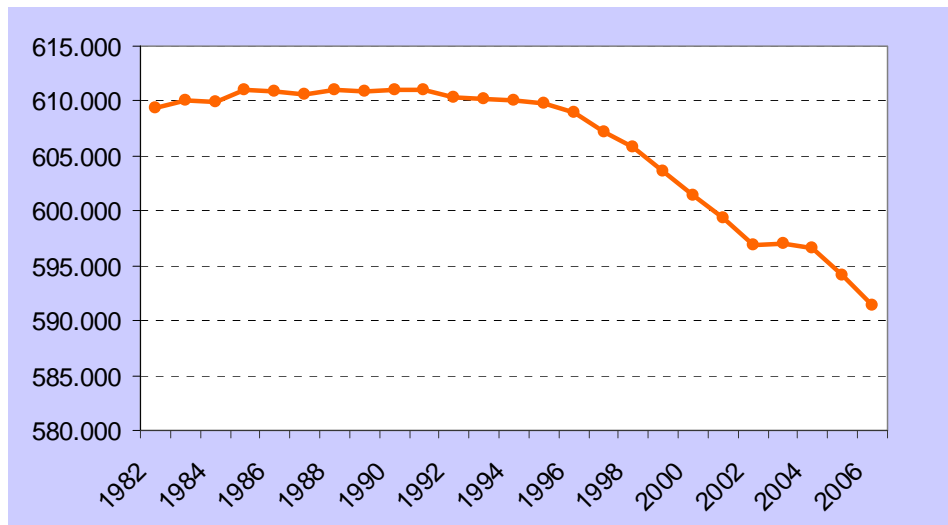
Donc, substantiellement, l'habitude à émigrer elle vient de se consolider dans une longue période et elle peut très bien trouver un appui dans de très solides réseaux familiaux, amicaux et de concitoyens qui se sont installés ailleurs au cours du temps.

La baisse actuelle

Pour environ une vingtaine d'années, à partir de la moitié des années 1960s, la population totale de la région est restée stagnante ; mais avec les années 2000s on constate une baisse nette des habitants (environ de 2% dans une décennie) (Figure 1). Dans cette circonstance, le collapse est dû en premier lieu à un niveau de naissance stablement inférieur à celui des décès.

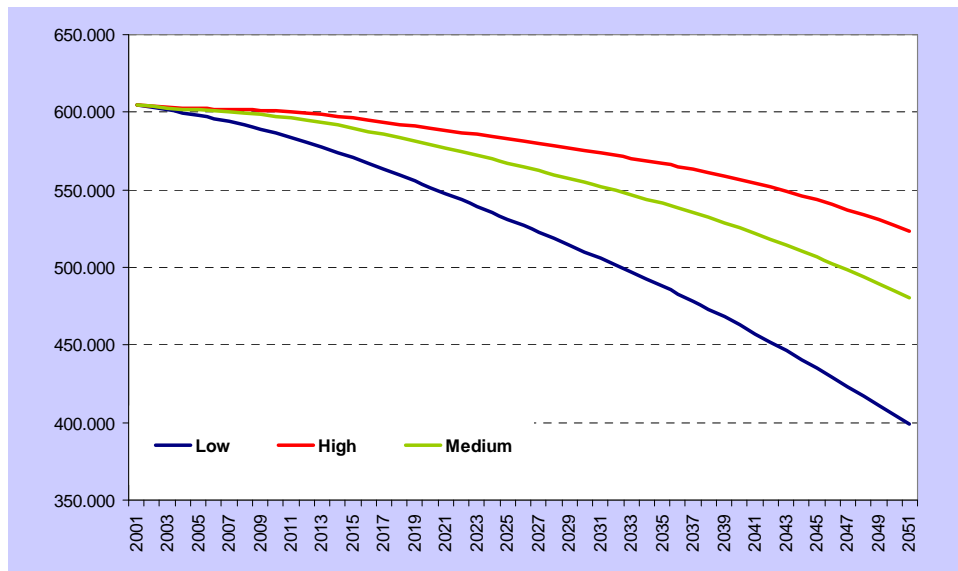
La cause est, donc, structurelle et elle se situe au croisement entre un comportement consolidé de procréation limitée et une distribution des classes d'âge plongée vers le vieillissement. D'où le fait que les projections pour le futur ne sont pas de tout réconfortantes. Si d'importants changements ne se produisent d'ici à 2050, la population de la Basilicate diminuera de plus de 10% dans le meilleur et d'un tiers dans le pire des cas (Figure 2).

Figure 1 – Evolution de la population résidante en Basilicate 1982-2006



Source : notre élaboration sur données Istat

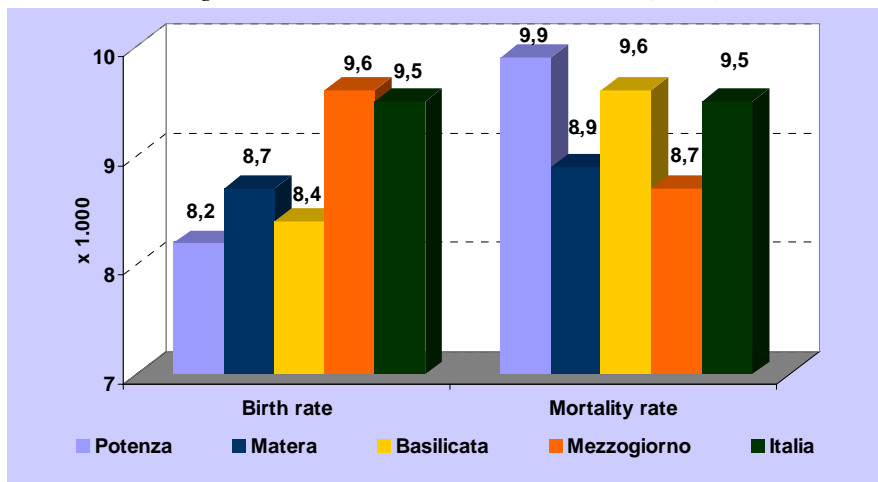
Figure 2 – Projections démographiques de la population en Basilicate 2001-2051



