



HAL
open science

ESCAPE - Décroissance des zones rurales européennes : défis, actions et perspectives pour la gouvernance territoriale

Andrew Copus, Petri Kahila, Matti Fritsch, Thomas Dax, Katalin Kovács,
Gergely Tagai, Ryan Weber, Julien Grunfelder, Linnea Löfving, John Moodie,
et al.

► To cite this version:

Andrew Copus, Petri Kahila, Matti Fritsch, Thomas Dax, Katalin Kovács, et al.. ESCAPE - Décroissance des zones rurales européennes : défis, actions et perspectives pour la gouvernance territoriale. [Rapport de recherche] ESPON. 2020. hal-03787941

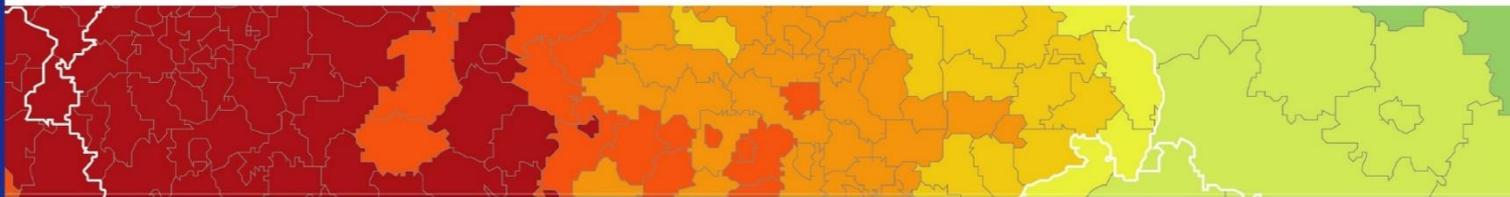
HAL Id: hal-03787941

<https://hal.science/hal-03787941>

Submitted on 20 Oct 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.



ESCAPE
**Décroissance des zones
rurales européennes :**
défis, actions et perspectives pour la
gouvernance territoriale

Recherche appliquée

Rapport final

Rapport final

Cette activité de recherche appliquée est menée dans le cadre du programme de coopération ESPON 2020.

Le groupement européen de coopération territoriale ESPON (GECT ESPON) est l'unique bénéficiaire du programme de coopération ESPON 2020. L'opération unique dans le cadre du programme est mise en œuvre par le GECT ESPON et cofinancée par le Fonds européen de développement régional, les États membres de l'UE et les États partenaires : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

Ce rapport ne reflète pas nécessairement l'avis des membres du Comité de suivi ESPON 2020.

Auteurs

Andrew Copus, Petri Kahila, Matti Fritsch, Université de Finlande orientale, (FI)
Thomas Dax, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen (BAB)
(AT) Katalin Kovács, Gergely Tagai, KRTK Institute for Regional Studies (HU)
Ryan Weber, Julien Grunfelder, Linnea Löfving, John Moodie, Nordregio
(SE) Mar Ortega-Reig, Adrián Ferrandis, Université de Valence (ES)
Simone Piras, James Hutton Institute
(UK) David Meredith, TEAGASC (IE)

Groupe consultatif

Équipe de soutien au projet : Benoit Esmanne, DG Agriculture et développement rural
(UE), Izabela Ziatek, Ministère du Développement économique (Pologne),
Jana Ilcikova, Ministère des Transports et de la Construction (Slovaquie)
Amalia Virdol, Ministère du Développement régional et de l'Administration publique
(Roumanie) GECT ESPON : Gavin Daly, Nicolas Rossignol, Andreea Chine, Johannes
Kiersch

Remerciements

Ingrid Machold, Lisa Bauchinger, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen (AT).
Petya Slavova, Petia Kabakchieva, Rossalina Todorova, Nina Denisova, Université Saint-Clément-
d'Ohrid de Sofia (BG).
Aleksandar Lukic, Valentina Valjak, Petra Radeljak Kaufmann, Université de Zagreb
(Croatie). Janne Sinerma, Université de Finlande orientale (FI)
Eleni Papadopoulou, Afroditi Basiouka, Christos Papalexiou, Université Aristote de Thessalonique
(EL) Bálint Koós ; Annamária Uzzoli ; Monika Mária Váradi, Centre d'études économiques et
régionales (HU). Grzegorz Forys, Piotr Nowak, Université de pédagogie de Cracovie (PL).
Giuseppe Scardaccione, Jorge Velasco Mengod, Université de Valence (ES).

Traduction effectuée par les étudiants de la promotion ILTS 2021-2022 Groupe B de l'Université
Paris Cité
Coordination du projet : Patricia Minacori

Les informations sur ORATE et ses projets peuvent être trouvées sur www.espon.eu.

Le site web offre la possibilité de télécharger et d'examiner les documents les plus récents produits
par les projets ESPON achevés et en cours.

© ESPON, 2020

L'impression, la reproduction ou les citations sont autorisées à condition d'en indiquer la source et
d'en transmettre une copie au GECT ESPON, au Luxembourg.

Contact : info@espon.eu

ISBN : 978-2-919795-70-3

Rapport final

ESCAPE

**Décroissance des zones rurales
européennes :
défis, actions et perspectives pour la
gouvernance territoriale**

Version 21/12/2020

Table des matières

Liste des cartes	ii
Liste des figures	ii
Liste des tableaux	ii
Abréviations	iii
1 Introduction	1
2 Définition, cadre conceptuel et contexte politique	3
2.1 Définition accessible à tous	3
2.2 Différents types de processus de décroissance	3
2.3 Cadre conceptuel et contexte politique	5
3 Géographie de la décroissance en milieu rural	8
3.1 Définition opérationnelle des NUTS 3	8
3.2 Intensité et chronologie de la décroissance	9
3.3 Différences structurelles entre les régions en décroissance	13
3.4 Explorer la diversité des processus — Analyse par clustering	15
4 À travers le prisme de la décroissance en milieu rural : études de cas	25
4.1 Introduction	25
4.2 Tendances démographiques	25
4.3 Décroissance complexe et contextes plus larges	26
4.4 Brèves présentations des zones étudiées	28
4.5 Différentes voies du processus de décroissance	34
5 Réponse : des ententes et politiques en matière de gouvernance	38
5.1 Rôles des structures de gouvernance et des réseaux institutionnels	38
5.2 Réponses de l'UE et des politiques nationales face à la décroissance	46
6 Vers des principes et des justifications d'intervention fondés sur des données	53
6.1 Contexte général	54
6.2 Stratégies communes pour faire face à la décroissance dans le cadre de la théorie du changement	55
6.3 Processus d'élaboration des politiques en quatre étapes	58
7 Recommandations et priorités pour la recherche future	61
7.1 Sphères du changement et thèmes	61
7.2 Aperçu des mesures recommandées	61
7.3 Priorités pour la recherche future	64
Références	66
Liste des annexes	68

Liste des cartes

Carte 1 : Régions NUTS 3 en décroissance et en croissance	9
Carte 2 : Chronologie de la décroissance et de la croissance démographique 1993-2033	10
Carte 3 : Tendances locales de décroissance simple en Europe	12
Carte 4 : Typologie structurelle des régions NUTS 3 en décroissance	14
Carte 5 : Typologie de la « décroissance complexe » dans les régions rurales et intermédiaires	18

Liste des figures

Figure 1 : Géographie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)	20
Figure 2 : Démographie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)	20
Figure 3 : Économie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)	22
Figure 4 : Évolution de la population, évolution naturelle et migration nette par zone étudiée au cours de la période 2001-2017	26
Figure 5 : Symboles des quatre types de processus de décroissance	28
Figure 6 : Carte institutionnelle pour l'étude de cas sur l'Espagne	39
Figure 7 : Niveaux d'intérêt et de pouvoir à différentes échelles administratives concernant la décroissance démographique en milieu rural	42
Figure 8 : Stratégies communes d'atténuation et d'adaptation pour les zones rurales en décroissance dans le cadre de la théorie du changement	57
Figure 9 : Les quatre sphères du changement	61

Liste des tableaux

Tableau 1 : Aperçu des 29 dernières variables utilisées lors du clustering sur la « décroissance complexe »	17
Tableau 2 : Incidence perçue des quatre types de processus de décroissances dans les études de cas	34
Tableau 3 : Résumé des actions spécifiques recommandées par le projet ESCAPE	62

Abréviations

PAC	Politique agricole commune
DLP	Développement local participatif
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
CE	Commission européenne
Feampa	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
REDR	Réseau européen de développement rural
PE	Parlement européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
Fonds ESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
ESPO	Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
GEOT	Groupement européen de coopération territoriale ESPO
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
VAB	Valeur ajoutée brute
TIC	Technologies de l'information et de la communication
GAL	Groupe d'action locale
CRL	Collectivités régionales et locales
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
ZD	Zone défavorisée
CFP	Cadre financier pluriannuel
GMN	Gouvernance multi-niveaux
EM	État membre
NACE	Nomenclature des activités économiques dans la communauté européenne
NUTS	Nomenclature commune des unités territoriales statistiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
MOC	Méthode ouverte de coordination
PDR	Programme de développement rural
RUMRA	Zones rurales, montagneuses et isolées (intergroupe EP)
TdC	Théorie du changement

Les codes de pays sont conformes à la convention Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Country_codes)

1 Introduction

La décroissance en milieu rural n'est pas un phénomène nouveau. Depuis sa création, les politiques de l'Union européenne y répondent, de diverses manières et avec différents degrés d'efficacité. Cependant, nous assistons à un fort regain d'intérêt depuis cinq ans dans l'ensemble du cadre institutionnel, notamment au Parlement européen (Garcia Perez 2016, Margaras 2016, 2019), au Comité européen des régions (Gløersen et al. 2016, Herrera Campo 2017) et au Comité économique et social européen (Stenson 2017). Il se manifeste également par la création d'un intergroupe sur les zones rurales, montagneuses et isolées (RUMRA) et par la nomination du commissaire Dubravka Šuica, vice-présidente pour la démocratie et la démographie.

Il est opportun de réévaluer la logique, la mise en œuvre et l'efficacité des approches politiques européennes, nationales, régionales et locales. Nous sommes à un moment critique : la décroissance en milieu rural est devenue un phénomène très visible qui alimente le mécontentement populaire. Simultanément, nous sommes de plus en plus conscients des nouvelles opportunités liées à l'évolution des contextes technologiques, commerciaux et sociaux. La crise de la COVID-19 accélérera le changement et stimulera la poursuite du débat. Le repeuplement des zones rurales ou au moins un meilleur ajustement au statu quo démographique sont probablement plus réalisables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a plusieurs décennies. La première étape, très simple, consistera à reconnaître la divergence croissante entre les zones rurales « en expansion » et « en déclin », ainsi que la nécessité d'apporter des réponses politiques adaptées.

Si le dépeuplement est, bien sûr, un problème en soi, les processus socio-économiques et spatiaux sous-jacents montrent la nécessité de réévaluer plus largement les concepts de développement rural, de mettre davantage l'accent sur le bien-être et de s'éloigner des indicateurs purement économiques (OCDE, 2016, 2019, 2020). Dans un contexte de décroissance rurale, les indicateurs économiques classiques (tels que le taux de chômage) ne rendent pas compte d'importants « ajustements d'équilibre » (notamment l'émigration sélective prolongée) qui ont des conséquences graves et qui questionnent le bien-être rural.

La structure de ce rapport vise à « déployer » le matériel empirique et discursif généré par les activités de l'équipe du projet. La première partie définit la décroissance rurale, elle décrit les différents processus qui le provoquent et elle donne un aperçu de l'évolution des approches et des politiques de l'Union européenne. Ensuite, elle propose une analyse et une cartographie des données régionales disponibles pour illustrer la répartition spatiale de la décroissance (et de différents types) dans l'Europe rurale. On a adopté une approche plus qualitative/mixte pour réaliser l'étude comparative des huit études de cas, qui constituent un ensemble représentatif d'exemples territorialement cohérents du processus de déclin démographique dans les espaces ruraux, de ses effets locaux et régionaux complexes, et des interventions de l'Union européenne, aux échelles nationales, régionales et locales. Les parties suivantes du rapport présentent l'impact des décisions de gouvernance territoriale sur l'efficacité des politiques et sur certains aspects des politiques menées actuellement. Il faut mener une réflexion plus

théorique sur les logiques d'intervention et les bonnes pratiques dans l'élaboration de politiques. La dernière partie du rapport présente des conclusions et des recommandations, ainsi que des suggestions pour mener des recherches plus approfondies. L'ambition d'un texte concis et facile à lire, évitant le jargon et le langage technique, nécessite inévitablement un renvoi fréquent aux annexes complémentaires.

2 Définition, cadre conceptuel et contexte politique

Les messages clés :

1. Des processus socio-économiques très différents peuvent engendrer des résultats démographiques similaires.
2. La décroissance s'explique par quatre types génériques de processus socio-économiques : restructuration économique, inconvénients liés à la localisation, périphérisation, événements perturbateurs et transitions politiques/systématiques.
3. Les objectifs stratégiques et les résultats peuvent donner la priorité à l'atténuation ou à l'adaptation.
4. Le 2e pilier de la PAC s'est éloigné des approches exogènes au profit d'approches (néo) endogènes.
5. Toutefois, ses objectifs sont moins liés aux questions démographiques qu'à la croissance économique.
6. La politique régionale de l'UE s'est concentrée sur les régions moins développées où coexistent des économies en retard de développement et des économies en décroissance.
7. Cependant, il favorise les modèles de développement centrés sur les villes et qui peuvent exacerber la décroissance rurale.

2.1 Définition accessible à tous

Un compte rendu complet sur l'origine du terme « décroissance rurale » est fourni dans notre rapport initial (Copus *et al.* 2019 a p2-4). Nous avons commencé par adopter la définition de Grasland *et al.* (2008 p. 25) « une région en décroissance est une région qui perd une proportion significative de sa population sur une période supérieure ou égale à une génération ». Il est certain que la « proportion significative » et la « génération unique » doivent être quantifiées, et cela sera abordé dans la section 3.1, mais la définition de Grasland est utile, car elle souligne la distinction entre la « décroissance » et les fluctuations plus éphémères ou à petite échelle. La décroissance des zones rurales se caractérise par des processus de dépeuplement importants et durables.

2.2 Différents types de processus de décroissance

Accepter le principe de base de la définition de Grasland est une bonne base, mais sa limite réside dans son incapacité à nous aider à comprendre les différents processus qui sous-tendent les résultats (superficiels) communs du déclin de la population. L'espace ne nous permettra pas de réitérer les discussions des rapports précédents (Copus *et al.* 2019A.P. 1-7 *et* Copus *et al.* 2020 p. 33), mais il sera utile de mentionner la distinction technique entre les populations rurales en décroissance à cause de l'émigration (**décroissance active**) et celles qui se contractent (souvent en dépit de l'immigration) en raison de leur structure d'âge et de leur « décroissance naturelle » (**décroissance héritée**). Il est également utile d'établir une distinction entre les décroissances actives induites par des processus **d'exode rural** vers les agglomérations urbaines à l'échelle régionale ou nationale, et celles impliquées dans des flux européens ou intercontinentaux (**mondialisés**).

Nous pouvons faire une distinction plus fondamentale entre la décroissance « **simple** » (démographique) et les processus de décroissances « **complexes** », qui affectent l'économie et la société des zones rurales au sens large, ce qui conduit souvent à un phénomène de

« causalité cumulative » et à des « cycles vicieux » de décroissance. Notre réflexion sur la revue de la littérature et sur les résultats des études de cas nous amène à distinguer quatre types généralisés de processus de décroissances (complexes). Dans la réalité, ces types coexistent et interagissent souvent au sein d'une seule localité ou région, et conduisent à la décroissance démographique (partie 4.5). Néanmoins, il est en théorie nécessaire de les considérer comme des causes indépendantes pour les expliquer :

- **Restructuration économique** : le phénomène de décroissance est généralement lié à la baisse de la main-d'œuvre agricole. La plupart des zones rurales européennes ont connu, à un moment ou à un autre, un changement radical des structures agricoles avec de graves conséquences socio-économiques. Les effets sont encore observés dans de nombreuses zones rurales d'Europe méridionale et orientale. Dans certains contextes, ce processus a, plus récemment, été exacerbé par le déclin des activités minières ou industrielles traditionnelles. Ces restructurations économiques s'accompagnent généralement d'autres tendances territoriales défavorables qui ont un impact négatif sur le bien-être et la vie culturelle : perte de marge de manœuvre pour les activités économiques associées, réduction des services publics essentiels, dégradation des espaces naturels, migration vers les villes, affaiblissement de l'identité locale, détérioration du patrimoine culturel matériel et immatériel et diminution de la structure et de la capacité de gouvernance locale (Sanchez-Sanchez, 2016). L'abandon des terres peut être justifié par des effets écologiques ou l'érosion des sols.
- **Inconvénients liés à la localisation** : la décroissance des zones rurales est également souvent associée à des caractéristiques « négatives » (isolement, dispersion, manque de ressources naturelles, terres agricoles de mauvaise qualité, etc.) qui sont perçues comme des obstacles à la croissance économique. Ceux-ci sont souvent associés à l'isolement, à la rareté et à la proximité des frontières.
- **Périphérisation** : il ne faut pas confondre ce processus de décroissance avec la *périphéricité* qui est un inconvénient lié à la localisation (Copus *et al.* 2017a, b). La périphérisation s'en distingue, car elle est la conséquence de processus à grande échelle de réorganisation spatiale de l'activité économique (Lang et Görmar 2019) et de mondialisation. La périphérisation se produit à différentes échelles spatiales, ce qui aggrave généralement les effets provoqués par des inconvénients déjà existants et liés à la localisation (phénomène décrit ci-dessus).
- **Événements perturbateurs et transitions politiques/systématiques** : le dernier type de processus de décroissance rural implique l'impact d'événements ou de transitions historiques, tels que ceux vécus par les pays d'Europe centrale et orientale lors de la mise en place de régimes socialistes étatiques dans les années 1950, et à la fin de l'ère socialiste en 1989, les guerres des Balkans dans les années 1990, ou l'intégration à l'Union européenne dans les années 2000. Ces changements peuvent avoir de graves répercussions dans les régions où les structures économiques sont faibles et provoquer une décroissance à l'échelle nationale et rurale. Les écarts persistants dans les résultats économiques, les héritages institutionnels et l'inertie dans l'ajustement de la gouvernance peuvent contribuer à une faible perception de soi de la part des acteurs régionaux et à une lente amélioration de la qualité de vie dans les régions concernées.

Précisons que tous ces types de processus de décroissances ruraux ont une durée à moyen et long terme. La migration provoquée par ces déclin s'illustre généralement par l'exode rural vers les agglomérations dans le pays, mais elle peut aussi prendre la forme de flux mondialisés à travers l'Europe et le monde, comme lors de périodes historiques de forte industrialisation ou d'ajustements rapides tels que l'élargissement de l'UE. Les quatre processus (notamment le deuxième et le troisième) peuvent être améliorés par des politiques à l'échelle régionale ou

rurale. Ils peuvent être exacerbés par les effets des politiques de « place blind » ou les nouvelles approches de la gestion publique en matière de prestation de services.

2.3 Cadre conceptuel et contexte politique

Avant d'étudier l'évolution de la politique de l'UE à l'égard des zones rurales en décroissance, il est nécessaire de différencier les politiques **d'atténuation**, qui cherchent à rompre le cycle de la décroissance démographique et à favoriser la croissance démographique, et l'**adaptation** qui accepte le caractère inévitable de la décroissance continue et se concentre plutôt sur l'augmentation du bien-être individuel (Copus *et al.* 2019a, p. 27).

En analysant les phénomènes des cinquante dernières années et l'histoire de la décroissance des zones rurales européennes, on remarque que l'évolution des contextes technologique, politique et sociale ainsi que l'évolution de notre compréhension des processus et l'évolution des décisions politiques sont intimement liées. La taille du rapport ne nous permet pas de présenter en détail les différents chemins politiques empruntés par l'UE (la PAC et la politique régionale notamment), pour parvenir à la situation actuelle (Copus et Dax, 2020 [Annexe 1]). Il est toutefois très important de mentionner certains éléments clés de cette histoire, sans lesquels il n'est pas facile de comprendre les effets hérités qui sont si importants dans les données provenant des études de cas (partie 5) et les experts concernés (partie 6). Bien qu'on observe des similitudes entre les années 1970 et nos jours, l'histoire se divise en deux grandes périodes : avant et après 2005.

2.3.1 Avant 2005 — Solutions exogènes

Avant les années 2000, le discours académique et la politique privilégiaient les approches « exogènes ». On considérait que les économies et les populations rurales nécessitaient des apports *extérieurs*, que ce soit en termes de financement ou d'activité économique. Ainsi, la politique agricole commune (PAC) a utilisé le paiement par tête de bétail pour soutenir les agriculteurs dans les zones défavorisées (ZF) dans le but de maintenir la population. Au cours de cette même période, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ont abordé la question du dépeuplement rural en créant des programmes de développement rural (PDR) axés sur des zones spécifiques (objectifs 1, 5b et 6), en s'appuyant généralement, de façon implicite, sur les effets de la croissance des centres urbains.

2.3.2 Depuis 2005 — Approches endogènes

Au cours des années 2000, tout du moins avant le récent regain d'intérêt pour le sujet, on a moins axé le second pilier de la PAC et la politique régionale sur les tendances démographiques des zones rurales. Parallèlement, on a remplacé les initiatives visant à exploiter les atouts potentiels et les possibilités de développement dans les zones rurales en décroissance par une aide extérieure apportée pour soutenir les zones les plus touchées par ce phénomène. Plusieurs facteurs y ont contribué :

- Les incidences budgétaires causées par des élargissements successifs, puis par une période d'austérité, n'ont pas fourni les moyens nécessaires pour mettre en œuvre les approches décidées. En outre, la nécessité de traiter les impacts causés par des événements extérieurs imprévisibles, comme la crise financière de 2008 et la crise migratoire de 2014-2015, a souvent sollicité toute l'attention des décideurs politiques au

détriment des questions démographiques rurales à plus long terme. Néanmoins, le second pilier de la PAC (développement rural) qui a été créée dans le cadre de la préparation à l'élargissement comportait certaines mesures « territoriales » qui tenaient compte des besoins de l'économie rurale et de la population, dans son ensemble, plutôt que de l'agriculture en tant que secteur.

- Les chercheurs spécialisés dans le développement rural insistent de plus en plus sur la recherche de *solutions internes* fondées sur le « capital territorial », par des approches « *endogènes* » et *néo-endogènes* (Ray 2006). Toutefois, le manque de capital humain, social et institutionnel de nombreuses régions appauvries est à l'origine du concept d'approches « *néo-endogènes* », rendues possibles grâce à des aides financières et à des directives provenant d'organismes nationaux ou européens.
- Depuis le début du siècle, le catalogue des mesures de développement rural a évolué et les États membres ont bénéficié d'un degré de flexibilité graduellement plus élevé. Cela leur permet d'avoir plus de contrôle sur la manière de combiner ces mesures au sein des programmes de développement rural (PDR). Ce cadre a permis aux « anciens » États membres de concentrer leurs PDR sur des mesures agroenvironnementales, à l'exception des mesures territoriales pour lutter contre le dépeuplement. Les nouveaux membres de l'est et du sud de l'Europe (Dwyer 2008, Copus, 2010) ont reçu des financements plus importants provenant du second pilier pour mettre en place des mesures pertinentes comme la rénovation des villages, l'accès aux services de base, etc. Toutefois, les dépenses globales consacrées aux actions territoriales ont toujours été relativement faibles.
- Les « méta-stratégies » de l'UE (Agenda 2000, Göteborg/Lisbonne et UE 2020) ont permis d'orienter les efforts du développement rural et de la politique régionale vers d'autres questions que celles des tendances démographiques. La stratégie de Lisbonne, qui met l'accent sur la croissance économique, l'emploi et l'innovation, a permis de fixer et ensuite d'évaluer les objectifs des mesures territoriales (néo-endogènes) relevant du second pilier de la PAC, davantage en termes d'emploi et d'activité économique, que d'aide aux communautés rurales et à la population. Plus tard, la stratégie Europe 2020 a mis l'accent sur la durabilité et l'inclusion.
- En outre, dans le cadre de la « lisbonnisation » de la politique régionale, on s'est détourné des questions démographiques « négatives » pour se concentrer sur d'autres questions *visant à développer* « l'emploi, la croissance et l'innovation ». On atteint plus facilement ces objectifs, et la stimulation du PIB *régional*, dans les grandes villes, les villes ou les villages. Les interventions visant à améliorer les infrastructures et à soutenir les politiques concernant l'habitat ont réduit *les disparités interrégionales* et elles ont aussi eu un effet polarisant *au sein* des régions, augmentant la décroissance rurale.
- La politique régionale a continué à allouer la majeure partie de ses ressources aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % au PIB moyen dans l'UE. Ces régions ont successivement été appelées régions « d'objectif 1 », « de convergence », puis « moins développées ». L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) se traduit par un intérêt croissant pour les pays de l'est et du sud de l'Europe au détriment des régions rurales en décroissance du nord et de l'ouest de l'Europe.

Pendant les années qui suivirent l'an 2000, les programmes LEADER devaient fournir une aide financière considérable pour faire face à la décroissance rurale, mais celle-ci n'a pas été intégrée aux deux politiques principales citées ci-dessus et elle est restée une « initiative communautaire ». Au cours de la période de programmation actuelle, cette initiative est devenue partie intégrante du développement local participatif.

Face aux limites d'une PAC et d'une politique régionale « lisbonnisées », diverses institutions

de l'UE ont exploré, en finançant une « analyse axée sur les politiques », plusieurs approches très pertinentes contre la décroissance rurale. Ces approches comportent des thèmes récurrents comme la possibilité que la diversité territoriale et les atouts/capacités endogènes soient des facteurs de développement (Copus *et al.* 2011). Ces approches ont été désignées par le terme « spécialisation intelligente » dans les textes de la politique régionale (Da Rosa Pires *et al.* 2014). Plus récemment, ces concepts combinés à un fort intérêt pour les technologies de l'information et le développement « vert », ont constitué la base de l'initiative « Villages intelligents » de l'ENRD (Copus et Dax 2020 [Annexe 1]). L'accent mis sur les atouts locaux et l'action communautaire est certainement approprié à la décroissance des zones rurales.

Les scientifiques en charge de la recherche axée sur les politiques ont également étudié les liens/partenariats entre les zones rurales et urbaines (OCDE, 2013), en partant de l'hypothèse que l'amélioration des relations fonctionnelles entre les villes et leur arrière-pays pourrait renforcer les « effets de propagation ». Les zones rurales qui tirent le moins de bénéfices de cette interaction sont considérées comme des « Périphéries intérieures »¹. De même, d'un point de vue rural, les relations entre zones urbaines et zones rurales sont fondamentales pour la politique rurale 3.0 de l'OCDE. Celles-ci font même l'objet d'une analyse dans le cadre de la récente initiative de la DG Agriculture intitulée « Zones rurales fonctionnelles » (Copus et Dax 2020 [annexe 1]).

L'UE a à sa disposition tout un ensemble de mesures pour lutter contre la décroissance rurale. Toutefois, on constate un sérieux manque de cohérence et de stratégie au sein de l'UE. Nous reviendrons sur ce point plus en détail, en intégrant les informations tirées des études de cas, dans la partie 5.

¹ ESPON PROFECY (Processus, caractéristiques et cycles des périphéries intérieures en Europe) [Rapport Final](#) 2017

3 Géographie de la décroissance en milieu rural

Messages clés :

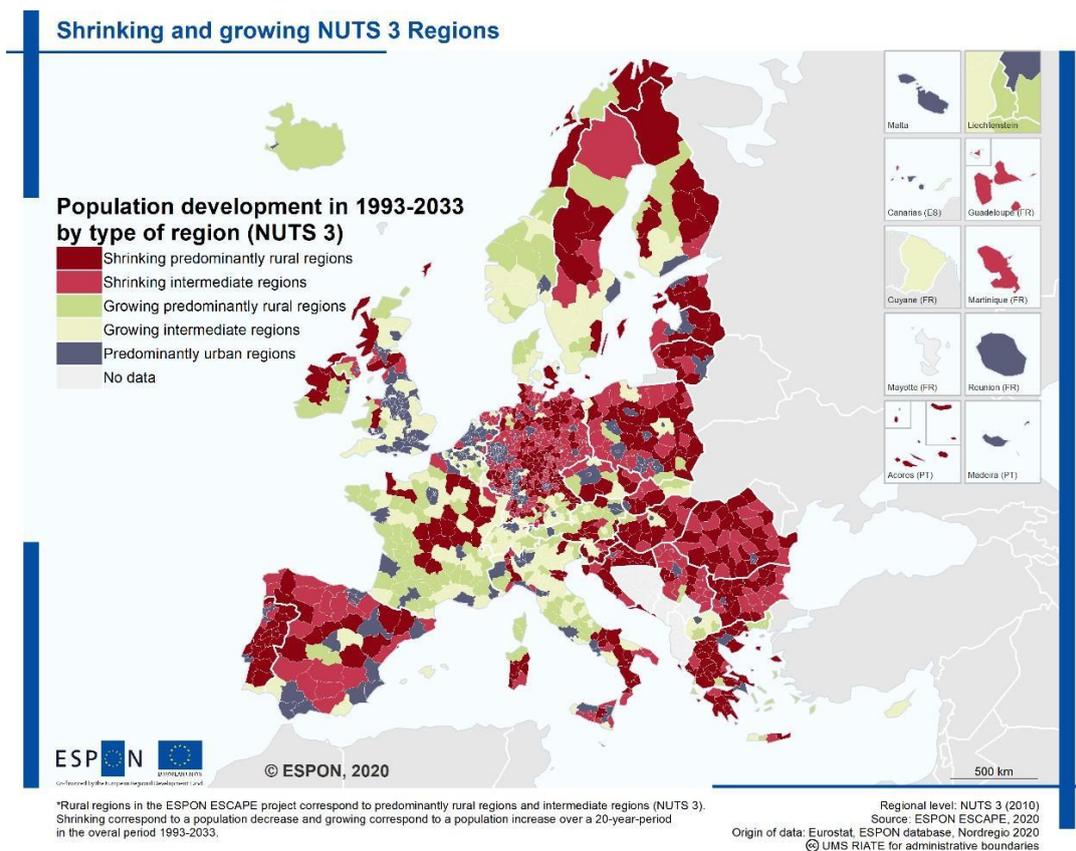
8. *Dans toute l'Europe, près de 60 % (soit 687 régions) des régions NUTS 3 à prédominance rurale ou intermédiaire répondent à des critères de déclin démographique durable (passé ou projeté). Ces régions couvrent près de 40 % de la superficie de l'UE et représentent près d'un tiers de sa population.*
9. *Elles se trouvent principalement à l'est et au sud de l'Europe, avec des régions dispersées au nord et à l'ouest.*
10. *La majorité des régions rurales en décroissance perdent leur population en raison d'effets « naturels » (par exemple, leur structure par âge, de faibles taux de fécondité et des taux de mortalité élevés).*
11. *Nombre d'entre elles, en particulier dans les régions d'Europe les plus durement touchées, connaissent également une décroissance « active » en raison d'une émigration nette.*
12. *L'analyse des données des unités administratives locales montre qu'il existe une tendance plus répandue et plus diversifiée à la décroissance et une importante variation intrarégionale.*
13. *L'analyse par cluster des indicateurs socio-économiques régionaux disponibles révèle cinq groupes de régions et une forte différenciation est-ouest sous-jacente.*

3.1 Définition opérationnelle des NUTS 3

Une des étapes fondamentales, qui aide à encadrer l'analyse présentée ultérieurement, consiste à définir une sous-catégorie de régions européennes (NUTS 3)² qui répondent à la fois aux critères de décroissance de Grasland et peuvent être considérées comme « rurales ». Ce dernier critère a été abordé dans la définition de l'Eurostat des régions « à prédominance rurale » et « intermédiaires » (2019) et exclut de son analyse les régions désignées « à prédominance urbaine ». Cette sous-catégorie de régions a ensuite été sélectionnée afin d'identifier les régions qui ont connu un déclin de leur population au cours d'une ou de plusieurs générations (défini dans ce contexte comme une période de 20 ans), tel qu'il a été enregistré dans un passé récent et projeté pour l'avenir. Le choix de cette définition était inévitablement un compromis entre, d'une part, l'utilisation maximale de l'importante quantité de données disponibles pour certains États membres de l'UE et, d'autre part, l'extension de notre analyse au plus grand nombre de régions possible. Cela a permis la sélection de deux périodes de 20 ans, 1993-2013 et 2013-2033. L'année de référence est 2013, car les données de projection au niveau régional émanant de Eurostat sont fondées sur cette même année et elles ne sont disponibles que pour 2013. Cette analyse a été réalisée avec la version NUTS 2010 à cause des contraintes de données.

² Comme dans la plupart des recherches ESPON, nous avons effectué une grande partie de notre analyse comparative à l'échelle de l'UE au niveau NUTS 3 en raison de la disponibilité relativement bonne de données harmonisées. Cependant, il est important d'être conscient des inconvénients de l'utilisation de régions qui, dans de nombreux cas, sont trop grandes pour saisir les tendances en détail. En effet, il est bien établi que les configurations des frontières affectent les schémas cartographiés. (Rebah et al 2006).

Carte 1 : Régions NUTS 3 en décroissance et en croissance



Pour être définie comme en « décroissance », une région rurale ou intermédiaire devait afficher une perte totale de sa population au cours de l'une de ces périodes ou sur les deux. Cet ensemble de critères a permis d'identifier au total 687 régions, dont 658 se trouvent au sein de l'UE-28 (carte 1). Ainsi, selon cette définition, 59 % de l'ensemble des régions à prédominance rurale et intermédiaire de l'UE-28 sont définis comme des régions en décroissance. Cela équivaut à près de la moitié du nombre total de régions NUTS 3 dans l'UE. Ces régions représentent 40 % de la superficie de l'UE-28 et représentent un tiers de sa population (2016).

3.2 Intensité et chronologie de la décroissance

3.2.1 Tendances au niveau des régions NUTS 3

Nous pouvons faire la distinction entre les régions en décroissance (NUTS 3), identifiées ci-dessus, en se basant sur la durée (une ou deux générations) et le pourcentage de la décroissance (perte de population par rapport à la population totale).

La typologie représentée sur la carte 2 provient de l'intersection de deux « axes » statistiques :

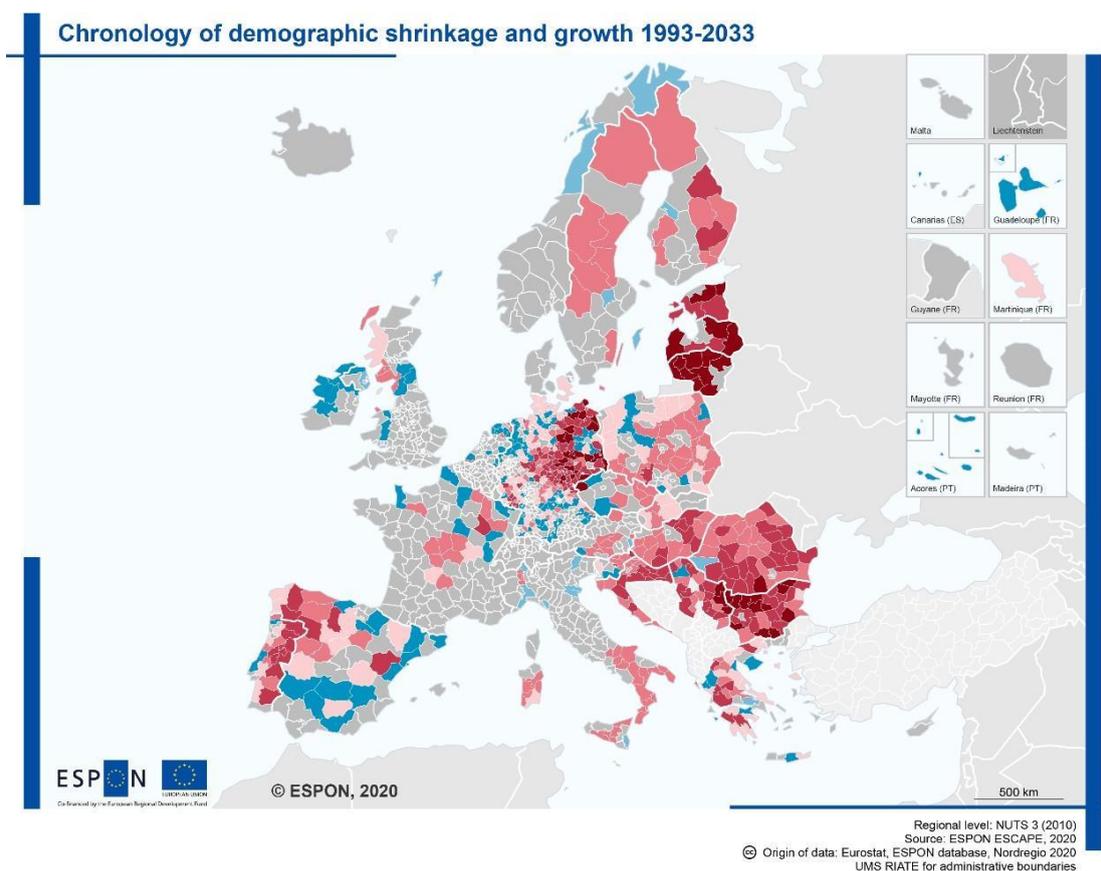
- La *durée* du déclin de population, que l'on sépare en trois catégories : 1993-2013 ; 2013-2033 ; et à la fois 1993-2013 et 2013-2033.
- L'*intensité* du déclin de la population, que l'on sépare en trois classes en utilisant l'indicateur de l'évolution annuelle moyenne de la population entre 1993-2033 : < -1 % ; entre -1 % et -0,5 % ; et entre -0,5 % et 0 %.

La carte obtenue montre qu'il existe six classes au sein des 687 régions rurales en décroissance. Tout d'abord, on fait la distinction entre les régions en décroissance entre 1993 et 2033 (en rouge) et celles en croissance sur cette même période, mais qui ont connu un déclin par le passé ou qui connaîtront un déclin (en bleu).