Source : notre élaboration sur données Istat

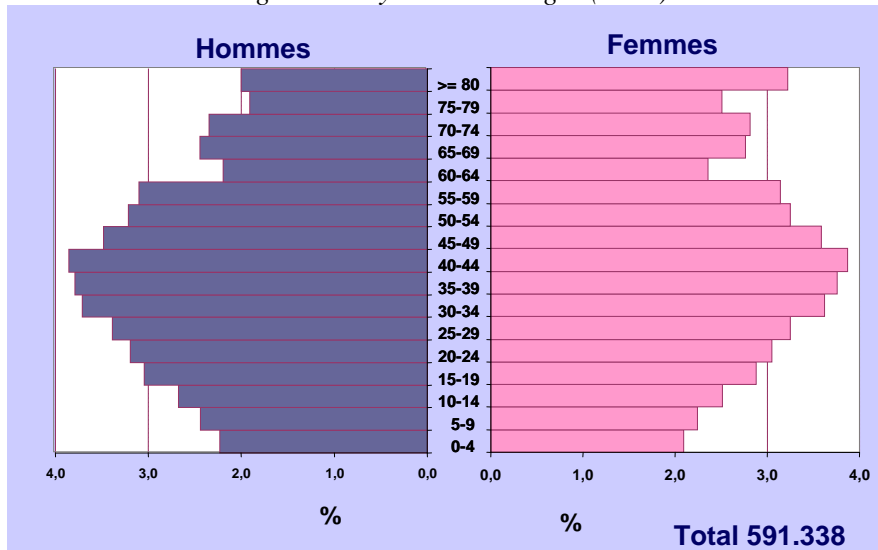
En fait, la région, comme d'autres zones intérieures des Apennins, montre des valeurs de mouvement naturel démographique pire soit par rapport au Mezzogiorno que, en mesure inférieure, par rapport au reste de l'Italie. Par exemple, la natalité (8,4 pour mille) est inférieure d'environ un point par rapport au Sud du Pays et, au contraire, la mortalité (9,6 pour mille) est supérieure environ d'un point par rapport au Sud (Figure 3). Il est évident que cela découle d'un niveau de vieillissement (146 personnes âgées chaque 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 dehors du circuit d'emploi vis-à-vis des adultes (Figure 4).

Figure 3 – Taux de natalité et mortalité (2006)



Source : notre élaboration sur données Istat

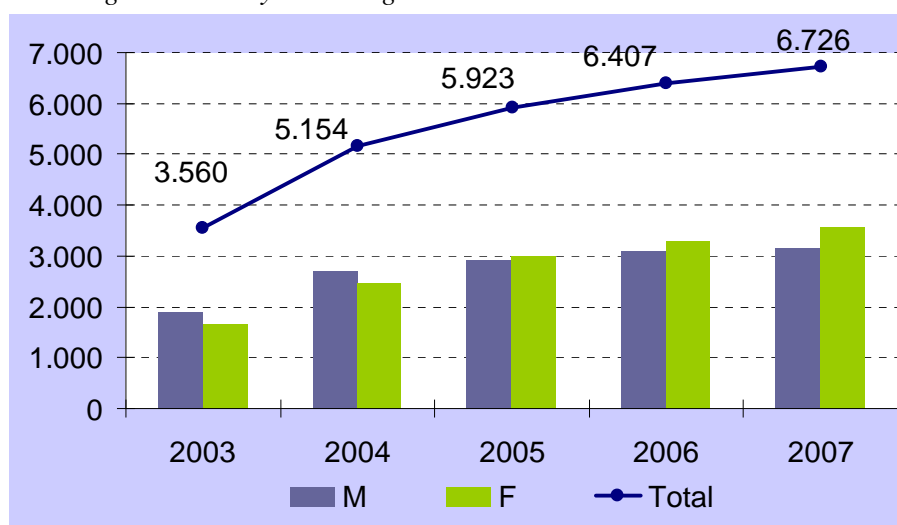
Figure 4 – Pyramide des âges (2006)



Source : notre élaboration sur données Istat

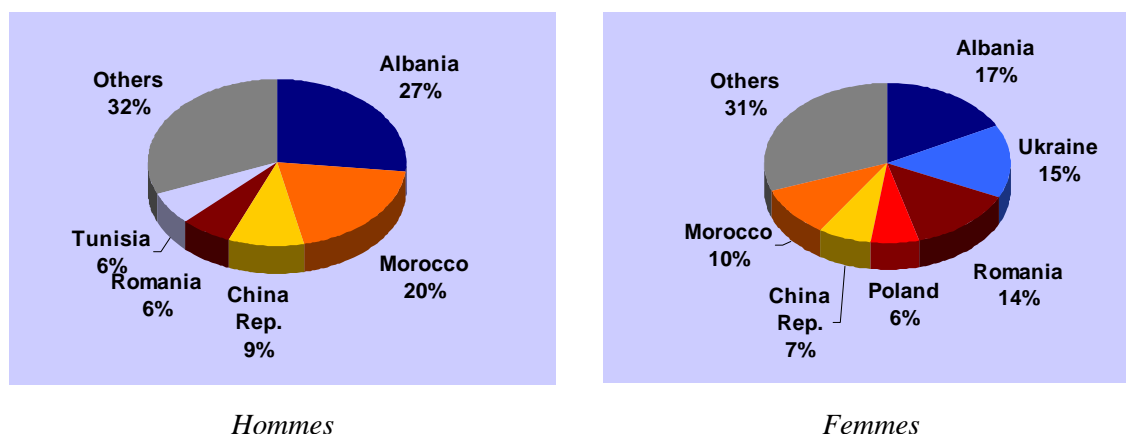
Il est vrai que l'âge moyenne (plus de 42 ans) aussi que l'espérance de vie (78 ans pour les hommes et 83 pour les femmes) sont assez similaires à la moyenne italienne, mais ce qui manque ici est l'apport de nouvelles forces juvéniles qui au Centre-Nord de l'Italie, comme on l'a vu, est représenté pour la plupart par les immigrés. Le flux de migrants qui se dirigent en Basilicate est composé par quelque millier d'individus (environ 1% des domiciliés, en opposition à une moyenne nationale supérieure à 5%) (Figure 5). Il s'agit surtout de femmes d'âge moyenne des Pays de l'Europe orientale occupées dans l'aide ménagère et dans l'assistance aux personnes âgées : un courant migratoire temporaire qui ne produit pas des rapprochements familiaux et qui ne contribue pas à l'augmentation des naissances (Figure 6).

Figure 5 – Citoyens étrangers résidants en Basilicate 2003-2007



Source : notre élaboration sur données Istat

Figure 6 – Provenance des citoyens étrangers résidants en Basilicate (2007)



Source : notre élaboration sur données Istat

Il faut se souvenir au contraire du fait qu'en Italie du Nord l'augmentation de la population, tout enregistrant un vieillissement et une faible natalité des personnes locales, est due au double effet de l'immigration : à Turin une nouvelle naissance sur trois concerne des enfant étrangers et un dixième des élèves de l'instruction primaire fait partie de la « deuxième génération ».

En plus, à partir de la dernière décennie, en Basilicate on a assisté à un exode, modéré mais significatif, de jeunes (entre 25 et 34 ans) qui ont terminé leurs études supérieurs ou universitaires et qui ne trouvent pas d'emploi dans la région, et qui partent alors vers des autres régions italienne douées d'une économie plus féconde. Il s'agit, donc, d'un ultérieure appauvrissement du tissu de compétences professionnelles et de capacités créatives qui affecte le potentiel local d'innovation.

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 aiguiser le manque des classes d'âges les plus vitales du point de vue reproductif et de l'initiative. Ainsi, l'émigration

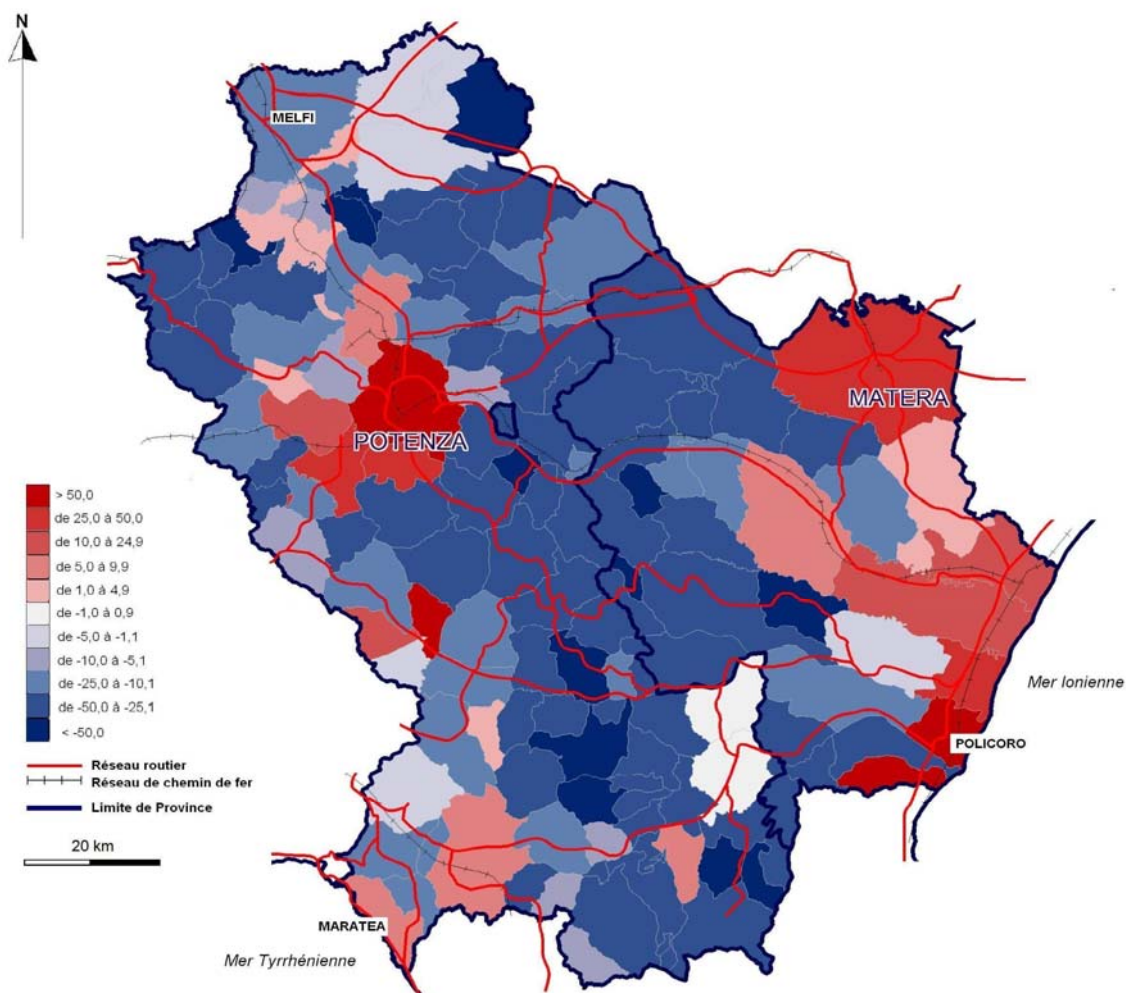
prolongée du passé a érodé à la base la capacité de remplacement des générations, tandis que le solde des flux sociaux de la dernière période n'arrive pas à corriger la tendance au déclin.

Les déséquilibres internes

L'échelle régionale qu'on a utilisé jusqu'ici dans cette analyse ne suffit pas à montrer les dimensions réelles du phénomène de la baisse démographique. C'est plutôt l'échelle locale qu'on doit prendre en compte pour comprendre les espaces et les mesures effectives.

Si on considère les données des communes sur la période de quarante ans, entre le recensement de 1961 et celui de 2001 (Figure 7), on s'aperçoit clairement du contraste interne dans la baisse des habitants.

Figure 7 – Variation % de la population résidante (1961-2001)