Les quatre nuances de rouge présentes sur la carte permettent de différencier l'intensité de la décroissance annuelle dans les régions faisant face à un dépeuplement sur la période de 1993 à 2033 :

- régions en décroissance au cours des deux périodes de 1993 à 2013 et de 2013 à 2033 avec :
 - à des taux moyens annuels de décroissance sévère (< -1) dans 58 régions. Ces régions se trouvent principalement en Bulgarie, en Lettonie et en Lituanie.
 - à des taux moyens annuels de décroissance modérée (de -1 à $-0,5$) dans 160 régions. Ces régions se trouvent principalement en Croatie, en Estonie, au Portugal et en Roumanie.
- à des taux moyens annuels de décroissance modeste (de $-0,5$ à 0) dans 209 régions. Ces régions se trouvent principalement en Autriche, en République tchèque, en France, en Hongrie, en Italie, en Pologne, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède.
- 113 de ces régions devraient afficher un déclin de population de 2013 à 2033 avec un taux de décroissance lente (entre $-0,5$ et 0) plus important que la période de croissance démographique de 1993 à 2013. Cela entraîne un déclin général de la population sur toute la période (de 1993 à 2033). La plupart de ces régions se trouvent en Allemagne, en Pologne et en Espagne.

Carte 2 Chronologie de la décroissance et de la croissance démographique, 1993-2033



Rural regions with population decrease in the period 1993-2033

- Experiencing population decrease in both periods 1993-2013 and 2013-2033 at severe annual average shrinking rates (< -1)
- Experiencing population decrease in both periods 1993-2013 and 2013-2033 at moderate annual average shrinking rate (-1 to $-0,5$)
- Experiencing population decrease in both periods 1993-2013 and 2013-2033 at modest shrinking rate ($> -0,5$)
- Experiencing population decrease only in the period 2013-2033 at modest shrinking rates ($> -0,5$)

Rural regions with population increase in the period 1993-2033

- Experiencing population decrease in the period 1993-2013
- Experiencing population decrease in the period 2013-2033

- No data
- Other regions

Les deux nuances de bleu permettent de différencier les régions rurales qui ont connu une croissance au cours de la totalité des deux générations, mais en décroissance au cours de l'une des deux périodes :

- 24 de ces régions ont enregistré un déclin démographique entre 1993 et 2013. Elles sont généralement situées en périphérie de leur contexte national. Il s'agit de régions situées, par exemple, au nord de l'Italie, au nord de la Norvège et dans certaines parties de l'Irlande du Nord au Royaume-Uni.
- Les 123 autres devraient connaître un déclin démographique entre 2013 et 2033. Il s'agit de régions situées en Irlande, aux Pays-Bas, en Espagne, en France, en Grèce et en Allemagne.

3.2.2 Tendances au niveau local

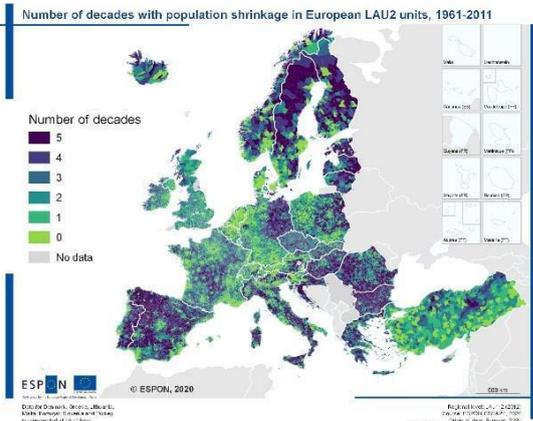
Les données disponibles au niveau des unités administratives locales sont généralement plus limitées (choix des années, manque d'éléments de changement, de projections comparables, etc.), ce qui restreint l'analyse visant à étudier l'évolution de la population totale. Toutefois, cette analyse est utile, puisque les processus socio-économiques qui peuvent entraîner la décroissance (partie 1.2) se déroulent sur une série d'échelles géographiques souvent plus petites que les régions NUTS 3. On a donc mis au point différents indicateurs qui mesurent la durée et l'intensité de la décroissance démographique ainsi que la répartition des dynamiques démographiques parmi les structures territoriales supérieures (NUTS 3) grâce à un ensemble de données historiques (1961-2011) provenant des unités administratives locales, disponibles sur Eurostat³. Tous les types de collectivités (urbaines ainsi que rurales) sont inclus dans l'analyse ci-dessous.

Concernant la population, les chiffres qui couvrent une période aussi longue nous permettent de déterminer si la décroissance est un problème ancien, nouveau ou temporaire. La carte 3a montre que de nombreuses zones comprenant des unités administratives locales, en particulier en Europe centrale et orientale ainsi que dans le sud de l'Europe, ont connu des périodes prolongées (4 à 5 décennies) de déclin démographique depuis les années 1960. Un plus petit nombre de zones, dont les zones urbaines les plus dynamiques à l'ouest et au centre de l'Europe, ont connu une *augmentation* continue de leur population au cours des cinquante dernières années.

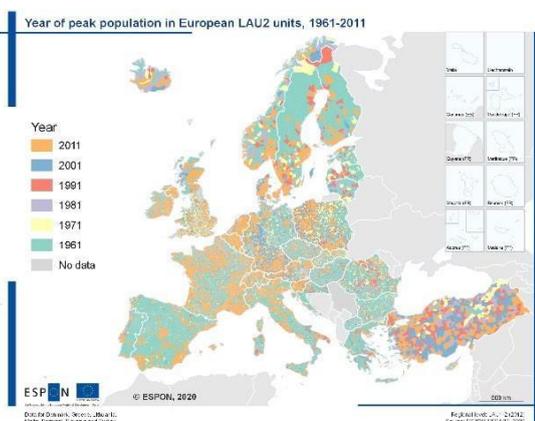
³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>. Voir aussi Gløersen & Lürer, 2013.

Carte 3 : Tendances locales de décroissance simple en Europe

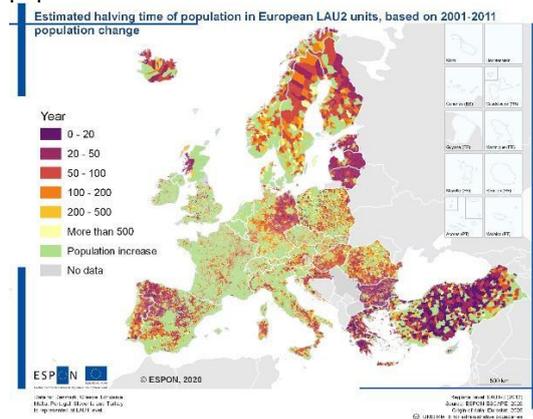
a) Nombre de décennies de décroissance démographique dans les unités administratives locales européennes, 1961-2011



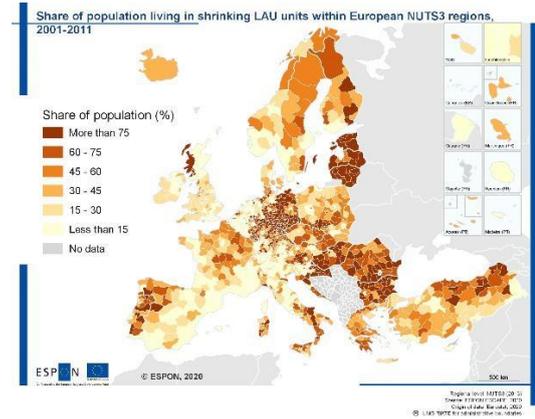
b) Années du pic de population dans les unités administratives locales européennes, 1961-2011



c) Durée estimée du déclin démographique dans les unités administratives locales européennes sur la base de l'évolution de la population 2001-2011



d) Proportion de la population vivant dans les unités administratives locales au sein des régions européennes NUTS 3, 2001-2011



Les tendances dans les unités administratives locales pour l'année du pic de population (Carte 3 b) révèlent également une Europe plutôt divisée. La plupart des unités administratives locales (en particulier celles du sud et de l'est de l'Europe ainsi que celles des zones rurales), ont atteint leur pic de population dans les années 60 et ont depuis été confrontées à un déclin démographique plus ou moins continu. D'autres (notamment celles situées sur la côte Atlantique et les régions centrales du continent, ainsi que dans les régions urbaines dynamiques de nombreux pays) ont connu une croissance continue et n'ont atteint leur pic de population qu'en 2011.

On obtient une perspective différente de cette chronologie lorsque l'on identifie la période (décennie) au pourcentage de décroissance la plus rapide (Piras et al. 2020 [annexe 2], Carte 3). Dans l'ouest de l'Europe, le déclin était à son paroxysme entre 1961 et 1981, alors que le pic a été atteint au début des années 2000 dans la plupart des régions anciennement socialistes. Il existe également des variations propres à chaque pays (les années 60 au Portugal et en Italie, les années 90 en Croatie) liées à l'industrialisation, aux possibilités de migration internationale et aux événements politiques.

Les variations de l'intensité de la décroissance peuvent être illustrées en cartographiant la *diminution moyenne de la population par décennie* ou le *changement moyen de la population sur différentes périodes*. Ces cartes sont présentées et analysées dans l'annexe 2 (Piras *et al.* 2020). Les territoires les plus gravement touchés en Europe (8-10 % ou plus de perte de population sur une décennie) se trouvent en Bulgarie, dans les pays baltes, dans l'ancienne République démocratique allemande, dans de nombreuses parties de la Croatie, en Italie, en Espagne, en Grèce et au Portugal. Si l'on projette les tendances démographiques futures, tout simplement en extrapolant les taux de déclin mesurés passés et présent de la population (*réduction de moitié de la population*), on constate des tendances similaires (Carte 3 c).

Les informations que nous pouvons tirer des dynamiques de populations dans les unités administratives locales montrent que les données moyennes NUTS 3 ne peuvent pas nous renseigner sur le degré d'homogénéité entre les régions. Il peut y avoir des tendances plus complexes en œuvre au sein des unités administratives locales. Une carte qui illustre la *part de la population vivant dans des unités administratives locales en décroissance* au sein d'une région NUTS 3 (carte 3 d) montre que les régions dont la décroissance est la plus uniforme se trouvent dans les pays de l'ouest et du centre de l'Europe, tels que les États baltes, la Croatie, la Hongrie, la Roumanie ou la Bulgarie. De même, la part de la population vivant dans des unités administratives locales en décroissance est également élevée dans les régions de l'Allemagne orientale et dans les parties (périphériques) de la Grèce, de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et des pays nordiques.

Dans d'autres parties de l'Europe, on observe une plus grande diversité des tendances démographiques parmi les unités administratives locales au sein des régions NUTS 3 (voir les cartes supplémentaires dans Piras *et al.* (2020) [Annexe 2]. Alors que les *types de régions les plus courants* sont les NUTS 3 en décroissance avec une part élevée d'unités administratives locales en décroissance et les NUTS 3 en croissance avec une part élevée de collectivités en croissance, il y a quelques exceptions [une part élevée de collectivités en décroissance au sein de NUTS 3 en croissance] situées en Espagne, dans les pays nordiques, en Pologne et en Allemagne. Il existe également des cas [par exemple en France, en Tchéquie et en Slovaquie] où les unités administratives locales en croissance sont surreprésentées dans les régions NUTS 3 en décroissance.

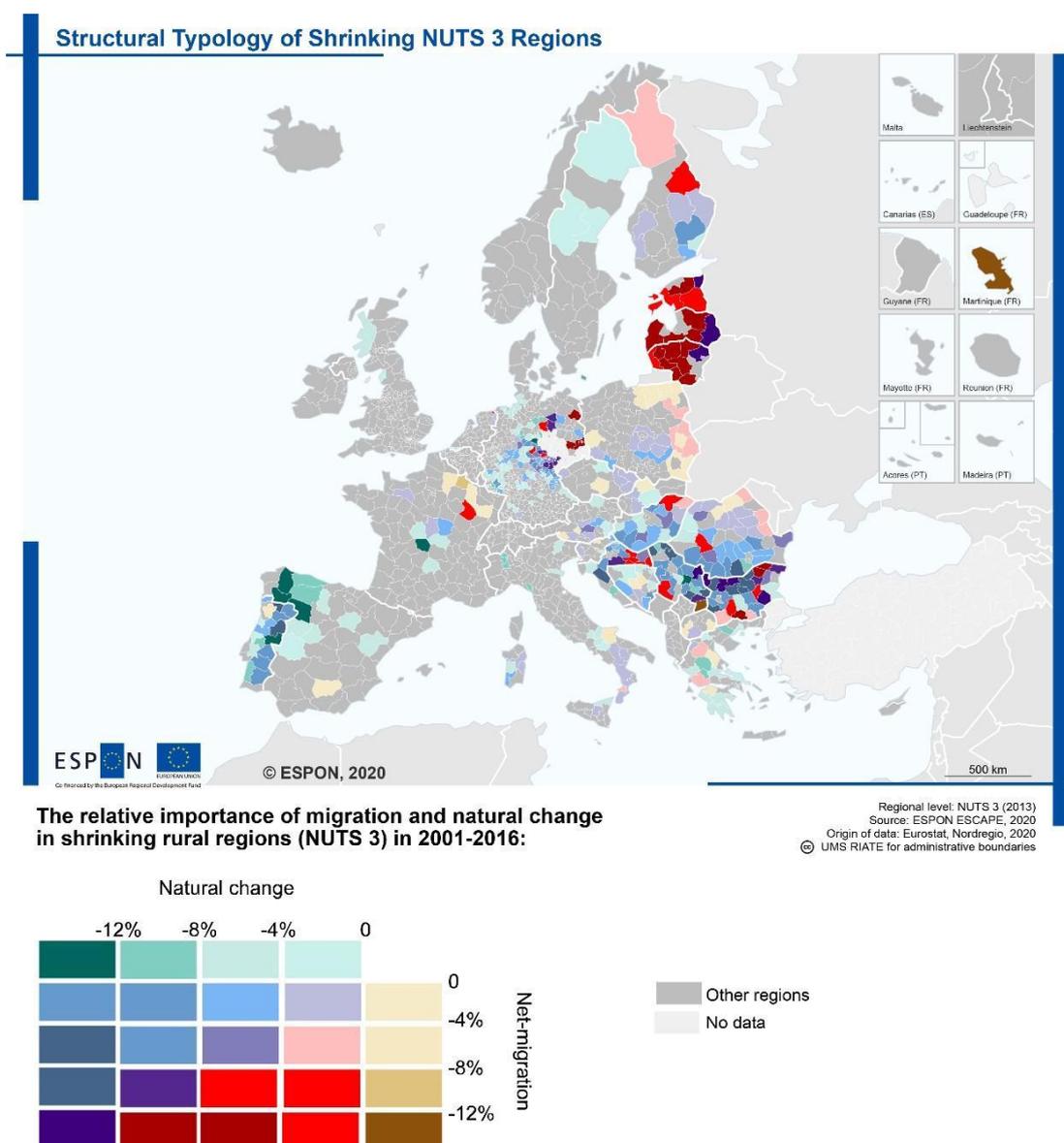
3.3 Différences structurelles entre les régions en décroissance

Dans la partie précédente, nous avons étudié où se situent les régions rurales en décroissance et comment l'intensité et la chronologie varient entre les différentes parties de l'Europe. Dans cette partie, notre attention se portera sur les deux composantes de la décroissance démographique : la migration et le changement naturel. L'équilibre entre ces deux composantes varie, en grande partie en raison de la chronologie du processus, ce qui nous permet [en théorie du moins] de faire la distinction entre la décroissance *active* et la décroissance *naturelle* [partie 1.2].

L'analyse de ces différences structurelles ne peut être effectuée sur l'ensemble des régions identifiées comme étant en décroissance dans la partie 3.1. Les régions qui n'ont pas connu

de décroissance par le passé [1993-2013], mais qui devraient connaître une décroissance à l'avenir, sont exclues. Il était également nécessaire de passer à NUTS 2013. Des ensembles de données sur la migration nette et le changement naturel sont disponibles pour la période 2001-2016 et pour 422 des régions NUTS 3 [décroissance rurale] identifiées ci-dessus, dont 385 sont situées dans des États membres de l'UE-28. Selon cette définition « plus stricte », les régions rurales en décroissance représentent 29 % des régions NUTS 3, soit 39 % de la superficie de l'UE-28 et 18 % de sa population. Cet ensemble de régions a été utilisé pour produire une typologie « structurelle » de la décroissance démographique, basée sur les composantes du changement démographique.

Carte 4 : Typologie structurelle des régions NUTS 3 en décroissance



Chacun des deux indicateurs inclus dans cette typologie [changement naturel et migration] est divisé en un même nombre de classes [5], en utilisant le même intervalle pour chaque classe [+/- 4 %] afin d'augmenter la lisibilité de la carte. En conséquence, la carte 4 trie 422 régions rurales en décroissance en 24 classes :

- 142 régions sont caractérisées uniquement par une évolution naturelle négative de la population (décroissance naturelle). Elles sont représentées en nuances de vert, soulignant l'intensité du changement négatif. On les trouve principalement dans l'ouest de l'Allemagne, au Portugal, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni, mais aussi dans certaines parties de la France, de la Grèce et de l'Italie.
- 107 régions où la décroissance naturelle est plus importante que la décroissance active (représentées en bleu). Elles se trouvent principalement dans les régions intérieures du Portugal, le sud de la Roumanie et l'est de la Serbie.
- 87 régions caractérisées par une importance similaire de la décroissance active et de la décroissance naturelle (représentées en violet sur la carte). Elles se trouvent principalement en Finlande, dans le centre de la Pologne et dans le nord de la Roumanie.
- 54 régions où la décroissance active est plus importante que la décroissance naturelle (représentées en rouge sur la carte). Elles se trouvent principalement dans les trois États baltes.
- 32 régions caractérisées par une décroissance active, c'est-à-dire uniquement par une migration nette négative, ce qui indique une intense migration de sortie en cours (représentées en brun sur la carte). Elles se trouvent principalement en France, en Macédoine du Nord et en Pologne.

3.4 Explorer la diversité des processus - Analyse par clustering

En réalité, les régions en décroissance sont confrontées à des difficultés de développement plus complexes que le dépeuplement, qui impliquent une série de questions étroitement liées : notamment les niveaux d'activité économique et d'emploi, la restructuration sectorielle, la productivité, les investissements, le capital social, la gestion territoriale, les institutions et la capacité de gouvernance. Si la « décroissance simple » est relativement facile à mesurer, l'interaction entre les tendances démographiques et ces dynamiques plus larges génère des « syndromes » de décroissance divers et multi-facettes, souvent associés à des « cercles vicieux » qui ont tendance à se reproduire. Dans ce rapport, on appelle ces phénomènes « décroissance complexe ».

Cette partie présente une typologie régionale (NUTS 3) de la « décroissance complexe ». Pour cela, on a appliqué des algorithmes de clustering à un ensemble de variables sélectionnées sur la base de modèles économiques établis. La typologie reflète largement les quatre types de processus de décroissance décrits dans la partie 1.2 (Restructuration économique, Désavantage géographique, Périphérisation et Évènements et Transitions).