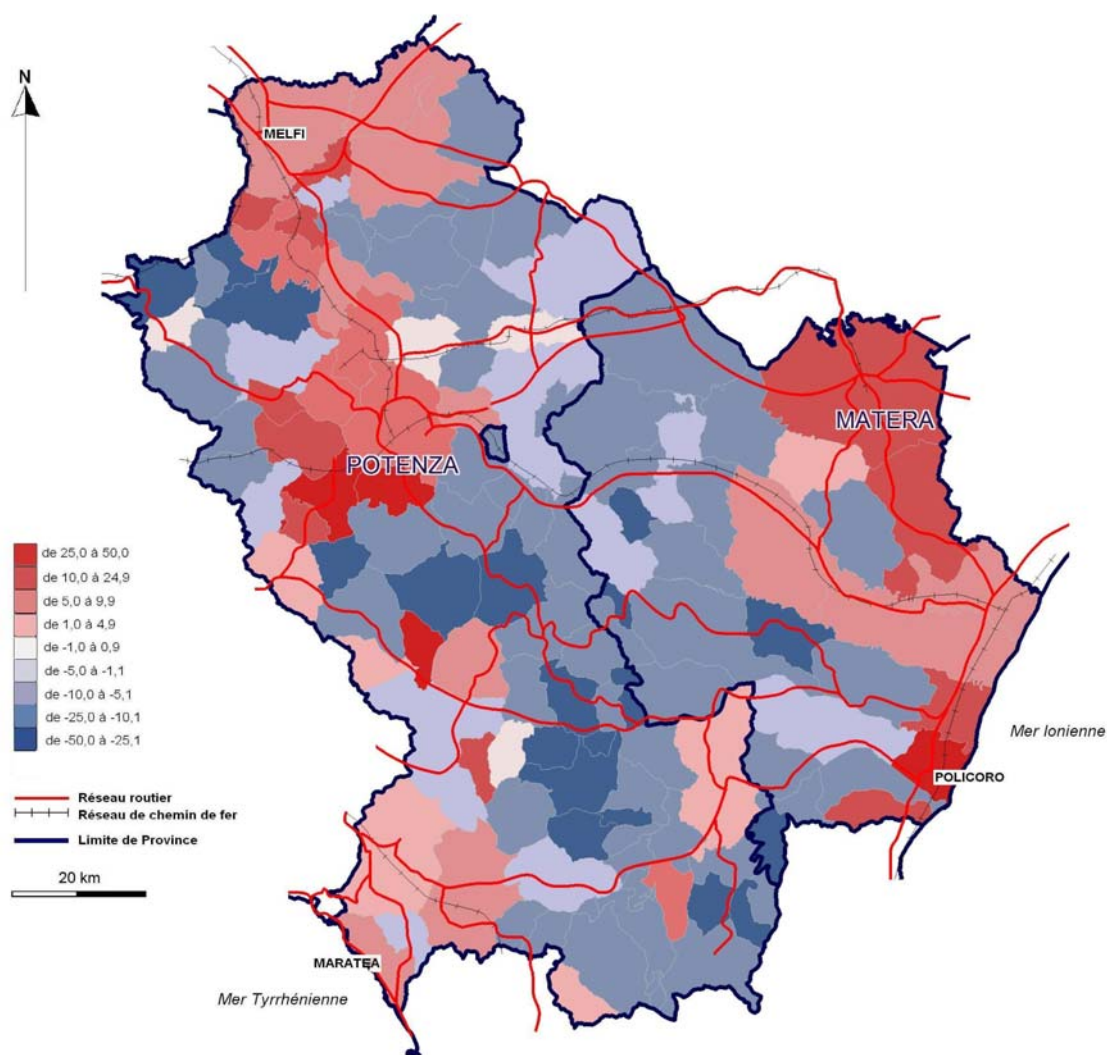


Source : notre élaboration sur données Istat

Tout au long d'une bande centrale qui traverse la région en sens nord-sud et qui correspond aux zones de montagne et à beaucoup de districts collinaires, la baisse de la

population a été en moyenne supérieure à 40%. Au contraire, le bilan global est bien positif tout le long de la ceinture côtière de la Mer Ionienne et dans les deux chef-lieux de la région, ces dernières ayant la fonction de point d'appui pour les migrations internes des habitants. Les soldes sont positifs aussi pour la zone autour de la localité touristique de Maratea (Mer Tyrrhénienne) et, dans les dernières années, pour la zone du Vulture, près de la fabrique FIAT de Melfi (Figure 8). Tout récemment on a enregistré des valeurs positives aussi pour les communes de la Vallée d'Agri concernées par la découverte de gisements de pétrole.

Figure 8 – Variation % de la population résidante (1981-2001)



Source : notre élaboration sur données Istat

Donc, à cette échelle, la relation entre bonnes perspectives économiques et occupationnelles et arrêt de la baisse démographique, niée à l'échelle régionale, reprend sa centralité.

Cela est confirmé par la courte période de soldes positifs des communes de la moyenne vallée du Basento: pendant l'expérience des pôles industrielles (chimique et filature) des années 1960 et 1970, la population y était augmentée et ensuite elle avait baissé après la faillite des « cathédrales dans le désert ». Il est clair, en tout état de cause, que les actuels centres de développement économique exercent leur influence positive sur une limitée et, en particulier, ils n'ont pas des retombées positives sur les anciens villages très mal reliés et peuplés pour la plus part par des personnes âgées (Figure 9) et d'où, à la limite, ils y absorbent des ultérieures énergies juvéniles en les obligeant à déménager ailleurs dans la région.

Figure 9 – Le vieillissement en Basilicate : un samedi après-midi dans le petit village de San Mauro Forte



Photo : A. Salaris, 2008

Du point de vue opérationnel, cette constatation nous mène à penser que une des première mesures (non spécifique mais directement efficace) de restriction du déclin et du vieillissement peut consister à une plus importante diffusion des occasions d'emploi ; mais aussi à améliorer l'accès aux centres plus intérieures et à une politique qui permet le rattrapage et la remise au marché avec des prix contenus des logements que y sont rendus disponibles par l'émigration au long des années. Il faut dire, cependant, qu'une des contraintes la plus forte pour la permanence et pour le retour des jeunes est la pénurie de certains services (loisirs et consommation) et l'étroitesse des relations sociales dans ces villages de montagne.

De toute façon, les données semblent montrer clairement que le vieillissement concerne surtout la partie intérieure de la Basilicate et qu'il nécessite d'une approche fortement localisée et marquée par un pacte de cohésion territoriale et générationnelle. La cohérence territoriale globale de cette région ne peut pas perdurer longtemps tant qu' en termes de peuplement que d'habitat si son épine dorsale s'atrophie jusqu'au seuil de la désertification. Il y a environ une centaine de petits sièges humaines qui risquent de disparaître, cela se combine avec des très graves conséquences sur la sauvegarde

quotidienne des milieux des montagnes et avec un risque d'endommagement important des vestiges historiques (des châteaux, des forteresses, aussi que des centres entiers d'implantation médiévale) et des détériorations de la qualité de la vie.

Baisse démographique et durabilité de l'environnement

La Basilicate montre des caractères très accentués de ruralité associés à une pression anthropique très limitée sur la plus part du territoire (Figure 10). Comme on la déjà vu, dans cette région, l'agriculture joue un rôle important (bien que décroissant au long du temps), aussi bien sous le profil de l'occupation que en ce qui concerne l'utilisation du sol (selon les données du projet Corine Land Cover¹, 58% de la superficie régionale serait destinée à l'utilisation agricole).

En termes de durabilité environnementale, la présence raréfiée de population et d'activités productives produit un double effet. En positif : les niveaux de pollution suffisamment limités, la présence de nombreuses zones à haute naturalité (même hors du périmètre des parcs et des réserves), la persistance de la variété du paysage rurale ; en négatif : dans un territoire avec une orographie tourmentée et marqué par un risque hydrogéologique très répandu, une réduite fonction de protection que, au contraire, serait favorisée par des campagnes plus habitée.

Dans ce contexte, les dynamiques de dépeuplement et la tendance au vieillissement de la population si marquées notamment dans les zones intérieures collinaire et des montagnes, mettent en lumière des différents problèmes, parmi lesquels :

- la tendance à l'abandon des espaces ruraux et des activités agricoles, confirmée par une diminution de la surface agricole utilisée (SAU), qui dans les zones de la montagne a connu une baisse de 19% dans les années 1980;
- les risques environnementaux liés à l'abandon : en particulier, des ruines hydrogéologiques (Figure 11), de la désertification et des incendies ;
- le problème du remplacement des générations des agriculteurs (qui, d'ailleurs, dans les zones rurales défavorisées présentent actuellement des niveaux d'instruction inférieurs à la moyenne de la population et une très faible tendance à l'innovation)
- la pénurie de l'offre globale des services publics et privés dans les zones de montagne concernées par le dépeuplement, ce qui a des retombées négatives sur la qualité de la vie de la population rurale et sur l'attractivité de ces zones par rapport à des initiatives productives nouvelles.

Donc, surtout dans les zones les plus intérieures et les plus désavantagées, les problèmes de vulnérabilité environnemental vont de pair avec la faiblesse économique, en contribuant à accentuer les gaps entre les zones urbanisées (peu nombreuses et circonscrites) et celles marginales. L'exigence de faire face à la fois à la baisse démographique et à l'abandon des activités agricoles, a mené l'organisme régional à mettre en place, depuis des années déjà, une série d'interventions visant à conjuguer la sauvegarde environnemental (aussi par le biais d'activités de reboisement), le renforcement (soit la promotion) des pratiques agricoles soutenables, l'amélioration de

¹ Projet de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) sur l'occupation des sols.

l'équipement des services, l'augmentation de la compétitivité des entreprises agricoles et la diversification des activités agricoles dans les zones rurales.

Figure10 – L'espace vide des zones intérieures



Photo : A. Salaris, 2008

Figure11 – Le “village fantôme” de Craco: abandonné à la suite de plusieurs éboulements



Photo : A. Salaris, 2006

Le défi de la cohésion : les impacts multiples du vieillissement démographique

On a pu remarquer qu'en Basilicate les tendances à la baisse démographique et au vieillissement de la population qui viennent de la composante naturelle sont accentuées par des flux migratoires sortants et qui ne sont pas compensés par l'arrivée (même si croissante) d'immigrés étrangers. Les impacts de ces dynamiques sont nombreux et tiennent aux aspects économiques et sociaux à l'échelle régionale aussi qu' à des questions spécifiques concernant les déséquilibres territoriaux intérieurs.

Parmi les aspects de caractère général, il faut signaler d'abord la préoccupation pour l'augmentation des dépenses pour les services sanitaires et pour l'assistance sociale dont la Région est obligée de s'occuper en raison de l'évolution de la structure par âge de la population. Le processus de vieillissement et la prolongation de la durée de vie, en fait, causent non seulement une augmentation de la quota de population du troisième âge, qui nécessite d'assistance socio-sanitaire, mais aussi une « chronicisation » des besoins qui impose de repenser globalement la gestion et la distribution des services. Ce processus, en Basilicate, doit prendre en compte, en outre, les caractéristiques géographiques du territoire et la typologie de l'habitat marquée 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 du phénomène migratoire, que dans les dernières années touche surtout aux couches de population les plus jeunes et les plus instruites. Il s'agit, pour la plus part, d'étudiants universitaires ou bien de néo-diplômés à la recherche d'emploi. Le risque en étant, donc, que la région se retrouve dépourvue de ressources humaines potentiellement plus utiles au renforcement de la compétitivité et à l'amélioration des soldes naturels.

Ces phénomènes s'inscrivent dans un cadre général où les conditions d'entrée dans 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 (soi-disant Contratti atipici- Contrats atypiques). Tout cela ne permet pas la formation de nouveaux ménages et pousse les jeunes couples à déplacer la décision de générer 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 ultérieure dépense pour financer leurs études ou pour intégrer leurs salaires trop modestes.

Jusqu'à présent, un certain équilibre dans le marché du travail a été rejoint grâce au croisement de facteurs tels que l'émigration juvénile instruite (ce qui a réduit la pression de l'occupation), le vieillissement de la population et l'augmentation des flux des immigrés qui ont fournis une réponse à la requête de services pour les personnes âgées. Cependant, comme a été souligné par la Région dans les documents de programmation pour la période 2007-2013 « cet ajustement ne peut pas marcher indéfiniment : soit parce que les nouvelles demandes d'intégration des immigrés ou d'assistances aux personnes âgées peuvent devenir trop élevées par rapport aux niveaux des revenus et de la cohésion sociale de la région, soit parce qu' il 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 plus en plus moins dynamique » (Regione Basilicata, 2007, p.41).

Si ces deux aspects que l'on vient de prendre en compte peuvent être bien observés à l'échelle régionale dans son ensemble, il y a ce pendant d'autres impacts des dynamiques démographiques qui intéressent les territoires sub-régionaux aussi bien que leurs rapports. Comme on l'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 (systèmes locaux du Vulture et du Metapontino), placés pour la plus part tout aux marges du périmètre régionale, montrent des dynamiques démographiques positives et 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, des disparités socio-économiques (revenu, emploi) et dans l'accessibilité aux services publique et privés.

Ces différences aiguissent les déséquilibres intérieurs de la région et soulignent la nécessité de stratégies pour faire face à la question de la cohésion territoriale. En particulier, la question de la gestion efficace de services recouvre, d'il y a quelques temps, une très grande importance dans les documents de programmation de l'organisme régional (Regione Basilicata, 1998, 2004, 2008a, 2008b) dans lesquels on signale 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 au fin de favoriser les processus de développement locale et le renforcement du tissu productif.