3.4.1 Principes de sélection des variables

Des modèles établis d'économie du développement de la migration et la répartition de la main-d'œuvre qui sous-tendent depuis de nombreuses années les mesures politiques, à savoir le modèle d'économie duale de Lewis (1954) et le modèle de migration néoclassique de Schultz (1964), ont aussi été utilisés pour la sélection des variables incluses dans le processus de clustering. Le modèle de Lewis suppose que la main-d'œuvre excédentaire dans le secteur agricole (rural) se déplace vers le secteur moderne (urbain) en fonction de la disponibilité de l'emploi. Le modèle de Schultz postule que la migration est principalement motivée par l'écart salarial intersectoriel (ici représenté par la VAB relative par unité de travail), la distance (accessibilité) affectant les coûts de migration et donc la décision finale. Dans une situation de

restructuration économique, il y a un mouvement progressif de la main-d'œuvre de l'agriculture à faible productivité vers les secteurs industriel et tertiaire. La désindustrialisation et l'automatisation réduisent l'emploi industriel au profit des services ou d'autres régions ; et le retrait de l'État entraîne une diminution des emplois publics. Ainsi, nous prévoyons des mouvements entre les territoires et les secteurs, entraînés par leur compétitivité relative et leur développement ou de leur récession. La PAC et la politique de cohésion de l'UE peuvent agir comme des forces contraires dans les régions pauvres ou agricoles. Les changements dans l'utilisation des terres (abandon des terres agricoles, construction de zones résidentielles) sont le résultat de ces mouvements.

Bien que la littérature ait identifié des relations de cause à effet entre les dynamiques citées ci-dessus, une analyse en cluster ne doit pas être comprise en termes de causalité. Elle identifie plutôt des ensembles de caractéristiques qui ont tendance à se manifester simultanément dans certaines unités. En ce sens, notre typologie *simplifiée* et *descriptive* cherche à définir un ordre dans les phénomènes complexes et interdépendants observés dans les régions en décroissance.

3.4.2 Données et méthodologie de l'analyse en cluster

En dépit de ces considérations théoriques, notre analyse est très largement fondée sur les données. Tout d'abord, nous avons identifié plus de 70 variables au niveau NUTS3, qui pourraient représenter les composantes de la « décroissance complexe » dans une analyse en cluster des régions rurales en décroissance. Certaines sont disponibles auprès d'Eurostat ou d'autres sources publiques ; d'autres ont été calculées à partir de ces sources. Pour les variables transversales, les données utilisées sont celles de 2016, ou de l'année la plus récente possible. Pour les indicateurs longitudinaux, la période considérée est celle de 2001-2016 ou la période la plus longue disponible se terminant en 2016. La base de données a été créée dans le cadre du NUTS 2013, à partir de la liste des régions incluses dans l'analyse des composantes démographiques (partie 3.3).

La liste complète des variables initialement considérées est disponible dans Piras et al. (2020) [Annexe 2]. Elles regroupent cinq thèmes :

- Géographie (spécificités, macro-régions, etc.) - 17 variables
- Démographie (répartition et évolution de la population) - 13 variables
- Économie (VAB, PIB, emploi, productivité) - 32 variables
- Environnement (utilisation des terres, érosion) - 8 variables
- Politique (paiements par les Fonds ESI) – 4 variables.

À la suite d'un processus itératif d'expérimentation à base de clustering (voir ci-dessous), un sous-ensemble de 29 variables (Tableau 1) reflétant la dynamique démographique, les structures/restructurations économiques et les désavantages géographiques (accessibilité) ont été inclus dans la version finale de l'algorithme de clustering. Certaines variables ont été exclues de la procédure de clustering pour diverses raisons à la fois pratiques et théoriques, telles que des niveaux élevés de données manquantes ou la « redondance » (corrélation avec d'autres variables). Elles sont néanmoins très utiles pour la description des groupes, et plusieurs d'entre elles sont présentées dans les Figures 2-4 ci-dessous.

La classification hiérarchique de Ward, qui réduit autant que possible la variance totale au sein du groupe au lieu de considérer une seule mesure de distance entre les unités, a été jugée plus adaptée pour la détection de la structure de groupe sous-jacente. Le nombre optimal de groupes a été déterminé en examinant conjointement les indices statistiques et les modèles géographiques qui se dégagent de la cartographie des différentes solutions. Étant donné que les variables manquantes peuvent entraîner l'exclusion d'une unité du processus, nous avons limité l'analyse aux régions de l'UE identifiées comme étant en décroissance dans la typologie structurelle de « décroissance simple » (Carte 4).

Tableau 1 : Aperçu des 29 dernières variables utilisées lors du clustering sur la « décroissance complexe »

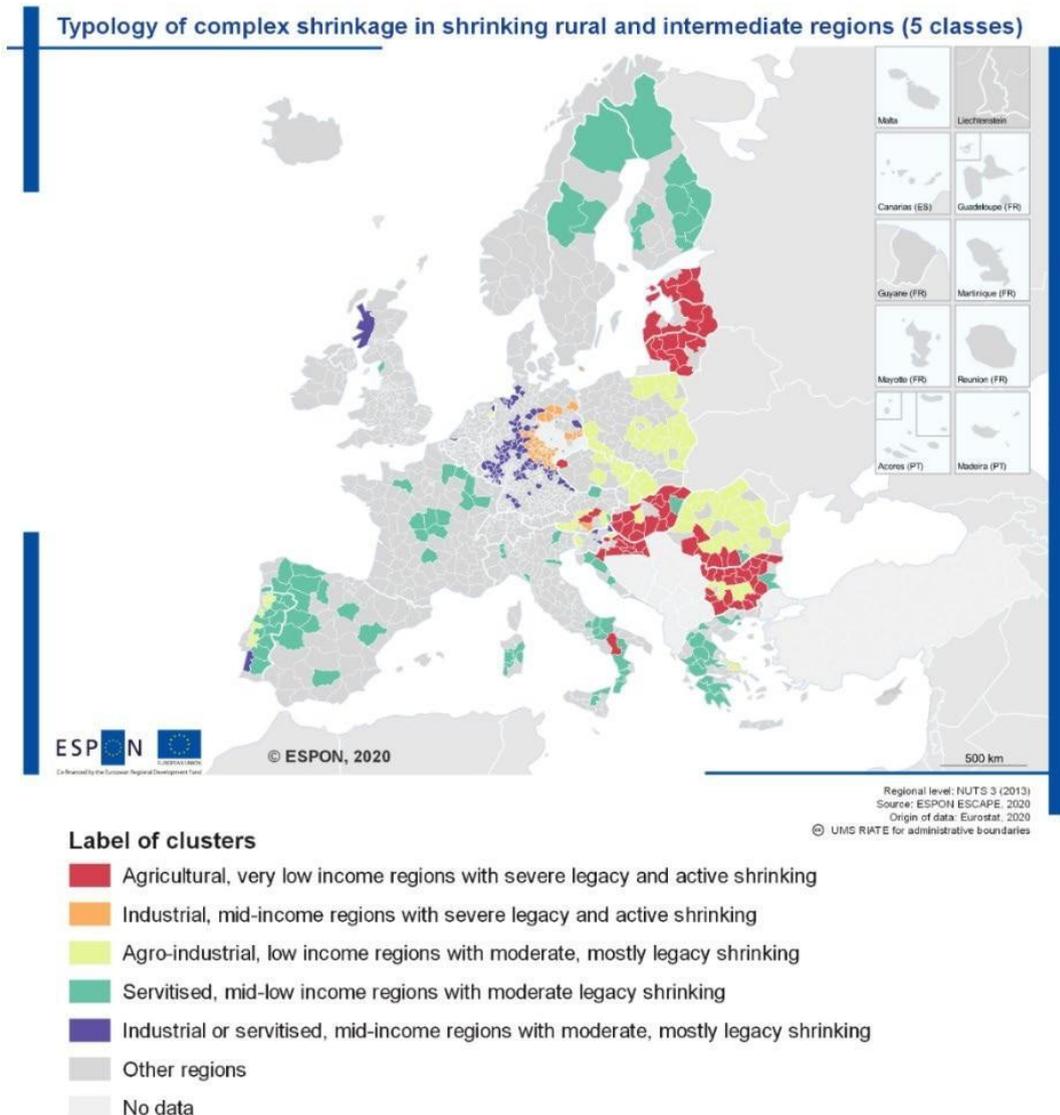
Catégorie	Variable
Géographie	1. Indice d'accessibilité multimodale au niveau NUTS3 en 2014
	2. Évolution de l'indice d'accessibilité multimodale au niveau NUTS 3 de 2001 à 2014
Démographie	3. Concentration de la population (0-1) entre les unités administratives locales en 2011
	4. Évolution de la concentration de la population entre les unités administratives locales (2001-2011)
	5. Part de la population vivant dans des unités administratives locales en décroissance (2001-2011)
	6. Densité de population (2016)
	7. Part de la population en âge de travailler 16-64 ans (2016)
	8. Taux de changement naturel de 2001 à 2016 en pourcentage de la population de 2016
	9. Taux de migration nette de 2001 à 2016 en pourcentage de la population de 2016
	10. Taux annuel de variation de la population de 1993 à 2013 en pourcentage de la population de 1993
	11. Taux annuel de variation de la population de 2013 à 2033 en pourcentage de la population de 2013
	12. Nombre de décennies de décroissance d'après les données des unités administratives locales (1961-2011)
Économie	13. Part de la VAB produite par le secteur primaire (NACE rév.2 secteur A) en 2016
	14. Part de la VAB produite par le secteur secondaire (NACE rév.2 secteur B-F) en 2016
	15. Part de la VAB dans le secteur des services (NACE rév.2 secteur G-N) en 2016
	16. Part de la VAB produite par le secteur public (NACE rév.2 secteur O-U) en 2016
	17. Évolution relative de la part de la VAB générée par le secteur primaire (2001-2016)
	18. Évolution relative de la part de la VAB générée par le secteur secondaire (2001-2016)
	19. Évolution relative de la part de l'emploi dans le secteur primaire (2001-2016)
	20. Évolution relative de la part de l'emploi dans le secteur secondaire (2001-2016)
	21. VAB par unité de travail en pourcentage du niveau national en 2016
	22. VAB par unité de travail dans le secteur primaire en pourcentage du niveau national en 2016
	23. VAB par unité de travail dans le secteur secondaire en pourcentage du niveau national en 2016
	24. Convergence vers la VAB nationale par habitant (points de pourcentage absolu, 2001-2016)
	25. Convergence vers la VAB nationale par habitant dans le secteur A (points de

	pourcentage absolu, 2001-2016)
	26. Convergence vers la VAB nationale par habitant dans le secteur secondaire (points de pourcentage absolu, 2001-2016)
	27. PIB par habitant (Parité de Pouvoir d'Achat) en 2016
	28. Convergence vers le PIB par habitant de l'UE (points de pourcentage absolu, 2001-2016)
	29. Convergence vers le PIB national par habitant (points de pourcentage absolu, 2001-2016)

3.4.3 Typologie de la décroissance complexe

Afin de pouvoir être exploités par les décideurs politiques, les groupes de typologie « décroissance complexe » ne doivent pas être ni trop rares ni trop nombreux, et doivent être clairement différenciés en termes de variables clés. Partant de ce principe, notre typologie se compose de cinq groupes. La carte 5 montre leur répartition géographique. Les figures 1 à 3 indiquent la valeur moyenne et l'écart-type des variables clés qui les composent.

Carte 5 : Typologie de la « décroissance complexe » dans les régions rurales et intermédiaires



Pour une bonne interprétation des résultats, il convient de garder à l'esprit les trois éléments suivants : tout d'abord, étant donné qu'il s'agit d'une typologie NUTS 3, les différences sous-

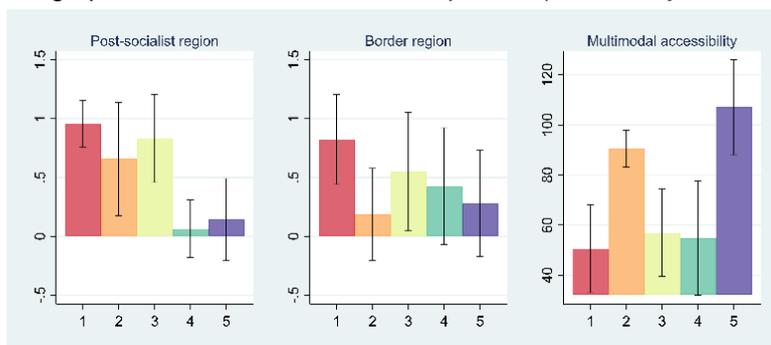
régionales (à l'exception de celles qui sont prises en compte par les indices de répartition de la population) n'y sont pas représentées. Les localités concernées par les études de cas ESCAPE peuvent donc être très différentes du type attribué à leur région. Ensuite, dans la mesure où il s'agit d'une typologie au niveau macro (UE), les différences *au sein* d'un même pays ou entre des pays d'une même macro-zone peuvent devenir moins visibles. Enfin, pour aider le lecteur à comprendre la complexité de la question, la réflexion qui suit est basée sur des valeurs moyennes, mais il existe une diversité résiduelle pertinente *au sein* des groupes.

1. Régions agricoles à très faible revenu connaissant une décroissance naturelle et active sévère

Ces régions sont en décroissance en raison de leur désavantage par rapport aux centres urbains, ce qui alimente l'émigration, et elles ne disposent généralement pas d'un secteur solide sur lequel s'appuyer pour inverser cette tendance.

Ce premier groupe comprend 74 régions (19,3 % des régions incluses dans l'analyse), principalement à l'est de l'Europe : les Pays baltes (en dehors des capitales), la majeure partie de la Hongrie et de la Bulgarie rurales, la Croatie continentale et le sud-ouest de la Roumanie. Sur le plan géographique, cela représente la plus grande part des régions intermédiaires, quelques régions côtières et montagneuses qui se caractérisent par la proximité des frontières (y compris celles de l'UE) et une accessibilité limitée (malgré des améliorations notables). Ces régions affichent le taux de décroissance simple le plus élevé (-18,7 %), réparti à part égales entre les changements naturels et l'émigration. Elles ont connu une décroissance rapide par le passé (mais cette tendance est plus récente que dans d'autres groupes) et elles devraient connaître, à l'avenir, une décroissance plus faible que le deuxième groupe. La décroissance ne se fait pas de manière uniforme, ce qui entraîne une concentration de la population et une grande différenciation dans les taux de décroissance des unités administratives locales. Du point de vue économique, le secteur primaire est relativement plus développé que dans d'autres groupes, notamment en termes d'emploi, mais son importance diminue rapidement. Le secteur des services et le secteur public sont relativement petits. Il en résulte que la VAB par unité de travail est la plus faible par rapport à la moyenne nationale, tant dans l'ensemble de l'économie (78 %) que par secteur. Cet indicateur se démarque de celui des autres groupes, dans l'ensemble (7,6 %) et dans chaque secteur. Au lieu de converger vers le niveau national, la VAB par unité de travail diverge à la fois dans l'économie globale (-7,6 %) et dans chaque secteur. Par conséquent, le PIB par habitant est le plus faible de tous les groupes (43 % du PIB de l'UE) et, tout en convergeant vers le PIB de l'UE de 9,7 %, il s'écarte du PIB national d'autant de points. Cela explique la part réduite et constante des terres bâties. Les paiements au titre du Fonds de cohésion sont les plus élevés dans ces régions, mais cela est compensé par le fait que les aides provenant d'autres fonds sont inférieures à la moyenne.

Figure 1 : Géographie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)

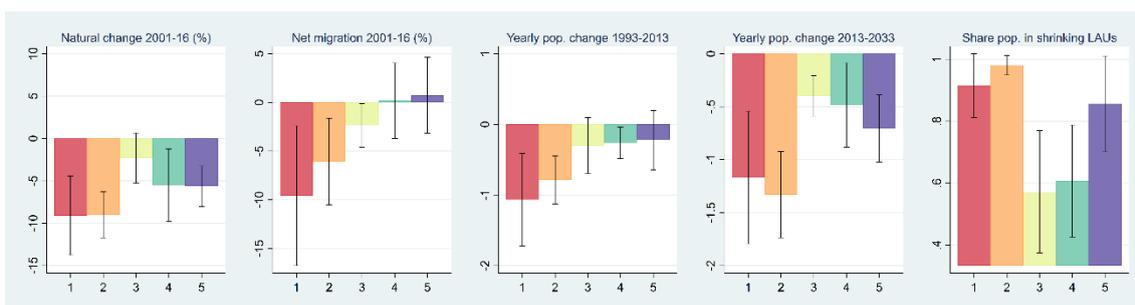


2. Régions industrielles à faible et moyen revenu connaissant une décroissance naturelle et active importante

Ce groupe est en train de rattraper son retard par une restructuration économique qui réduit les emplois à faible productivité, tout en nuisant à une structure démographique déjà faible. Ainsi, ces régions sont moins bien classées que les autres, qui sont divergentes mais plus saines sur le plan démographique.

Ce groupe se compose de 38 régions (9,9 %) situées à l'est (deux tiers du total) et à l'ouest de l'Allemagne. Les deux tiers de ces régions sont majoritairement rurales et elles présentent une meilleure accessibilité, à l'exception du cinquième groupe (mais l'amélioration a été de loin la plus modeste). Leur taux de décroissance démographique est presque aussi élevé que dans le premier groupe (- 15,1 %), la différence étant due à une émigration plus faible. La décroissance a duré plus longtemps que dans tout autre groupe et on prévoit des taux de décroissance plus sévères à l'avenir. Malgré son caractère rural, le secteur primaire est faible en termes économique et d'emploi, alors que le secteur secondaire, bien qu'en déclin, est le plus important de tous les groupes (38 %). Le secteur des services et le secteur public ne gagnent pas beaucoup en importance. La taille du secteur industriel est compensée par un faible produit par unité de travail par rapport à la moyenne nationale (77 %). Les autres secteurs n'obtiennent pas non plus de bons résultats en termes de productivité, mais ils s'améliorent tous beaucoup plus rapidement que les autres groupes. Le PIB par habitant est relativement élevé et ses taux de convergence, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, sont les plus élevés de tous les groupes, probablement grâce à des investissements élevés. Les terres sont utilisées intensivement et la part des terrains bâtis a rapidement augmenté. Bien que ces régions n'aient pas droit aux versements du Fonds de cohésion, cela est compensé par d'autres fonds (par exemple, le FSE).

Figure 2 : Démographie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)



3. Régions agro-industrielles à faible revenu avec une décroissance modérée, principalement naturelle

Ces régions, qui sont relativement faibles au niveau national, perdent de la population en raison d'une faible émigration en plus d'une diminution naturelle. Cependant, elles ont une situation plus centrale et une économie relativement plus forte que celle du premier groupe.

Ce groupe comprend 78 régions (20,4 %), principalement à l'est de l'Europe : toutes les régions polonaises et slovaques, toutes les régions tchèques sauf une, la plupart des régions roumaines, les régions bulgares, hongroises, croates et slovènes proches des capitales et certaines régions portugaises proches des grandes villes. D'un point de vue géographique, quatre cinquièmes de ces régions étaient socialistes, plus de la moitié sont des régions frontalières et leur accessibilité est assez mauvaise malgré une amélioration notable. Elles affichent le taux de décroissance le plus modeste (-4,7 %), réparti à parts égales entre la diminution naturelle et l'émigration ainsi que le taux de décroissance le plus lent prévu à l'avenir. La population est répartie plus uniformément que dans les autres groupes et les taux de décroissance locaux ne sont pas particulièrement élevés : seulement 57 % de la population vit dans des unités administratives locales en décroissance. Du point de vue économique, le PIB par habitant est légèrement supérieur à 50 % de la moyenne de l'UE et converge plus rapidement vers la moyenne nationale que dans les autres groupes (13,1 %), mais il s'en écarte aussi lentement. La part de l'agriculture dans la VAB est de 6 %, mais son importance en termes d'emploi est beaucoup plus grande (18 %). Le secteur industriel est relativement important (38 %) et progresse tant en termes de produits qu'en termes d'emploi. Les services, en particulier le secteur public, restent faibles malgré une augmentation relative rapide. Cette dynamique se traduit par la VAB relative par unité de travail la plus faible après le premier groupe, l'écart avec la productivité nationale se creusant à la fois pour l'ensemble de l'économie et dans tous les secteurs à l'exception de l'agriculture. En conséquence, la part des terres agricoles diminue moins que dans d'autres groupes. Les paiements au titre du Fonds de cohésion sont élevés, tandis que le recours aux autres fonds de l'UE est proche de la moyenne pour toutes les régions.

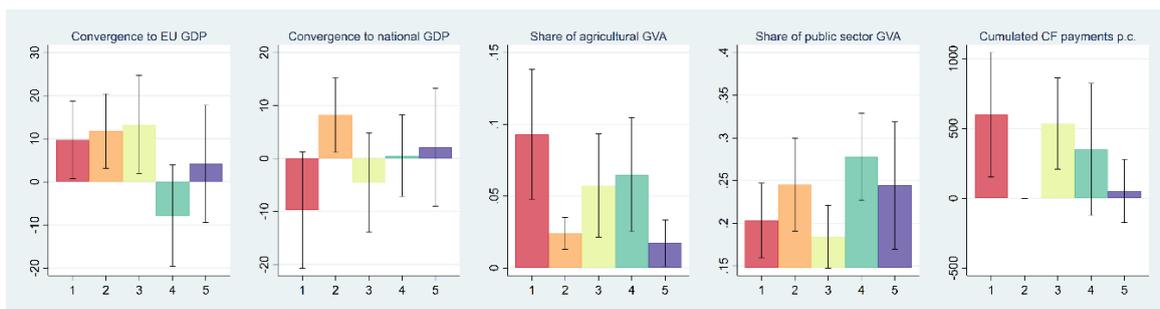
4. Régions à revenu faible et moyen avec une décroissance naturelle modérée et au secteur des services fort

Ces régions se sont développées dans le passé malgré un territoire « difficile » et un secteur secondaire faible. Bien que leur économie soit suffisamment saine pour empêcher une émigration massive, leur état qui se détériore et les structures démographiques « déformées » ont entraîné une « décroissance naturelle ».

Ce groupe, qui comprend 94 régions (24,5 %), est le plus varié géographiquement et il inclut les périphéries méridionale et septentrionale de l'UE : toutes les régions françaises, espagnoles, suédoises et finlandaises, la plupart des régions italiennes, grecques et portugaises, la côte adriatique de la Croatie et deux régions autrichiennes. Certaines régions présentent des particularités géographiques : 42 % se situent sur les côtes, 52 % ont une population montagnaise et une part importante sont des îles italiennes. La part des terres inutilisées est de loin la plus importante (22 %) et elle continue d'augmenter, tandis que la

décroissance des terres agricoles et l'érosion des sols constitue également un problème. L'accessibilité est presque aussi mauvaise que dans le premier cluster, mais elle a connu une amélioration moindre. Le PIB par habitant correspond environ aux deux tiers du niveau de l'UE et, à la différence de tous les autres groupes, il a régressé (-7,9 %), tout en stagnnant au niveau national. Cela, malgré le montant élevé des fonds de l'UE perçus, en particulier pour le développement rural (1 747 € par habitant provenant du FEDER). Les taux de décroissance sont de 5,4 % en moyenne, tous attribuables à une décroissance naturelle. Bien qu'il s'agisse d'une tendance à long terme, les taux sont faibles et on s'attend à ce qu'ils le restent. Cependant, la forte variation des taux de décroissance locaux a entraîné une concentration croissante de la population. Du point de vue économique, le secteur secondaire est sous-développé et perd de son importance, tandis que le secteur public et celui des services sont considérables (42 % et 28 % en moyenne) et ils gagnent en importance. Cela a pour conséquence un produit relatif par unité de travail plus élevé que dans les groupes précédents (85,5 %), mais qui s'écartent lentement du niveau national dans tous les secteurs, en particulier celui de l'agriculture.

Figure 3 : Économie de la « décroissance complexe » (valeur moyenne et écart-type par cluster)



5. Régions à revenu moyen avec décroissance naturelle modérée et au secteur des services fort

Ces régions, dont l'économie est plus faible que la moyenne nationale mais qui ont toujours des économies robustes, connaissent une décroissance en raison des structures démographiques déformées et des taux de fécondité faibles.

Ce groupe très central comprend 99 régions (25,9 %), se trouvant presque toutes à l'ouest de l'Allemagne, dans les districts urbains de l'est de l'Allemagne (*Landkreis*), dans trois des quatre régions néerlandaises et quatre des cinq régions slovènes. Une majorité d'entre elles sont des régions intermédiaires et un quart appartiennent à une région métropolitaine. Leur accessibilité est supérieure à la moyenne de l'UE et continue à s'améliorer. La densité de population est élevée et la part des terres bâties, qui est en augmentation, est importante. Le taux de décroissance modérée (-4,9 %), qui devrait ralentir à l'avenir, résulte d'une forte diminution naturelle et est caractérisé par un solde migratoire faible mais positif. Bien que la majorité de la population vive dans des unités administratives locales en décroissance, sa répartition est plus uniforme que dans d'autres groupes et il n'y a pas de grande différence dans les taux de décroissance. Le PIB par habitant, légèrement supérieur à la valeur de l'UE (103 %) mais inférieur à la valeur nationale, converge lentement sur les deux niveaux. Par conséquent, les aides financières de l'UE sont nettement inférieures à celles des autres groupes. Les

économies de ces régions reposent en grande partie sur le secteur des services, avec des secteurs tertiaire et public qui sont en croissance en termes relatifs. La part de la VAB industrielle est comparable à la moyenne de toutes les régions mais elle décroît, celle du secteur de l'agriculture est négligeable. En moyenne, la VAB relative par unité de travail est plus élevée que dans les autres groupes, mais toujours inférieure au niveau national (89 %). Elle converge lentement dans tous les secteurs, à l'exception de celui de l'industrie.

3.4.4 Les processus complexes associés à la décroissance rurale

L'identification de clusters a mis en avant le fait qu'un ensemble de processus socio-économiques spécifiques et complexes pouvaient expliquer certaines tendances démographiques rurales et régionales similaires. En effet, la « décroissance simple » n'est pas nécessairement synonyme de déclin économique, mais s'accompagne d'une faiblesse économique *relative* que l'on peut souvent associer à divers désavantages géographiques (périphéricité, faible accessibilité, structure territoriale « difficile »).

Les analyses complémentaires détaillées par Piras *et al.* (2020) [annexe 2] révèlent que les clivages territoriaux les plus persistants en termes de processus de « décroissance complexe » se situent entre l'ouest et l'est de l'Europe, et entre un « noyau » s'étendant de l'Autriche aux Pays-Bas et la périphérie orientale, septentrionale et méridionale. Alors que le changement naturel est généralement négatif dans tous les groupes, la migration largement négative à l'est de l'Europe joue un rôle de diversification.

Selon les relations observées dans les groupes individuels concernant les variables, nous pouvons habituellement associer la décroissance à une VAB par unité de travail inférieure à la moyenne nationale ; nous constatons également qu'il tend à être plus grave lorsque les secteurs les plus importants sont en déclin, ou en l'absence de secteurs disposant d'un avantage comparatif. Le cinquième cluster corrobore les conclusions formulées sur l'importance d'un désavantage *relatif* : son économie est en effet *relativement* moins compétitive que celle des régions voisines et elle n'attire donc pas suffisamment de migrants pour compenser la décroissance héritée.

L'analyse des clusters suggère la présence de modèles récurrents intéressants à partir desquels nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- Premièrement, les taux de décroissance dans les clusters diffèrent principalement en raison des flux de migration : les régions périphériques - en particulier à l'est de l'Europe - auront peu de chances de conserver leur population si elles ne disposent pas d'un avantage comparatif (un secteur prometteur).
- Deuxièmement, la convergence nationale joue probablement un rôle plus important que la convergence européenne, car les coûts de migrations internes sont moindres. La convergence européenne (au niveau des États membres) a longtemps caché des disparités territoriales croissantes auxquelles il faudra faire face, en particulier dans les pays post-socialistes monocentriques.
- Troisièmement, l'impact des différences géographiques diminue en présence d'économies d'agglomération et de servicisation ; de ce fait, les régions rurales méditerranéennes et les régions nordiques faiblement peuplées peuvent facilement devenir un cluster.
- Quatrièmement, un soutien financier important de l'UE ou d'un secteur public important ne suffit pas à empêcher une décroissance sur le long terme dans le contexte d'une

géographie défavorable et d'une faiblesse des secteurs secondaire et tertiaires.

- Enfin, même une amélioration notable en termes d'accessibilité ne suffirait pas à freiner la décroissance dans les régions périphériques.

4. À travers le prisme de la décroissance en milieu rural : études de cas

Messages clés :

14. Nous associons souvent le déclin démographique à un « cercle vicieux » engendré par de faibles résultats économiques, une dépendance à l'égard du secteur primaire ou de l'industrie manufacturière, et de faibles niveaux d'entrepreneuriat.
15. Ces facteurs entraînent une émigration sélective qui aura pour conséquences de nombreuses carences en capital humain et des problèmes auto-entretenus sur le marché du travail, dont notamment un décalage spatial entre le capital humain disponible et les perspectives d'emploi.
16. Le déclin de la demande entraîne des problèmes dans le maintien de l'offre de services et de l'infrastructure de transport, ce qui encourage davantage l'exode de la population.
17. Les expériences des huit cas d'études révèlent globalement deux « voies » vers la décroissance qui combinent une grande partie des quatre processus génériques identifiés dans la partie 2.2.
18. Nous pouvons associer ces derniers à la même différenciation identifiée par l'analyse des clusters à l'est et à l'ouest.

4.1 Introduction

Les huit études de cas présentées dans cette partie ont été soigneusement sélectionnées en utilisant une procédure en deux étapes détaillée par Kovacs *et al.* (2020) [annexe 4] : elle garantit l'inclusion des décroissances actives et naturelles, de l'urbanisation et de la migration mondialisée, ainsi que des différentes « macrorégions » de l'UE. Plus précisément, sur une liste de 24 régions candidates, nous en avons sélectionné huit en considérant deux paires de critères : le type de décroissance dominante (active et naturelle) et les principales directions des flux de population (rural-urbain ou mondialisé).

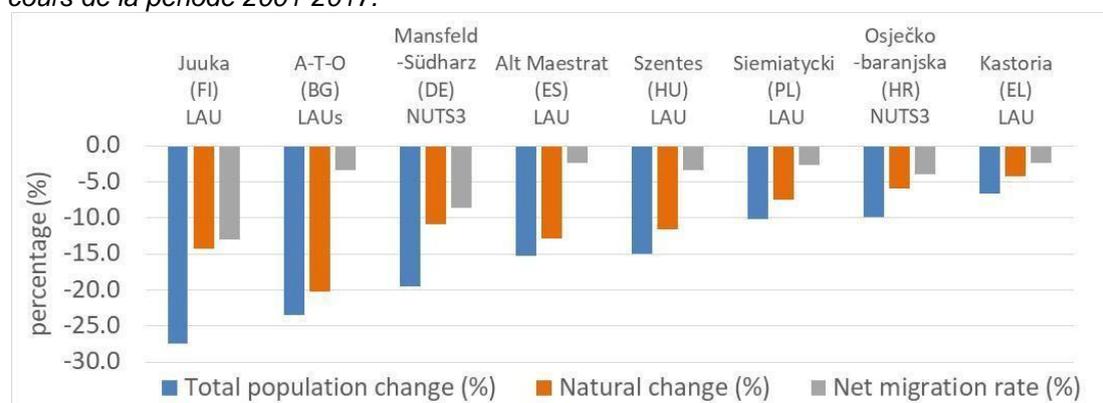
Les études de cas jouent des rôles importants et multiples dans le cadre de ce projet. D'une part, elles permettent de mieux comprendre le phénomène à travers huit exemples de divers processus socio-économiques liés à la décroissance rurale. D'autre part, elles fournissent un large éventail de preuves empiriques pour les tâches ultérieures du projet. Ces études nous ont ainsi permis de mieux comprendre la perspective des acteurs quant à la décroissance de la population, ainsi que les structures et les pratiques de gouvernance. Elles ont mis en évidence des stratégies d'adaptation, des logiques d'intervention et des outils politiques, et elles ont ainsi révélé les voies et les approches qui seront choisies à l'avenir (de l'atténuation à l'adaptation). Enfin, elles nous ont permis d'évaluer la pertinence et l'applicabilité des objectifs politiques à l'échelle macroscopique européenne. Nous avons pu obtenir des résultats équilibrés et cohérents par le biais d'orientations méthodologiques communément admises et d'un modèle de rapport standard. Cette partie se divise en trois temps : analyses comparatives du contexte démographique et de la situation socio-économique des huit régions dans son ensemble (parties 4.2 et 4.3) ; portraits de chaque localité (partie 4.4) ; résumé des déclencheurs et des modèles de décroissance qui auront pu être observés (parties 4.5 et 4.6).

4.2 Tendances démographiques

Un fort déclin de la population a été enregistré dans toutes les zones étudiées au cours de la

période 2001-2017 (Figure 4) : les baisses vont de 6,7 % à Kastoria (EL) à une baisse de 27,4 % à Juuka (FI). Dans trois des cas (Juuka, FI ; le Mansfeld-Harz-du-Sud, DE ; et Alt Maestrat, ES), ce déclin allait à l'encontre de la croissance observée au niveau national. Dans les cinq cas restants, le phénomène concernait l'ensemble des pays, même si les zones étudiées affichent une décroissance plus élevée. Dans la plupart des cas, la décroissance naturelle reflète l'influence importante des « effets hérités » d'une population vieillissante. En outre, les zones des études de cas en Finlande, en Espagne et en Allemagne affichent des indices de vieillissement sensiblement plus élevés que la moyenne nationale. Toutes les zones étudiées affichent un taux de migration net négatif s'écartant de la moyenne nationale, allant de 2,4 % (ES et EL) à 13 % (FI). Kovács et al. donnent plus de détails sur les principaux indicateurs démographiques (2020) [annexe 4].

Figure 4 : Évolution de la population, évolution naturelle et migration nette par zone étudiée au cours de la période 2001-2017.



Source : élaboration effectuée par les bureaux nationaux de la statistique

4.3 Décroissance complexe et contextes plus larges

La décroissance de la population n'est pas nécessairement synonyme de déclin économique, mais des processus démographiques défavorables peuvent être à la fois des causes et des conséquences d'un ensemble de défis socio-économiques propres à une région.

En ce qui concerne la production économique, et en tenant compte du PIB par habitant, toutes les zones étudiées représentent des régions rurales ou intermédiaires de l'Europe aux revenus moyens (Castellón, ES, Carélie du Nord, FI et Mansfeld-Harz-du-Sud, DE) ou faibles (toutes les autres). D'un point de vue national, toutes ces régions peuvent être considérées comme peu performantes (si nous nous basons sur le PIB par habitant), à l'exception de Castellón (ES). Les tendances économiques que nous avons pu y observer au cours des deux dernières décennies indiquent des trajectoires à la fois convergentes et divergentes par rapport aux moyennes nationales. Au cours de la période 2001-2017, seules la région NUTS 3 de Carélie du Nord (Juuka inclus) et la région du Mansfeld-Harz-du-Sud (DE) ont suivi la progression moyenne nationale du PIB par habitant. À cet égard, les régions d'Osijek-Baranja (HR) et de Kastoria (EL) semblent stagner, tandis que les autres zones étudiées affichent des tendances à la traîne.

Les mauvaises performances économiques que nous avons pu constater ont des origines différentes selon les régions. À l'est de l'Europe, ces performances sont dans une certaine

mesure encore liées à la crise de transition des années 1990 causée par l'effondrement des économies socialistes et des liens commerciaux, et exacerbée en Croatie par la guerre d'indépendance. Les économies les plus faibles ont eu des difficultés à s'adapter à l'évolution de la dynamique et aux exigences des marchés mondialisés : elles n'ont donc pas été en mesure de préserver leurs populations dans un contexte de mouvements quasi-illimités au cours des dernières décennies. Cet enjeu de l'adaptation économique était encore plus difficile à affronter pour les régions qui dépendaient de structures mono-industrielles ou de quelques activités dominantes : ces zones se sont effondrées ou elles ont décliné au fur et à mesure qu'elles perdaient de l'influence - voire leur place - sur les marchés mondiaux. Nous pouvons citer par exemple l'exploitation du cuivre à Mansfeld-Harz-du-Sud(DE), l'extraction et la transformation de la stéatite à Juuka (FI), l'industrie de la fourrure à Kastoria (EL), l'industrie textile à Alt Maestrat (ES) et le secteur de l'agriculture dans son ensemble. Les industries primaires et manufacturières jouent toujours un rôle important dans l'économie des régions étudiées. Bien que sa contribution soit généralement plus faible, la production agricole reste importante du point de vue des perspectives d'emploi dans chacune des zones (10 à 20 % de l'emploi total), à l'exception de la région du Mansfeld-Harz-du-Sud(DE). Outre les activités primaires, la plupart des régions étudiées - en particulier Lovech (BG) - affichent un taux d'emploi supérieur à la moyenne nationale dans les branches manufacturières traditionnelles. Nous pouvons citer à titre d'exemple l'industrie alimentaire (HU, FI et ES), l'industrie textile (BG et ES), l'industrie de la fourrure (EL), l'extraction de la stéatite, le travail des métaux (FI) et l'extraction du cuivre (DE).

Les processus liés à l'entrepreneuriat dans ces régions mettent également en lumière des défis exacerbés par des décroissances démographiques complexes. Par rapport aux moyennes nationales, le nombre d'entreprises (pour 1 000 personnes) est plus faible dans toutes les zones étudiées - une constante observée au cours des dix dernières années. Le nombre et la part de moyennes et grandes entreprises sont généralement faibles, et ne font que baisser. Le bassin d'entreprises pour chacune des zones est principalement composé de petites et microentreprises. Étant donné que les PME ont des capacités limitées en termes d'investissements et d'emploi, les régions étudiées se caractérisent par une pénurie de perspectives de recrutement.

Dans toutes les études de cas, nous constatons également une migration sélective selon l'âge et une proportion décroissante de la population en âge de travailler. Le taux de chômage est élevé dans les régions rurales (FI, BG, HR, DE) où la taille des industries primaires et secondaires ne permet pas d'absorber une main-d'œuvre peu qualifiée. Ce n'est pas le cas, par exemple, à Szentes (HU), où l'industrie alimentaire emploie un grand nombre de personnes non qualifiées ou semi-qualifiées et où l'émigration a concerné les personnes hautement qualifiées, d'où un chômage peu élevé.