Dans cette perspective, la cohésion territoriale et la compétitivité sont considérés comme des aspects complémentaires qui se renforcent réciproquement. Il s'avère également important de souligner que ces remarquables différences intérieures à l'espace régionale rendent nécessaire, pour une analyse correcte aussi que pour élaborer des stratégies indiquées pour résoudre le problème, une attention très forte à la dimension locale des phénomènes.

Même à l'intérieure d'une région « à petite taille » tel que le Basilicate, il est possible de distinguer des sub-zones qui expriment une évolution différente des dynamiques démographiques et migratoires, qui ont des retombées sur la demande différenciée de services ou bien sur les formes de l'exclusion sociale et du malaise.

Notamment, les zones caractérisées par des tendances démographiques positives nécessitent au même temps d' une offre majeure de services pour les personnes âgés, pour les jeunes couples ou pour la première enfance, tout comme de politique de logement adéquates. Dans les deux capitales et dans le Metapontino, 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'assistances aux personnes âgés. Actuellement plus de 40 Mairies souffrent de carence de services d'assistance, alors que 16 constatent un surplus des services pédiatriques.

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 région du Mezzogiorno d'Italie, jusqu'au point que le Cadre Stratégique

National (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007) a inséré l'implémentation de l'occupation des femmes parmi les objectifs stratégiques des politiques de développement et de cohésion.

En ce qui concerne la 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%, une valeur supérieure à la moyenne du Sud (36,3%), mais tout de même loin du niveau national (50,7%). Les dernières données disponibles par communes (recensement 2001) montrent encore une fois des très fortes disparités intra-régionales au mépris des centres de taille plus petite et des zones intérieures. Si ces différences sont liées surtout aux opportunités d'emploi et aux conditions du marché de travail, on ne peut pas sous-estimer aussi les aspects liés à la difficulté de concilier la vie professionnelle avec la vie familiale pour le manque de services spécifiques.

Le rapport entre changement démographique, participation au marché du travail et offre des services sociaux s'avère, cependant, assez complexe. D'un côté, l'insuffisance des services sociaux pour la première enfance et le poids croissant de la population âgée découragent les femmes à 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 tel que celle méridionale, où les réseaux parentales sont encore très importantes (Istat, 2006), la présence des 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 en général, toute évaluation du rôle des personnes âgées doit tenir en compte que la population au dessus de 65 ans, constitue à l'heure actuelle un ensemble assez hétérogène composé par des personnes encore en forme, avec des réseaux de relations efficaces, pleines d'intérêts et avec des styles de consommation modernes, à côté de personnes avec des problèmes de santé et pensions très modestes et qui souffrent d'une manière remarquables les effets de marginalité sociale.

Comme l'ont montré des études à l'échelle locale menées par la Province de Potenza (2008), dans ce domaine aussi on assiste à une très forte différenciation territoriale. Dans les principaux centres urbains de la région un engagement actif des personnes âgées dans la vie sociale est plus praticable.

Par exemple, il semble très positive l'expérience de l'Université du Troisième Age de Potenza, qui est considérée comme une occasion de rencontre et de socialisation, outre que d'enrichissement culturel ; de même la participation des personnes âgées aux associations dans la ville de Matera est très haute.

Dans les centres plus petits et en voie de dépeuplement, ce qui joue un rôle fondamental sont les relations traditionnelles du voisinage qui se proposent comme une solution aux petits problèmes du quotidien et à la conservation d'une dimension sociale de l'existence. En général, toutefois, la population âgées (en particulier celle qui habite toute seule) de ces zones se plaint de l'isolement, du manque d'opportunités de socialisation, et de la perte de vitalité des centres habités où il est de plus en plus possible de percevoir l'absence d'une population d'âge active (qui est émigré pour des raisons d'étude ou de travail). L'un des effets le plus visible du dépeuplement est représenté par le fait que dans les petits centres il n'y a que les personnes âgées et les petits enfants qui restent, ces derniers, toutefois, diminuent le long du temps en rendant plusieurs structures scolaires locales

surdimensionnées. Selon les données d'Ancitel (société de l'Association Nationale des Communes Italiennes qui supporte les Mairies dans la gestion des processus d'innovation administrative), le nombre d'élèves des écoles primaires en Basilicate est baissé de 19,6% entre 1997 et 2005, avec des pointes de -24,5% dans les communes jusqu'à 1.000 habitants). En plus, selon récentes indications du Ministère de l'Education, la prochaine année scolaire en Basilicate on devra couper 485 postes de professeur.

Stratégies pour gouverner le changement démographique : models de *governance et policy options*

Face à la vitesse et à l'intensité du changement démographique et à ses impacts sur les structures socio-économiques et territoriales de la région, le nœud qui s'impose à l'attention est celui de la capacité de réponse et d'anticipation mise en place par les institutions régionales et locales.

La nature multidimensionnelle des impacts impose, d'après les documents de la Région Basilicate (2007), la nécessité d'une approche intégrée et invoque une ventaille très large de politiques : « développement rurale et services à la population dans les zones les plus marginales contre le dépeuplement, renforcement des activités et des opportunités les plus avancées d'emploi au fin de garantir la qualité du travail aux jeunes, services pour la première enfance et pour la qualité de la vie au fin de promouvoir la croissance de la population et son harmonie sociale, politique du logement et pour les services essentiels, inter-culturalité dans les écoles et dans les opportunités d'étude et d'emploi au fin de favoriser l'intégration des immigrés ».

Dans la plus part de ces domaines, le Basilicate traverse une phase de transition face à laquelle certaines initiatives ont été récemment entamées. D'autres interventions sont prévues en prévision des fonds structurels 2007-2013 et, au même temps, une nouvelle législation régionale sur le welfare a été lancée.

Après avoir traité très synthétiquement des politiques mises en places pour contraster le dépeuplement, on passera à analyser la loi 4/2007 « Réseau régionale intégré de services de citoyenneté sociale ».

En ce qui concerne le premier aspect, un objectif prioritaire (poursuivi à travers le Plan de Développement Rural 2007-2013) serait celui du remplacement des générations des travailleurs agricoles par le biais de mesures de préretraite (déjà prévues pour la période 2000-2006, mais qui n'ont pas eu beaucoup de résultats surtout à cause des difficultés de mise en route), des incitations économiques pour les jeunes entrepreneurs agricoles, de promotion du tourisme et des activités capables de rendre plus attractives les zones rurales, mais aussi par le biais du renforcement de la compétitivité des entreprises agricoles.

Du côté des politiques pour les jeunes, on signale surtout le rôle croissant de l'Université de la Basilicate (fondée à Potenza en 1982) qui, grâce à une augmentation de l'offre de formation, a contribué à réduire beaucoup le nombre d'étudiants obligés à étudier en dehors de la région. En effet, les cours mis en place à Matera d'il y a quelques ans attirent des étudiants aussi de la voisine région de la Pouille (Stanzione *et al.*, 2006).

Néanmoins, tout en reconnaissant le rôle joué par cette Université, notamment dans la limitation de l'émigration des jeunes, on ne peut pas s'empêcher de remarquer que la

question des très faibles débouchés occupationnelles, surtout pour les secteurs les plus qualifiés, est bien loin d'être résolu. Manque d'une évolution du marché du travail, pour pas mal de jeunes la décision d'émigrer est seulement déplacée après le diplôme.

L'initiative du «Pacte avec les jeunes», soutenue par la présidence du gouvernement régionale en 2006 et reproposée pour la période 2007-2013, vise à l'amélioration de l'attractivité, à favoriser l'entrée dans le marché du travail, à soutenir les initiatives autonomes dans l'entreprise, à l'autonomie économique et à la valorisation des ressources d'innovation et créativité. Bien évidemment il est très tôt pour faire un bilan de l'initiative, mais il faudra de toute façon vérifier dans le temps si les mesures proposées seront capables de coaguler assez de ressources et d'énergies autour de projets crédibles et doués d'une approche critique ; ou bien si, au contraire, elles se résumeront dans des politiques de simple soutien économique aux jeunes, marquées par une fragmentation excessive et donc, incapable de contribuer à les retenir de façon permanente.

Un des aspects centraux dans les stratégies visées à faire face aux tendances de vieillissement et au dépeuplement des zones intérieures se déroule autour du système du welfare et de la gestion des services d'assistance sociale et sanitaire. Ce domaine, qui a été l'objet de la réforme du Titre V de la Constitution italienne du 2001², a été assigné par cette modification aux compétences des Régions. La loi régionale 4/2007, qui a comme arrière-plan l'objectif de la cohésion territoriale, vise à garantir à tous les citoyens lucaniens un accès égal aux opportunités de participation active à la vie sociale et de autoréalisation personnelle. A sa base il y a la conception qui considère le système de welfare non comme une source des coûts collectifs mais plutôt en tant que condition préalable à la réalisation des processus de développement durable (Regione Basilicata, 2007b). L'approche proposée est une approche intégrée sous le profil des thématiques (services sanitaires et politiques sociales) aussi que sous le point de vue territorial (gestion associée à l'échelle sur-municipal). En ce qui concerne ce dernier point, la loi prévoit la subdivision du territoire en « Domaines Socio-territoriaux », qui sont en train d'être mis au point sur la base de critères démographiques (un seuil minime de 50 000 habitants) et de la présence d'un ou plus centres urbains qui fonctionnent comme pivots pour chaque zone.

La structuration de la loi va bien au-delà de la prise de conscience du vieillissement de la population, des tendances vers le dépeuplement dans nombreuses zones, des caractéristiques de dispersion de la demande parmi un nombre très élevé de petits centres lointains ; au contraire elle cherche à se dépasser des criticités du système précédent. Ces criticités peuvent être résumées dans les points suivants :

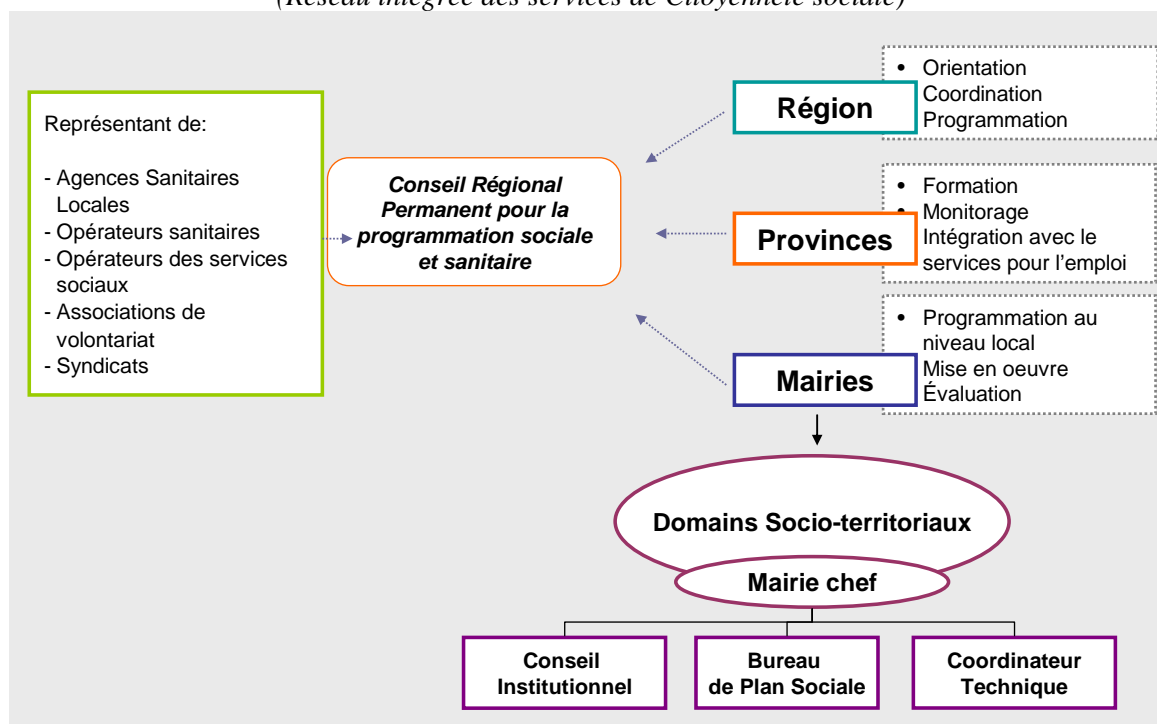
- une complexité excessive du modèle de gouvernance ;
- une intégration inappropriée entre les services sanitaires et les services d'aide sociale ;

² Il faut se souvenir du fait que en Italie la référence législative plus importante dans le domaine de réformes du welfare est la loi 328/2000 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" qui définit un système de gouvernance à plusieurs niveaux qui concerne les Régions, les Provinces et les Mairies. Après la réforme du Titre V de la Constitution, la loi a perdu son pouvoir assujettissant même si elle a continué à être un point de référence important pour les Régions qui ont légiféré en matière de services sanitaires et d'aide sociale. Au stade actuel, il n'existe pas une homogénéité entre les systèmes de gestion des régions italiennes soit en ce qui concerne la typologie du modèle soit en ce qui concerne le niveau de dépense.