Une pénurie générale de main-d'œuvre qualifiée, observée en Finlande, en Bulgarie, en Croatie, en Allemagne et en Grèce, tend également à entraver le développement. Comme indiqué plus haut, cela est en partie lié à la structure des industries locales et à leurs capacités limitées d'absorption de la main-d'œuvre. Il peut en résulter une émigration sélective due à

l'absence de possibilités d'enseignement supérieur et d'emploi pour une main-d'œuvre qualifiée, comme dans les régions de Alt Maestrat (ES) et du Mansfeld-Harz-du-Sud(DE), ou les villes de Lovech (BG) et de Szentes (HU). Dans de tels cas, le marché du travail local actuel alimente un cercle vicieux qui empêche les industries de haute technologie d'y investir.

La qualité et la quantité des services fournis (éducation, soins de santé, administration publique) sont problématiques dans toutes les zones étudiées, à l'exception de la région d'Osijek-Baranja(HR). En raison des faibles taux de fécondité des migrants permanents, le nombre d'enfants inscrits dans les jardins d'enfants et les écoles a diminué au cours des dernières décennies dans toutes les zones étudiées. Cela a conduit à la fermeture de nombreuses écoles, par exemple à Juuka (FI), à Szentes (HU), dans le Lomza (PL), dans le Mansfeld-Harz-du-Sud (DE), à Apriltsi, à Trojan, ou dans l'Ougartchin (BG). Les services de santé et d'assistance sociale occupent une place de plus en plus importante dans les zones étudiées en raison du vieillissement accéléré de la population. Parallèlement, on peut constater une diminution générale des unités de service et un manque de personnel (notamment des médecins généralistes) par rapport aux moyennes nationales. Les activités commerciales et culturelles souffrent également d'un manque général de perspectives de développement.

La quantité insuffisante de services locaux de bonne qualité met en évidence la nécessité de mettre en place des infrastructures de transport adéquates et des services de transport public, en particulier dans les régions où les zones des études de cas se situent dans des périphéries géographiques (FI, BG, PL), ou dans lesquelles le processus de périphérisation a entravé l'accessibilité des SIG (ES, HU, EL) en y renforçant la proximité (relative). Dans la ville de Szentes (HU) et les régions d'Alt Maestrat (ES), du Mansfeld-Harz-du-Sud (DE) et d'Osijek-Baranja (HR), les habitants ont un accès limité aux services en ligne car moins de ménages disposent de l'internet à haut débit que la moyenne nationale. En outre, l'analphabétisme numérique peut également freiner la diffusion de ces services, comme nous l'avons vu en Alt Maestrat (ES).

4.4 Brèves présentations des zones étudiées

Chacune des huit zones étudiées est brièvement décrite ci-dessous. De petites cartes indiquent l'emplacement de la zone à l'intérieur de l'État membre. Toutes les zones illustrent des combinaisons des quatre processus de décroissance décrits dans la partie 2.1, mais les symboles situés au-dessus de chaque carte donnent une impression de leur importance relative. La signification des quatre symboles est expliquée à la Figure 5.

Figure 5 : Symboles des quatre types de processus de décroissance



4.4.1 Comté d'Osijek-Baranja, Croatie

Le comté d'Osijek-Baranja (NUTS 3) est l'une des régions les plus orientales de la Croatie, limitrophe de la Hongrie au nord et de la Serbie à l'est. Il compte 287 124 habitants (7,1 % de la population totale de la Croatie) répartis dans 42 unités LAU 2 (sept villes administratives et 35 municipalités). La région subit les retombées de la guerre d'indépendance de Croatie, de la désindustrialisation liée à la transition, et



de la douloureuse adaptation du secteur de l'agriculture aux nouvelles conditions du marché. Il en a résulté une émigration continue, qui s'est intensifiée avec l'adhésion de la Croatie à l'UE. Par conséquent, le comté a perdu près d'un quart de sa population depuis les années 1990. La caractéristique prévalente des processus démographiques contemporains est l'émigration liée au travail. Les principaux facteurs de l'émigration des jeunes et des familles sont le chômage élevé dû à la perte d'emplois après la guerre, la désindustrialisation et la privatisation, le manque d'offres d'emploi diversifiées qui en a résulté et les salaires insuffisants. Les conséquences sont visibles à travers le manque de main-d'œuvre qualifiée, le manque de dynamisme et une forte diminution du nombre d'élèves dans les écoles. Parmi les autres problèmes à résoudre figurent l'absence d'une vision claire et d'une stratégie nationale pour faire face à la décroissance, ainsi que la nécessité de décentraliser l'État et de définir clairement les rôles et les responsabilités à toutes les échelles gouvernementales. Il est impératif de soutenir les secteurs économiques les plus prometteurs comme l'agriculture (y compris la production biologique), l'exploitation forestière et la transformation alimentaire, ainsi que de nouveaux secteurs riches en opportunités comme le tourisme et (surtout) l'informatique. Nous considérons que la mise en œuvre de politiques de soutien pour les deux écoles secondaires et l'Université d'Osijek sont une priorité de la plus haute importance.

4.4.2 Lovech, Bulgarie

Cette zone est située dans la région du nord-ouest de la Bulgarie en retard de développement dans la province de Lovech (NUTS 3). Cette région comprend un groupe de trois municipalités : Troyan, Apriltsi et Ougarchin. Toutes les trois sont des membres fondateurs d'un GAL LEADER très actif. Pour expliquer le dépeuplement de ces zones rurales, il faut remonter à l'époque socialiste



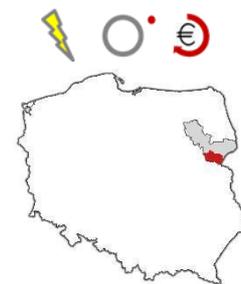
durant laquelle la collectivisation des terres et l'industrialisation suivant le modèle soviétique ont déclenché un exode vers les centres urbains. Pendant la période post-socialiste, le processus de privatisation a entraîné un nombre massif de fermetures et a fait obstacle aux nouveaux investissements, tout en renforçant la corruption. L'adhésion de la Bulgarie à l'UE a coïncidé avec la crise financière mondiale, provoquant une émigration massive de tous les groupes sociaux à la recherche de meilleures perspectives d'avenir. Le sentiment de « retard et de stagnation » fait désormais partie de la culture locale et est transmis aux jeunes, ce qui les pousse à partir (principalement vers l'étranger). La « culture » de la décroissance se manifeste par la perception des populations locales quant à 1) l'employabilité en déclin des

jeunes en particulier, 2) le nombre croissant de Roms, 3) l'évolution de la culture et de l'éducation quotidiennes, et 4) l'absence de leadership et de respect des normes sociales et des règles de droit communes. La décroissance a affecté toutes les institutions opérant dans les zones rurales, en particulier les écoles, les centres culturels, les hôpitaux et les transports publics. Les municipalités dépendent grandement du financement de l'UE, mais ce dernier a une portée limitée et ne répond pas toujours aux besoins locaux. Tous les exemples recensés de bonnes stratégies d'adaptation au processus de décroissance sont en réalité individuels et sporadiques, à l'exception du GAL LEADER qui perdure maintenant depuis une décennie et aide à attirer des financements en provenance d'un large éventail de ressources au-delà du FEADER. Les auteurs des études de cas soutiennent que le maintien et la multiplication des bons exemples implique une approche différente de gouvernance : un accent mis sur les spécificités locales et non pas sur la centralisation, et une gouvernance efficace et informelle à l'échelle régionale.

4.4.3 Siemiatycze, Łomża, Pologne

La sous-région de Łomża (NUTS 3) est située dans la voïvodie de Podlachie (NUTS 2), où se trouvent les villes de Siemiatycze (zone étudiée), Hajnówka et Bielsk (LAU 1). Après la Seconde Guerre mondiale, en raison du déplacement des frontières de la Pologne, la région est devenue une périphérie bordant l'Union soviétique - aujourd'hui la Biélorussie et la Lituanie. La décroissance de la population a commencé dans les années 1950 en raison de l'industrialisation forcée par les politiques socialistes. Après 1989, la transformation

politique a entraîné l'effondrement des industries locales du bois et de la chimie ainsi que des petites exploitations agricoles, aboutissant ainsi à une forte hausse du chômage. En conséquence, la population de la sous-région de Łomża a diminué de près de 10 % depuis 1990 (15 % dans le district de Siemiatycze), et l'indice de vieillissement est passé de 45,3 % à 121,6 %. Le PIB par habitant de la région de Podlaskie (NUTS 2) ne représentait que 72,4 % de la moyenne nationale en 2017 ; elle fait partie des régions les moins développées de Pologne, et l'écart entre son PIB et celui du reste du pays ne fait que s'agrandir. Les locaux quittant la région (surtout les jeunes) avaient pour destination de grandes villes de Pologne et des pôles industriels à l'étranger. La zone étudiée bénéficie toutefois d'un grand patrimoine naturel à la dimension européenne ; les restrictions environnementales qui en découlent font que l'atout représenté par cette forêt étendue n'est pas exploité à sa juste valeur. L'économie locale a également été affaiblie par un manque de potentiel agricole (mauvaise qualité des sols) et des secteurs manufacturiers peu performants. En outre, une coopération insuffisante entre les autorités autonomes de différents niveaux (voïvodie NUTS 2, powiat LAU 1 et commune LAU 2) exacerbe les facteurs qui entravent le développement. Ce problème résulte principalement des facteurs suivants : compétences et ressources financières limitées des gouvernements locaux (powiats et communes) ; faible conscience sociale ; capital humain et social insuffisants dans la région ; faible niveau de confiance sociale ; manque d'expertise pour les activités de développement au niveau des ONG et des institutions locales.



4.4.4 Mansfeld-Harz-du-Sud, Allemagne

L'exemple de l'arrondissement de Mansfeld-Harz-du-Sud (NUTS 3) illustre la longue histoire de déclin démographique à l'est de l'Allemagne. Cette décroissance est influencée par le processus de réunification (1989) ainsi que par l'effondrement de l'industrie de l'extraction du cuivre qui a suivi. Ces changements politiques et économiques ont accéléré les tendances démographiques négatives dans la région, surtout en raison d'une migration immédiate vers l'ouest de l'Allemagne (ou encore plus loin). Cette migration a entraîné un « vieillissement » de la société et une très forte baisse des taux de fécondité dans les années 90, dont cette région ne s'est jamais remise. Aujourd'hui, le débat ne se limite pas aux préoccupations démographiques mais il implique d'être fortement sensibilisé aux interrelations complexes des processus socio-économiques et de la forte dépendance des régions en décroissance vis-à-vis des zones économiques « centrales ». Les personnes sondées expriment un niveau élevé d'attachement pour cette zone mais estiment que les actions visant à atténuer ce déclin démographique sont en grande partie « vaines » ou insuffisantes. Depuis environ dix ans, l'agenda politique vise à renforcer les approches territoriales intégrées, appuyées par une multitude de réseaux thématiques portant sur les enjeux démographiques aux échelles nationale et régionale. Les principaux enjeux et recommandations pour les décideurs que l'on observe dans cette zone ont trait au sentiment d'abandon ainsi qu'à la mise en place d'un accompagnement politique structuré par « projet », plutôt que par la planification à long terme. Cette approche s'attache aux problèmes régionaux à court terme ou les traite comme des zones « modèles », considérant que la décroissance ne serait qu'une « période exceptionnelle ». En général, les acteurs locaux et régionaux estiment que les programmes politiques doivent permettre un engagement continu et des cadres de travail sans « décalage temporel ». Ces approches fragmentaires peinent à influencer les tendances socioéconomiques, qui ne permettent pas aux régions en décroissance d'échapper au « cercle vicieux » touchant une large proportion de la population.



4.4.5 Szentes, Csongrád, Hongrie

La ville de Szentes et ses environs, qui fait partie de l'étude de cas en Hongrie, est située dans la grande plaine hongroise. Dans le district de Szentes (UAL1), les deux tiers de la population vivent dans la ville commerçante de Szentes. Le tiers restant est réparti sur sept villages, dont la population varie entre moins de 400 et plus de 4 000 habitants.

Cette zone présente des caractéristiques de « périphéricité intérieure » liées à sa position géographique (située entre deux pôles régionaux) et des problèmes d'accessibilité (les principales autoroutes et lignes ferroviaires contournent la ville de Szentes). La décroissance au cours des dernières années est due principalement aux effets naturels (démographiques), les taux d'émigration élevés et continus jouent un rôle secondaire mais toujours important dans le déclin démographique. C'est la sélectivité de l'émigration qui est douloureuse pour les parties prenantes locales : le solde migratoire négatif est particulièrement élevé parmi les citoyens instruits ou qualifiés. La décroissance des ressources humaines, identifiée comme étant un problème clé, est une conséquence douloureuse de la décroissance générale. En raison de la



grande importance de l'agriculture dans la région, la population est depuis toujours vulnérable à la redistribution forcée des terrains agricoles, que ce soit par la collectivisation du régime communiste ou par la « dé-collectivisation » qui a suivi la chute du socialisme d'État. L'ampleur de la crise de transition a été si dramatique, surtout dans les villages, que même vingt ans plus tard le nombre d'emplois dans les villages n'atteignait que 50 % du niveau constaté dans les années 90. Dans la ville de Szentes, ce chiffre était de 78 %. En ce qui concerne les stratégies d'adaptation, l'objectif visant à attirer des industries, de préférence à forte valeur ajoutée et exigeant une main-d'œuvre qualifiée, reste en tête de liste des priorités, du moins dans la ville. Les interventions souhaitées concernant la qualité de vie et l'amélioration des services publics font également partie des préoccupations des acteurs locaux.

4.4.6 *Alt Maestrat, Castellón, Espagne*

La comarque d'*Alt Maestrat* présente des caractéristiques typiques des zones rurales en décroissance d'Europe du Sud (importance de l'agriculture, zones montagneuses et éloignement). Cependant, *Alt Maestrat* présente également des singularités intéressantes : son positionnement du « côté perdant » d'une région intermédiaire et riche où la population augmente et la proximité relative de clusters industriels dynamiques et de centres économiques. *Alt Maestrat* est donc une zone de transition entre la plaine riche de la côte et le désert démographique à l'intérieur de l'Espagne, qui est parfois appelé la « Laponie du Sud ». Depuis 1991, la population a diminué de 25 %. Sur la même période, l'indice de vieillissement est passé de 200 (valeur déjà extrêmement élevée) à 302 (plus du double de la moyenne nationale). Historiquement, le développement a tendance à favoriser la concentration des infrastructures, de la population et de l'activité sur les côtes, processus qui a pour résultat la marginalisation économique de cette région. Les acteurs locaux ont l'impression d'être des « *citoyens de seconde zone tout en contribuant de manière égale aux impôts* ». Cette impression est également renforcée par les effets naturels des mesures politiques et des investissements précédents qui ont abouti à un « abandon » rural. Au cours des dernières décennies, des processus sélectifs d'émigration des jeunes et des personnes plus qualifiées ont fait baisser la population de la région. L'émigration de ces personnes est due à un manque de perspectives professionnelles suffisantes, ce qui provoque un cercle vicieux d'abandon toujours plus prononcé. Outre la migration pour des raisons d'éducation ou de travail, une autre incitation à la réinstallation est liée aux attentes, principalement des jeunes générations, en matière de mode de vie, de vie sociale et de loisirs. En outre, l'un des principaux moteurs de la décroissance est la stigmatisation socioculturelle de la ruralité, liée à une domination évidente des modèles urbains de réussite. Une prise de conscience politique croissante au cours des dernières années ne s'est pas traduite par des mesures politiques ou des stratégies efficaces.



4.4.7 *Kastoria, Macédoine occidentale, Grèce*

La commune de Kastoria (UAL 1), située dans la région de Macédoine occidentale, est l'une des régions grecques les plus en décroissance. C'est une région montagneuse qui entoure le lac de Kastoria. Zone frontalière marginale, elle constitue également une porte d'entrée vers l'Albanie et vers d'autres pays des Balkans. L'industrie de la fourrure, qui est l'activité dominante de la région, a connu son premier déclin dans les années 1980, et connaît un nouveau déclin depuis 10 ans, en raison de l'embargo commercial de l'UE à l'égard de la Russie. Les autres solutions économiques liées à l'agriculture et à l'élevage sont peu rentables et limitées par le manque d'accès à l'énergie, le faible approvisionnement en eau et le manque d'investissements dans les infrastructures et dans les technologies. Malgré la présence d'atouts environnementaux et culturels notables, la commune de Kastoria ne connaît pas de développement touristique important. Ces facteurs économiques, ainsi que les effets naturels des migrations précédentes au cours des années 60, ont entraîné un déclin de la population de 5,8 % au cours de la période 2001-2017, associé à de faibles taux de fécondité et au vieillissement. Une grande partie de la population active (entre 15 et 64 ans), principalement des jeunes et des personnes qualifiées, est partie entre 2001 et 2017. En conséquence, la région connaît une structure démographique problématique et un taux de chômage élevé. La population active représente 45 % de la population totale, les personnes sans emploi 25 % et les retraités 23 %. Cette décroissance est également accentuée par le manque de services publics et privés de qualité, ainsi que par la mauvaise qualité des routes (en particulier dans les zones agricoles et montagneuses moins accessibles). Mais aussi par le manque de main-d'œuvre spécialisée et par l'installation de migrants (principalement albanais) dans d'autres parties du pays. Du côté de la gouvernance, il est difficile de résoudre ce problème car il n'y a pas eu de politiques formelles ou informelles mises en place pour tenter de résoudre ce phénomène de décroissance simple ou complexe.



4.4.8 *Juuka, Carélie du Nord, Finlande*

On peut considérer Juuka (UAL 2), dans le sud-est de la Finlande, comme l'archétype d'une petite commune finlandaise rurale et isolée qui connaît un déclin démographique depuis de nombreuses décennies. De 1972 à 2018, la population de Juuka a presque été divisée par deux. Aujourd'hui, la principale cause de cette diminution est le vieillissement : chaque année, il y a près de quatre fois plus de décès que de naissances. Ce processus de vieillissement est en grande partie alimenté par des processus d'émigration antérieurs (vers les zones industrielles, en raison de l'agriculture et de la mécanisation de la sylviculture et pour un meilleur accès à l'éducation). Néanmoins, l'émigration continue, en particulier parmi les générations plus jeunes qui cherchent du travail et des formations. Les répercussions de la décroissance touchent la commune de multiples façons : baisse des recettes fiscales, surdimensionnement des infrastructures de services et nécessité de « redimensionner » (écoles, certains types de logements, etc.), diminution des possibilités d'achat, marché du logement quelque peu dysfonctionnel et pression croissante sur les services liés au vieillissement. Pour ce qui est de la perception de la



décroissance, la diminution naturelle de la population est considérée comme une certitude, de même que la nécessité d'adopter une approche réaliste à son égard. Il y a un sentiment de méfiance et d'« abandon » envers les instances nationales qui considéreraient les centres urbains comme des moteurs de la croissance. Les autorités de la ville de Juuka tentent également d'atténuer ce déclin (et d'attirer de nouveaux résidents) par le biais d'une communication positive (visant en particulier le potentiel retour des retraités), en versant une prime de naissance symbolique et en cherchant à attirer des lycéens russes. Il est de plus en plus admis que ce n'est pas la croissance démographique qui apporte la vitalité et le bien-être local, mais des facteurs non concrets comme le dynamisme de l'environnement socio-culturel, les équipements de loisirs, les associations et une société civile actives.