- une fragmentation territoriale très élevée (on a prévu une rationalisation qui baissera de 15 à 6 les domaines où on pratique la gestion associée des services) et une coordination inefficace entre les administrations municipales ;
- un équipement insuffisant des bureaux destinés aux politiques sociales auprès des Mairies et un manque de figures professionnelles spécialisées.

Le modèle de gouvernance choisi donne à la Région la tâche d'élaborer les lignes de conduite, de coordination et de programmation ; aux Provinces, l'objectif de former les opérateurs, de gérer le contrôle et l'intégration avec les services pour l'emploi ; aux Mairies est confié 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* - Entreprises Sanitaires Locales), celle d'évaluation des interventions socio-sanitaires. Dans le cadre d'un global processus de rationalisation administrative, le nombre des ASL a été récemment réduit de 5 à 2. Pour chaque domaine socio-sanitaire, il est prévu de désigner une Mairie chef de file aussi qu'un Bureau de Plan Sociale (Schéma 2).

Schéma 2 – Modèle de gouvernance selon la loi 4/2007
(Réseau intégré des services de Citoyenneté sociale)



Source : notre élaboration sur Legge Regionale 4/2007

Le modalités d'offre des services visent au renforcement d'un réseau territorial de structures, basé sur un très fort engagement des institutions, alors que sur le plan du financement. Cela s'explique avec la volonté de se dépasser de l'ancienne approche « familiale » du welfare, typique des régions du Mezzogiorno (Caltabiano, 2004), qui rejette

sur les familles le poids de l'assistance (notamment sur les femmes) pour remédier aux manques des services publics.³

Dans son ensemble, la structure de la lois régionale semble être en ligne avec l'approche intégrée déjà soutenu au niveau national et européen dans le domaine de cohésion territoriale, aussi que avec les spécificités de le Basilicate. On estime qu'il faudra trois ans avant que la nouvelle organisation du réseau intégré des services puisse se mettre en route ; c'est pourquoi toute évaluation sur son efficacité doit être déplacée dan le futur.

Il est très intéressant d'observer, au fin d'évaluations futures, que dans le « Cadre de Référence Stratégique National 2007-2013 », la hausse des standards d'offre des services sociaux dans les régions faisant partie de l'Objectif Convergence, a une rôle central et elle a été liée à l'aboutissement de l'objectif suivant : « 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 ».

Pour rendre concret l'engagement des institutions, le Cadre de Référence Stratégique Nationale a prévu de récompenser financièrement les Régions qui arriverons à rejoindre des targets spécifiques quantifiés d'offre de services d'ici 2013.⁴

L'analyse du cas de le Basilicate nous offre la possibilité de faire des considérations sur les stratégies visant à faire face à la baisse démographique dans les régions qui depuis très récemment ont commencé a se rendre compte de devoir gérer ces changements.

La première considération concerne le rôle des acteurs régionales et locales. S' il est vrai que certains secteurs d'intervention (retraites, législation du travail et de l'immigration, égalité des opportunités) nécessitent de stratégies de système et mutations culturelles à un niveau macro, l'espace pour les politiques régionales et locales dans le domaine sociale et sanitaire est très important.

La prise de conscience de l'évolution actuelle (vieillesse et dépeuplement des petits centres et des zones intérieures), aussi que de l'impossibilité d'invertir ces tendances dans des temps réduits malgré l'apport de l'immigration, devrait conduire à élaborer des stratégies en relation avec les spécificités territoriales, régionales et locales.

Un autre élément dont on ne peut pas se dépasser est celui de la complexité des processus de changement démographique. Ces derniers peuvent être traités seulement avec une approche intégrée qui englobent, entre outre, les interventions pour les personnes âgées, pour l'enfance, pour la valorisation des jeunes, pour le travail des femmes et pour les familles, pour les zones de dépeuplement et rurales, etc.

³ L'écart parmi les régions italiennes dans les niveaux de dépense pro-capite est très élevé : on passe de 344 euro de val d'Aoste à 27 euros de la Calabre (données Istat, 2004). Dans ce contexte, la Basilicate, avec 44 euro/an se situe juste au dessus de la moyenne des régions du Sud (38 euros), mais très loin de la moyenne nationale (92 euros).

⁴ On a choisi les domaines ci-dessous :

- diffusion des services pour l'enfance (target : augmentation jusqu'au 35% du pourcentage des mariés qui ont mis en place des services pour l'enfance) ;
- Prise en charge des utilisateurs des services pour l'enfance (target : augmentation jusqu'au 21% du pourcentage des enfants de 3 ans qui ont bénéficié de services pour l'enfance) ;
- Prise en charge des personnes âgées par le service d'assistance domiciliaire intégrée (augmentation jusqu'au 35% du pourcentage de personnes âgées assistées par rapport au total de la population âgée).

La mise au point de stratégies d'intervention implique un choix parmi des modèles qui peuvent prévoir :

- politiques sectorielles, intégration entre politiques sociales, sanitaires, pour l'immigration, pour le développement ;
- gestion singulière ou en commun des services par les municipalités locales ;
- intervention directe des institutions, rôle du libre marché (à travers la provision d'aides que les destinataires utilisent de façon individuelle) ;
- modèles de gouvernance à plusieurs niveaux plus ou moins articulés ;
- homogénéité ou, au contraire, très élevée différenciation territoriale des politiques.

En général, le choix parmi des options différentes devrait tenir compte que le très élevé degré d'intégration entre les politiques, les acteurs et les activités permet probablement des résultats meilleurs, même s'il demande un engagement plus poussé des institutions, surtout dans les phases du début.

Références Bibliographiques

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

Caltabiano C. (2004), *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali delle regioni italiane*, Roma, Iref.

Istat (2006), *Parentela e reti di solidarietà. Indagine multiscopo sulle famiglie*, Roma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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