4.5 Différentes voies du processus de décroissance

Les études de cas (Tableau 2) présentent clairement les quatre types de processus de décroissance décrits dans la partie 2.2 même si, comme prévu, il est souvent difficile de les distinguer. Nous distinguons ici ceux qui sont de nature géographique de ceux qui sont motivés par : des tendances de restructuration à long terme, ou des processus de « périphérisation » plus rapides, ou des événements ou des transitions à court terme. Nous décrivons également les différentes manières dont certaines régions européennes les ont abordés.

Tableau 2 : Incidence perçue des quatre types de processus de décroissance dans les études de cas

Étude de cas	Restructuration économique 	Désavantage géographique 	Périphérisation 	Événements et transitions 
RH	XX		X	XXX
BG	XX	X		XXX
PL	X	XX		XXX
DE	XX		X	XXX
HU	X		XX	XXX
ES	XX	X	XXX	
EL	XX	XXX	X	
FI	XX	XXX	X	

4.5.1 Désavantages géographiques

Si on considère d'abord les contextes géographiques comme étant des facteurs de décroissance importants, il faut mettre en avant *la périphéricité*, qui pose des limites considérables dans presque toutes les zones étudiées. L'éloignement des centres urbains est un facteur décisif de décroissance dans la plupart des cas, en particulier Siemiatycki (PL), Szentes (HU) et Mansfeld-Harz-du-Sud. (DE). L'éloignement ou les caractéristiques montagneuses d'une région peuvent accentuer une mauvaise accessibilité, comme observée à Kastoria (EL), Juuka (FI), Alt Maestrat (ES) et partiellement, à Lovech (BG). En revanche, la *proximité* relative de centres urbains plus riches semble constituer un facteur d'attraction pour

les migrants, ce qui exacerbe la mauvaise accessibilité économique, entraînant un affaiblissement des potentiels économique et humain à Szentes (HU), Mansfeld-Harz-du-Sud (DE), Alt Maestrat (ES) et Lovech (BG).

Toutes les zones étudiées, à l'exception des zones situées en Bulgarie, en Hongrie et en Espagne connaissent un certain « effet de frontière ». En raison du déplacement des frontières polonaises après la Seconde Guerre mondiale, la ville de Siemiatycki (PL) est devenue périphérique et a maintenant une frontière avec l'UE. Mansfeld-Harz-du-Sud (DE) rencontre toujours des difficultés à cause de son statut de zone frontalière. Pour sa part, le comitat d'Osijek-Baranja (HR) a perdu une grande partie de son influence attractive et de ses liens passés avec la Serbie après 1991. Kastoria (EL) est une porte d'entrée vers et depuis l'Albanie ainsi que d'autres pays des Balkans. Bien que située dans une région frontalière de l'UE, la ville de Jukka (FI) interagit relativement peu avec la Russie en raison de sa grande distance avec la frontière.

Certaines des zones étudiées sont situées dans des régions en retard sur le plan économique, raison pour laquelle les habitants perçoivent des revenus moyens plus faibles. Une autre cause sous-jacente de la décroissance est l'importance élevée de l'agriculture dans l'économie de la plupart des zones étudiées, car ce secteur a tendance à proposer des salaires inférieurs et dans des conditions de travail plus exigeantes. Dans de tels contextes, plusieurs phénomènes entravent les perspectives d'avenir des plus jeunes générations démographiques : la non-rentabilité croissante de l'agriculture, parfois accompagnée d'un déclin industriel, et des alternatives économiques qui semblent limitées. Le faible niveau d'entrepreneuriat, l'étroitesse des réseaux commerciaux et la faible capacité à fournir un éventail diversifié d'emplois sont des expériences négatives communes aux habitants des zones rurales périphériques, en particulier en Finlande, en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie et en Espagne.

Tous ces désavantages géographiques se cumulent, réduisant ainsi les opportunités pour les jeunes. Ces facteurs incitatifs, ainsi que l'attrait pour de « meilleures » conditions de vie dans les centres urbains entraînent une émigration sélective et des taux de retour très faibles. Une main d'œuvre peu qualifiée et un manque de jeunes conduisent à ce cercle vicieux, une conséquence douloureuse qui prive les zones rurales périphériques de capitaux humains et sociaux adéquats, et rend d'autant plus difficile la gestion de la décroissance.

4.5.2 Restructuration économique, événements, transitions et périphérisation

Dans la pratique, ces trois types de processus de décroissance sont difficiles à distinguer car des événements politiques majeurs, tels que la chute du socialisme et l'adhésion à l'UE, ont libéré une demande jamais satisfaite de restructuration économique et de réorganisation spatiale, dont la périphérisation représente « le côté obscur ».

La diminution progressive et à long terme des taux de natalité est un facteur qui contribue à la décroissance dans toutes les zones étudiées ; tout comme le vieillissement, ce facteur est un héritage des cycles antérieurs d'émigration. Ces effets naturels sont moins importants dans les zones en Croatie, Bulgarie et Hongrie.

En général, trois raisons expliquent l'émigration historique des zones rurales : le chômage dû à

la mécanisation de l'agriculture et de la sylviculture, la recherche d'un meilleur accès à l'éducation et la recherche d'emplois industriels dans les villes. Au cours des années 50 et 60, l'industrialisation et les modes de vie en ville ont favorisé une émigration massive depuis les zones rurales, provoquant ainsi une urbanisation rapide. En Europe de l'Est, les régimes communistes ont mené des politiques d'industrialisation forcée, accompagnées en Bulgarie et en Hongrie par exemple, par la collectivisation, facteur d'incitation fort. Les modèles de développement post-socialistes ont privilégié des investissements dans l'industrie et les services des zones urbaines, alors que les zones rurales, en marge des plans de développement et des investissements nationaux et régionaux, ont subi des déséquilibres territoriaux.

Au cours des années de transition, l'effondrement des économies socialistes a conduit à la désindustrialisation et à un chômage élevé dans toutes les zones étudiées à l'est de l'Europe. La perte soudaine et prolongée d'emplois agricoles fut également une tendance universelle observée dans cette région. Plus récemment, un mode de décroissance mondialisée et « active », accéléré par l'adhésion à l'UE, a joué un rôle essentiel dans les territoires croate et bulgare et, dans une moindre mesure, dans les zones étudiées en Hongrie, en Pologne et à l'est de l'Allemagne. L'ampleur de la crise de transition, exacerbée par l'impact de la crise financière mondiale et, paradoxalement, par les conséquences de l'adhésion à l'UE, a provoqué une décroissance irréversible et toujours en cours dans les zones étudiées à l'est de l'Europe. Ce déclin aggrave les déséquilibres territoriaux, l'émigration et les disparités territoriales. On qualifie ce phénomène, conjugué aux effets de la mondialisation de « périphérisation ». Les séquelles de l'émigration massive datant du début des années 90 sont encore présentes parmi les causes de la décroissance rurale dans ces pays.

4.5.3 Contrastes à la l'échelle macro : voies de décroissance

La discussion précédente sur les caractéristiques, les causes et les déclencheurs principaux de la décroissance rurale semble avoir dissimulé un large contraste à l'échelle macro entre les voies de déclin dans les zones étudiées du Nord et du Sud (au sein de l'UE-15) et celles de l'Est (qui sont de nouveaux États membres).

(i) La première voie (illustrée par les cas finlandais et espagnol) implique des questions qui ne datent pas d'hier sur la périphéricité et sur le désavantage géographique, renforcées par plusieurs cycles d'urbanisation (métropolisation) ou par une restructuration spatiale progressive (la concentration des ressources à une zone côtière), ce qui a entraîné une émigration sélective intense, conduisant à des structures par âge déformées et à de forts effets naturels.

(ii) La deuxième voie se caractérise par des processus similaires, mais dans une chronologie condensée. Des « événements et des transitions » provoquent des changements rapides et systémiques dans les structures sociales et économiques, ce qu'on appelle la « périphérisation ». Cette voie pourrait être qualifiée de « développement rural perturbé ». Elle trouve ses origines dans le changement politique radical qui a eu lieu en Europe orientale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'industrialisation communiste des années 50 et 60 a presque immédiatement provoqué des vagues d'émigration depuis des zones rurales dans tous les pays à l'est de l'Europe étudiés. L'impulsion a été encore plus forte et plus sélective

dans les pays où l'industrialisation s'est accompagnée d'une collectivisation brutale des biens paysans et de la création de grandes exploitations collectives (Hongrie, Bulgarie). En raison à la fois des facteurs attractifs liés à l'urbanisation et des facteurs incitatifs liés à la restructuration de l'économie rurale, cette émigration importante des années 50 et 60 a été suivie par un exode rural continu au cours des décennies suivantes. Enfin, depuis l'unification de l'Allemagne et les cycles d'adhésion à l'UE en 2004, 2007 et 2013, une vague d'émigration continue, encouragée par la possibilité de gagner mieux sa vie à l'ouest de l'Europe, dépeuple les zones rurales « profondes » au-delà des banlieues. Toutes les zones rurales étudiées risquent de perdre encore de main-d'œuvre et de population en raison de ces « flux globaux » et l'attrait croissant des centres urbains, en particulier des agglomérations.

En dépit des différences structurelles entre ces deux voies, elles ont des points communs : taux élevés d'effets (démographiques) naturels et émigration sélective continue qui éloigne les jeunes des régions rurales en décroissance. Ces facteurs entraînent des problèmes interdépendants d'« échelles » et de « qualifications », rendant les économies de ces zones rurales généralement trop faibles et trop petites pour pouvoir attirer de nouveaux investissements importants, garder les individus qualifiés déjà présents ou attirer des professionnels de l'extérieur. Un cercle vicieux provoqué par l'émigration, le vieillissement et l'aggravation des taux de fécondité est clairement présent dans toutes les zones étudiées.

5 Réponse : des ententes et politiques en matière de gouvernance

Messages clés :

19. *La mise en œuvre efficace de politiques visant à faire face à la décroissance exige d'avoir des structures de gouvernance performantes et à plusieurs niveaux.*
20. *Dans le cadre du Fonds ESI, il est essentiel que le niveau national ait la capacité de pouvoir élaborer des politiques stratégiques et innovantes. Il est également essentiel de partager les enseignements tirés des bonnes pratiques dans le contexte des politiques nationales.*
21. *En parallèle, il est fondamental de déléguer la capacité d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies appropriées aux niveaux local et régional.*
22. *Une bonne communication au sein du système de gouvernance ainsi que des accords de partenariat novateurs peuvent consolider la portée de ces politiques.*
23. *Dans la mesure où le « repeuplement » total est souvent irréalisable et que la renonciation est politiquement inacceptable, la plupart des approches politiques seront hybrides, conciliant atténuation et adaptation.*
24. *Les politiques vis-à-vis des zones rurales en décroissance doivent refléter des objectifs sociétaux allant au-delà de la croissance économique (tels que l'inclusion, la justice spatiale et le bien-être), et doivent soutenir une transition juste.*
25. *Des stratégies holistiques, intégrées et adaptées aux situations locales sont nécessaires. Elles doivent refléter les processus et trajectoires qui sous-tendent les tendances démographiques.*
26. *Aux niveaux européen et national, elles doivent être accompagnées par l'articulation claire d'une vision constructive, prospective et à moyen et long terme pour les zones rurales en décroissance.*
27. *Cette vision peut se traduire par des conseils pratiques et un soutien à l'action locale, par le biais d'un large éventail d'interventions pour favoriser un réel changement.*
28. *Une vision commune, la cohérence des Fonds ESI et des procédures administratives simplifiées, le tout accompagné d'un cadre pour un soutien continu (plutôt que des projets à court terme), seront essentiels.*

Dans cette partie, en nous basant sur les études de cas, sur les entretiens que nous avons menés avec des parties prenantes et sur notre revue de la littérature, nous examinons :

1. Le rôle de la gouvernance et des réseaux institutionnels
2. L'évaluation par les parties prenantes des cadres d'action et des approches prévus et existants

5.1 Rôles des structures de gouvernance et des réseaux institutionnels

« L'épaisseur institutionnelle » (*institutional thickness*) (Amin et Thrift, 1995), est un concept clé pour l'analyse des structures de gouvernance. Trois dimensions jouent un rôle important dans le développement de l'épaisseur institutionnelle dans une région. En premier lieu, il doit y avoir une forte interaction entre les différents acteurs. En deuxième lieu, doit exister une structure institutionnelle qui permette de renforcer l'action et la confiance mutuelles. En troisième lieu, on doit mettre en place un mode commun de politique et de stratégie pour une région.

Figure 6 : Carte institutionnelle pour l'étude de cas sur l'Espagne



L'analyse des structures de gouvernance et des réseaux institutionnels dans les études de cas a été facilitée par une cartographie institutionnelle. Celle-ci a été initiée au début des enquêtes, puis mise à jour au cours de la réalisation de ces études en fonction des conclusions qui émergeaient. Cela a permis de comprendre comment les mécanismes de gouvernance ainsi que la configuration du pouvoir et des intérêts jouent sur la répartition des ressources contestées et les réponses politiques apportées au processus de décroissance. Les « cartes institutionnelles », comme celle de la Figure 6, et les « grilles pouvoir/intérêt » nous ont permis d'identifier les acteurs importants figurant sur le spectre public / privé / société civile, à travers les différentes échelles spatiales (Kahila *et al.* 2020b [Annexe 14]).

Les pratiques observées au sein des différentes structures de gouvernance dans les huit études de cas constituent un large éventail de politiques, de programmes, de stratégies et d'outils, tous développés pour répondre au problème du dépeuplement / de la décroissance. Les différents niveaux d'administration n'abordent pas de la même façon la nature protéiforme des processus de dépeuplement / décroissance, mise en évidence dans les études de cas. Par conséquent, même lorsque les processus de dépeuplement / décroissance observés dans plusieurs études de cas semblent avoir des causes et des « trajectoires » historiques similaires, les réponses locales peuvent varier selon leur nature, leur intensité et leur vitesse.

5.1.1 Niveau national

Dans toutes les études de cas, le niveau national (essentiellement sous la forme de ministères) joue un rôle crucial dans le développement régional et rural, et donc également en ce qui concerne les processus de dépeuplement / décroissance, en particulier comme canal de financement provenant à la fois de sources européennes et nationales. Du point de vue de Bruxelles, la qualité et l'efficacité de l'interaction avec les acteurs nationaux varient d'un État membre à l'autre, ce qui serait dû à des différences administratives dans leur volonté d'apporter des réponses innovantes à la décroissance en milieu rural. Cependant, il est clair que la majorité des gouvernements nationaux ne reconnaissent qu'indirectement les processus de dépeuplement / décroissance en lien avec les problèmes de restructuration économique, d'inclusion sociale et les questions environnementales. En ce sens, les structures de gouvernance au niveau national ne soutiennent pas, dans l'ensemble, le niveau local de

manière directe grâce à des outils spécifiques ayant un objectif réglementaire traditionnel, mais plutôt à l'aide de moyens indirects, souvent sans incitations financières spécifiques.

Dans certaines études de cas / certains pays, le niveau national est également considéré comme une source d'orientation et de contribution politique par le biais, par exemple, de stratégies, de plans d'aménagement du territoire, de concepts de développement territorial ou même d'institutions spécialisées (DE, ES). Ces pays ont aussi relativement bien réussi à constituer des organisations, des réseaux et des groupes d'intérêt qui s'occupent spécifiquement de l'évolution démographique. À ce titre, comme nouvelle institution directement créée au niveau national pour répondre aux défis démographiques, on peut mentionner la Direction générale espagnole des politiques contre le dépeuplement (Ortega-Reig 2020 *et al.* [Annexe 10]). L'exemple de l'Allemagne et de son expérience dans l'est du pays illustre comment les problèmes et les besoins des régions en décroissance peuvent être intégrés dans les stratégies nationales de développement spatial (Machold *et al.*, 2020 [Annexe 8]). Par ailleurs, la Stratégie démographique du Gouvernement fédéral de 2015, qui s'appuie sur une version antérieure de 2012, est un exemple éloquent de document d'orientation national sur l'évolution démographique et la décroissance. L'Allemagne a également été active dans l'instauration de différents groupes d'experts qui s'occupent des causes et conséquences des changements démographiques dans certains territoires (Machold *et al.*, 2020 [Annexe 8]).

5.1.2 Niveau régional

L'équilibre des pouvoirs et des compétences entre les autorités nationales et régionales varie considérablement d'un pays étudié à l'autre, ce qui influe à la fois sur la manière dont les responsabilités sont réparties entre le centre et les régions, et sur les manifestations régionales de la décroissance elle-même. L'importance des structures de gouvernance régionales est mise en évidence dans les études de cas sur l'Espagne, l'Allemagne, la Pologne et la Finlande, mais cela est moins vrai dans les études de cas sur la Grèce, la Croatie, la Bulgarie et la Hongrie. Au sein de ce premier groupe, l'Espagne, l'Allemagne et la Finlande présentent également des variations internes. Par exemple, le système administratif espagnol garantit une autonomie importante aux provinces et aux communes. Le système allemand garantit également une administration régionale et locale forte. Les communes finlandaises démontrent une certaine autonomie en matière de développement local, tandis que le niveau régional reste relativement faible. Les structures de gouvernance régionale de ces trois pays, malgré leurs différences, sont bien établies et disposent de procédures relativement efficaces pour faire face aux causes et conséquences de la décroissance rurale. En Espagne, l'Agence valencienne contre le dépeuplement (AVANT), récemment créée, devrait se concentrer sur la lutte contre le dépeuplement dans sa région NUTS 2.

Les études de cas sur la Croatie, la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne suggèrent que le passé socialiste et l'héritage des anciennes institutions entravent toujours les structures de gouvernance locale. Il semble y avoir une tendance pour les structures de gouvernance régionales à limiter leur capacité à bénéficier du soutien financier de l'Union européenne (Fonds ESI). Plusieurs rapports d'études de cas indiquent une absence de relation synergique entre les instruments politiques de l'UE. Ils indiquent également que l'absence d'approches locales

au niveau régional entrave la mise en œuvre potentielle de politiques visant à lutter contre la décroissance rurale. En revanche, les gouvernements, les réseaux et les organisations régionaux sont très importants dans la République fédérale d'Allemagne, ainsi qu'en Espagne, où une grande autonomie est accordée aux régions et aux provinces.

5.1.3 Niveau local

Bien qu'il soit doté de niveaux variables d'autonomie et de ressources dans les différents pays européens, le niveau administratif local (commune) est généralement considéré comme un fournisseur important de services sociaux, un instigateur de projets de développement local, et l'interface entre la population locale et l'élaboration des politiques. Toutes ces fonctions sont évidemment pertinentes dans le cadre de la gestion de la décroissance rurale. Plusieurs rapports d'études de cas font valoir que les orientations de développement peuvent et doivent être variées et elles doivent aussi être sélectionnées au niveau des communes. Cependant, c'est en général le niveau local de gouvernance qui déploie le plus d'activités mais qui dispose du moins de ressources financières.

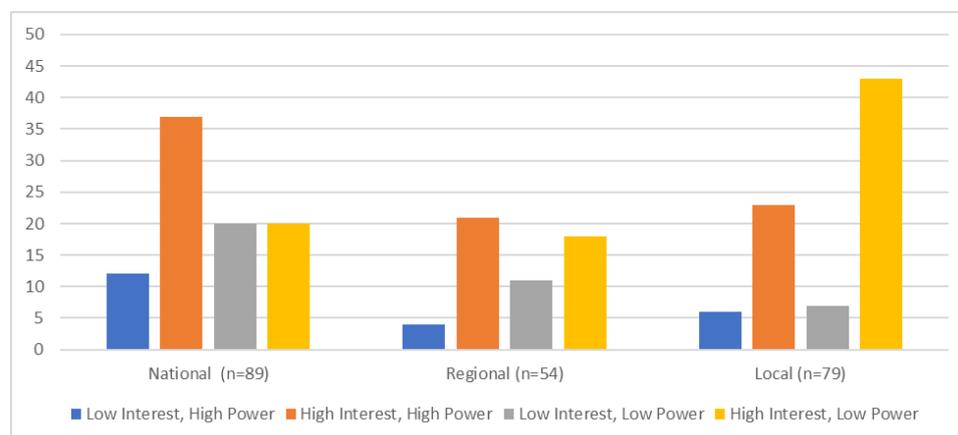
On constate un changement notable dans l'environnement opérationnel au niveau local, avec une orientation vers des approches plus holistiques. Malheureusement, en raison du faible intérêt pour le dépeuplement / déclin aux niveaux institutionnel national et régional, la mise en place de stratégies cohérentes à long terme au niveau communal pose souvent problème. En outre, dans de nombreux pays, les structures de gouvernance au niveau communal sont conditionnées par une réglementation économique et des incitations financières qui « orientent » directement ou indirectement leurs opérations. Il en résulte souvent une marge de manœuvre restreinte pour le gouvernement local, et des possibilités limitées d'agir de façon indépendante. Les entretiens menés avec des fonctionnaires de la Commission européenne ont fait ressortir la nécessité de donner une plus grande marge d'actions aux instances locales afin d'élaborer des politiques, en leur accordant une prépondérance dans les processus de gouvernance à plusieurs niveaux (Meredith, 2020a [Annexe 3]). À cet égard, le concept de gouvernance territoriale (Schmitt et van Well, 2016) pourrait être utile car il offre un outil de planification holistique, conçu pour accorder plus de pouvoir au niveau infranational et reconnaître plus largement l'importance des connaissances locales et régionales dans les processus d'élaboration des politiques.

5.1.4 Société civile

L'analyse des organisations du secteur privé et du secteur tertiaire fait ressortir une certaine complexité. En Bulgarie, les ONG jouent un rôle important pour faciliter et développer la coopération communale, les opportunités commerciales et les services sociaux (Slavova *et al.*, 2020 [Annexe 6]). Par ailleurs, elles sont souvent directement impliquées dans la lutte contre la décroissance démographique rurale (Forys et Nowak, 2020 [Annexe 7]). En Croatie, « certains des programmes les plus concluants en termes d'adaptation et d'atténuation de la décroissance rurale sont gérés en coordination avec des ONG ; mais ces programmes manquent de financement et subissent des critiques sur l'utilisation des fonds » (Lukić *et al.*, 2020 [Annexe 5]). De même, les activités des ONG sont souvent perçues comme ayant assez peu d'impact, à petite échelle (Forys et Nowak, 2020 [Annexe 7] p22), ou mal utilisées (Koós

et al., 2020 [Annexe 9]).

Figure 7 : Niveaux d'intérêt et de pouvoir à différentes échelles administratives concernant la décroissance démographique en milieu rural



5.1.5 Tendances en matière d'intérêt et de pouvoir

Comme mentionné précédemment, on a réalisé pour chaque étude de cas une cartographie institutionnelle. Ce travail a permis d'obtenir une liste des organisations jouant un rôle dans l'atténuation et/ou l'adaptation face à la décroissance démographique. On a également évalué les niveaux de a) intérêt et b) pouvoir de ces acteurs/organisations s'agissant de la décroissance démographique. Cela a permis de réaliser des « grilles pouvoir/intérêt » pour chaque région étudiée (Kahila *et al.* 2020b [Annexe 14]). L'analyse de ces grilles (Figure 7) démontre que les combinaisons intérêt élevé / pouvoir important sont particulièrement présentes dans la catégorie « national », ce qui confirme l'opinion souvent exprimée par les personnes interrogées selon laquelle le niveau national est d'une grande importance en ce qui concerne la réponse à la décroissance. Les combinaisons intérêt élevé / pouvoir faible sont courantes au niveau local, ce qui interroge sur la manière de mobiliser les intérêts/pouvoirs existants au profit tant du niveau régional que local. L'association entre intérêt faible et pouvoir important au niveau national et entre intérêt élevé et pouvoir faible au niveau local reflète le « sentiment d'impuissance » exprimé dans plusieurs études de cas. Au niveau national, une solution serait de donner plus de moyens, de ressources et d'assistance au niveau local, ce qui lui permettrait de jouer un rôle plus important et plus efficace dans la lutte contre la décroissance.

Il faut aussi s'intéresser aux compétences au sein des structures de gouvernance et aux façons d'intégrer les intérêts nationaux, locaux et régionaux, la société civile et les groupes sociaux, sans oublier d'élaborer des stratégies cohérentes. Idéalement, il faudrait établir des priorités entre les diverses activités et divers intérêts, aux objectifs différents, en mettant en œuvre de multiples actions. Tirer parti de ces opportunités et surmonter les contraintes exige non seulement une bonne compréhension des contextes locaux/régionaux, mais également une certaine responsabilité et un leadership fort à différents niveaux de gouvernement, ainsi qu'une autonomie suffisante des autorités/communautés locales.

5.1.6 Interactions entre les niveaux de gouvernance

Il est primordial d'instaurer une bonne communication et une réelle coopération entre les

niveaux national et régional/local, pour mettre en place des financements dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Toutefois, en particulier dans les pays centralisés (BG, HU), ces connexions verticales, caractéristiques d'une gouvernance à plusieurs niveaux, sont souvent très formalisées et manquent de qualité. Outre ce manque d'intégration verticale, un certain nombre de rapports d'études de cas font état d'un manque manifeste de coopération horizontale entre les différents secteurs, en particulier au niveau national (ministères), qui, malgré les efforts déployés à grande échelle pour promouvoir une meilleure intégration sectorielle, continuent souvent à travailler de manière plutôt cloisonnée (RH, EL, FI). C'est un aspect d'autant plus problématique que la plupart des auteurs des études de cas ont souligné la nécessité d'approches holistiques et intégrées afin de lutter efficacement contre la décroissance rurale.

Il semblerait qu'une exception à ce manque d'intégration soit l'Allemagne, où les avantages de sa tradition en matière de politique d'aménagement du territoire sont évidents, avec la recherche de conditions de vie équilibrées dans tout le pays, l'élaboration de stratégies intégrées dans tous les secteurs et à toutes les échelles, et le maintien de services publics. À ce titre, la coordination au niveau national dépend en grande partie de plusieurs ministères. Il existe aussi dans ce pays, au niveau national, beaucoup d'intérêt et d'engagements pour la lutte contre la décroissance démographique ; cependant, cela n'a pas nécessairement d'effets positifs ressentis localement (Machold *et al.* 2020 [Annexe 8]).

De manière générale, de nombreuses personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont exprimé des opinions négatives sur la coopération entre les administrations locales et nationales dans la lutte contre la décroissance. Les critiques portaient notamment sur le fait que le niveau national est détaché et éloigné des défis et des problèmes rencontrés par les zones rurales en décroissance (FI, BG), que ce niveau manque souvent d'une vision ou d'une stratégie claire pour faire face à la décroissance rurale (HR, FI), ou que les décideurs politiques ne comprennent pas la gravité du problème du déclin démographique (HR).

Au niveau local, on a observé une situation très courante : un accroissement des tâches et des responsabilités, couplé à une diminution des ressources financières. De plus, les communes sont confrontées à un manque de ressources humaines, d'où une faible capacité administrative ainsi qu'un faible pouvoir de décision, ce qui réduit la capacité de la commune à développer de nouvelles approches pour contrer la décroissance, ou à lancer et mettre en œuvre des projets complexes (EL, FI, HU, DE, ES). Un sentiment de solitude face aux problèmes posés par la décroissance a également été exprimé aux niveaux supérieurs de gouvernement/gouvernance, et en particulier au niveau national (FI, HU). Dans certains cas, il a été signalé que l'État central avait également créé des obstacles à l'efficacité des administrations locales, par exemple en limitant leur indépendance et leur pouvoir d'initiative (PL), ou en manifestant une simple négligence à l'égard des administrations locales (HU).

5.1.7 Structures de gouvernance innovantes

Comme mentionné dans les parties précédentes, toutes les études de cas ont souligné l'importance d'institutions de haut niveau dans le développement régional et rural. On a parfois identifié des structures de gouvernance de haut niveau qui pourraient être considérées comme

innovantes. Par exemple, dans l'étude de cas sur l'Allemagne, on a mis en place dans le Land de Saxe-Anhalt un groupe de travail et un comité de suivi interministériels, intersectoriels et conjoints pour les fonds tels que le FEDER, le FEADER et le FSE pour la période 2014-2020 (Machold *et al.*, 2020 [Annexe 8] p. 34). Dans le cas de la Finlande, un groupe de travail interministériel sur les zones à faible densité de population a récemment été créé. Bien que les travaux de ce groupe ne concernent pas directement les zones en décroissance en tant que telles, les débats politiques sur les zones rurales à faible densité de population et en décroissance sont, dans une certaine mesure, liés les uns aux autres dans le cadre de la gouvernance finlandaise.

Il se peut que les structures et les stratégies innovantes les plus intéressantes en matière de décroissance rurale se trouvent aux niveaux régional et local. Plusieurs études de cas ont mis en évidence la création de structures innovantes entre les régions et les communes. La coopération régionale et intercommunale a été présentée comme un moyen novateur et efficace de répondre aux défis posés par la décroissance rurale. Certaines de ces structures collaboratives reposent sur une coopération *ad hoc* et relativement informelle, mise en place pour des problèmes et des sujets spécifiques, tandis que d'autres sont plus institutionnalisées, prenant la forme de partenariats inter-municipaux sous-régionaux. L'étude de cas sur l'Espagne est un bon exemple de coopération intercommunale avec des résultats positifs, en particulier dans le secteur des services sociaux (Ortega-Reig *et al.* [Annexe 10] p. 66). On a aussi mis en évidence de la coopération intercommunale dans les études de cas sur la Bulgarie (Slavova *et al.*, 2020 [Annexe 6]) et la Finlande (Kahila *et al.*, 2020a [annexe 12]), où ce type de coopération a été utilisé pour s'attaquer à des problèmes et des obstacles imminents causés par les processus de décroissance.

Dans quelques études de cas, les alliances au niveau régional sont celles qui innovent en matière de développement régional. Par exemple, en 2011, on a créé dans le Land de Saxe-Anhalt une « Alliance pour le développement démographique ». Cette plateforme est composée d'experts et de représentants de différents groupes, associations et institutions. L'objectif de cet organisme régional est d'assurer la discussion, la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les participants (Machold *et al.*, 2020 [Annexe 8] p. 25). Une autre innovation à souligner est celle de l'étude de cas sur Szentes (HU), où, en 2018, la plus grande alliance municipale a lancé le Programme pour les villages hongrois, concernant directement les zones rurales en décroissance de ce pays et utilisant des mesures indirectes telles que le développement des infrastructures et des services publics (Koós *et al.*, 2020 [Annexe 9] p. 77)

On a identifié une autre innovation en matière de gouvernance : la coalition entre le secteur public, le secteur privé et la société civile, communément associée aux zones économiques spéciales. La Croatie est un bon exemple : la municipalité d'Antunovac a développé une zone d'activité en 2010 dans le but de renforcer la structure de son secteur d'activité. Cette zone d'activité se compose de plusieurs centres de logistique et de distribution ainsi que d'une entreprise textile (Lukić *et al.*, 2020 [Annexe 5] p. 46). On retrouve également ce concept de zone d'activité dans l'étude de cas sur la Pologne : la zone économique spéciale de Suwalki est un exemple fascinant de coopération innovante entre les institutions gouvernementales

locales et le secteur privé, où la coalition public-privé travaille pour attirer des investissements dans la région (Forys et Nowak, 2020 [Annexe 7] p. 22).

5.1.8 Lier la mobilisation locale aux sources de financements européens

La mise en œuvre des Fonds structurels européens tend à se situer presque exclusivement au niveau des gouvernements à l'échelle nationale et régionale/locale. Cependant, plusieurs ONG et organismes d'engagement civique à des niveaux inférieurs du pouvoir y participent régulièrement et contribuent à la mise en place de stratégies et de discussions à l'échelle régionale/locale. Toutefois, les stratégies régionales/locales manquent souvent des ressources nécessaires. La mobilisation de la gouvernance locale repose ainsi principalement sur les Fonds structurels européens afin d'améliorer la performance de diverses actions. Cette approche implique toutefois que les autorités régionales, mais surtout locales, jouent un rôle actif dans le but d'optimiser la gestion des Fonds structurels européens. On observe un manque de coordination horizontale et d'intégration entre les acteurs du secteur public et ceux de la société civile. Cela conduit à une situation où les problèmes aigus ne sont pas suffisamment traités à la source (Lukić et al. 2020 [annexe 5]). Des efforts concertés doivent donc être déployés pour renforcer la coopération entre les parties prenantes locales, en améliorant la contribution de la société civile et des organisations bénévoles du secteur des activités lucratives. Ce principe reflète, par ailleurs, l'opinion des fonctionnaires de la Commission européenne lors des entretiens (Meredith 2020a [annexe 3]), selon laquelle le « capital social » (soit l'action collective) aux niveaux régional et local représente le facteur déterminant pour pallier les difficultés créées par la décroissance rurale). Les études de cas ont également démontré le manque de continuité des Fonds structurels européens car les activités sont suspendues une fois le projet achevé et lorsque la durabilité à long terme n'est guère prise en compte. L'une des difficultés concerne l'efficacité des Fonds structurels européens qui n'est exclusivement mesurée que par des indicateurs financiers, au lieu d'examiner l'impact global pour comprendre les performances holistiques de ces instruments.

En définitive, les parcours régionaux/locaux spécifiques liés au processus de dépeuplement/décroissance ainsi que la nature des problèmes engendrés définissent la mobilisation de la gouvernance locale et déterminent les approches adoptées pour faire face à la décroissance. Les différentes « structures d'opportunités » dépendent non seulement de l'épaisseur institutionnelle, mais aussi du degré de confiance entre les acteurs régionaux/locaux qui leur permettent de constituer des coalitions et de bénéficier de ressources. Dans les huit études de cas du rapport ESCAPE, les acteurs locaux ne bénéficient pas des ressources et des capacités nécessaires pour gérer efficacement les processus de dépeuplement/décroissance. En conséquence, il est indispensable de disposer des ressources financières et humaines suffisantes mais surtout d'intégrer les acteurs détenteurs des ressources nécessaires. Les communes bulgares de l'étude de cas Troyan-Apriltsi-Ougarchin (Slavova et al. 2020 [Annexe 6]) ont mis en place une coalition entre les acteurs disposant des intérêts et des ressources. Des entrepreneurs du secteur privé y ont créé une stratégie régionale non officielle établissant un lien entre les communes les moins développées et les plus développées. Les entreprises locales subissent le manque de possibilités d'emploi et ont

adopté une stratégie régionale visant à une meilleure intégration économique des installations et à un renforcement de la cohésion entre les communes. Cette stratégie régionale a ensuite permis de créer un groupe d'action locale commun. Il est intéressant de préciser qu'après la mise en œuvre de la stratégie régionale, les entreprises locales ont investi dans l'accès aux soins et les événements culturels mais ils ont également contribué aux initiatives municipales non financées par les Fonds structurels européens.

5.2 Réponses de l'UE et des politiques nationales face à la décroissance

Nous étudions maintenant les approches et le contenu des politiques, en rappelant tout d'abord les politiques menées actuellement par l'UE, en s'appuyant sur le contexte « historique » présenté dans la partie 2.

5.2.1 État actuel des politiques européennes et nationales

En pratique, la politique agricole commune (PAC) et la politique régionale de l'UE sont essentiellement chargées de concevoir, mettre en œuvre et soutenir des initiatives qui, directement ou indirectement, luttent contre les questions liées à la décroissance rurale⁴. La politique de développement rural, 2ème pilier de la PAC depuis 1997, apporte un financement qui vise notamment à favoriser la diversification de l'emploi et à améliorer les services essentiels (AUE, 2011). Le 2ème pilier fournit une série de soutiens, notamment financiers, aux agriculteurs et aux populations rurales. Ce soutien vise à leur permettre de créer et de concrétiser des initiatives destinées à résoudre divers défis économiques, environnementaux et sociétaux par la mise en place de Programmes de développement rural (PDR) nationaux/régionaux.

Par la mise en œuvre de projets nationaux, régionaux et transfrontaliers, la politique régionale de l'UE vise à réduire les disparités économiques, sociales et territoriales des régions « moins développées », surtout les régions en proie à la décroissance industrielle et agricole. Le traité de Lisbonne de 2007 (article 174) a étendu/clarifié le champ d'application de la politique régionale en ajoutant la « cohésion territoriale » à la cohésion sociale et économique en tant qu'objectifs principaux. L'UE est ainsi chargée de se pencher sur les besoins des « régions rurales, des zones concernées par la transition industrielle et des régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents ». (UE 2008).

De nombreux textes politiques sur la politique régionale évoquent explicitement les défis de décroissance et de la périphéricité (par exemple, UE, 2008, CE, 2008, AUE, 2011). Néanmoins, la politique régionale a, jusqu'à récemment, favorisé une approche « axée sur la croissance », qui vise à réduire les écarts entre les régions rurales en décroissance grâce à des initiatives de développement économique et social qui leur permettront de « rattraper » les régions plus performantes.

Les initiatives politiques en vigueur tendent quasi exclusivement à atténuer la décroissance des régions rurales en mettant en œuvre des initiatives de développement favorisant la

⁴ Voir aussi Weber et al. 2020, [annexe X] section 1.2.4 pour une critique supplémentaire formulée à l'encontre de politiques de l'UE qui fournissent une aide directe à ces régions rurales en décroissance.

croissance. En dépit de cela, il y a eu peu de coordination inter politique. En 2014, l'UE tente de remédier à la situation en introduisant le développement local participatif. L'approche du développement local participatif est le pendant de celle de la liaison entre des actions de développement de l'économie rurale (LEADER) qui est une méthode intégrée « ascendante », basée sur un lieu et réunissant des acteurs locaux, des secteurs privé et public et de la société civile. Le développement local participatif a été instauré afin de permettre aux parties prenantes sous-régionales de concevoir des programmes de développement territorial intégré financés par les fonds appartenant au cadre stratégique commun, notamment le FEADER, le FEDER, le FSE et le FEAMP. L'approche s'est avérée prometteuse pour faire face au défi qui consiste à soutenir la diversité des régions rurales dans l'UE, y compris celles qui connaissent une décroissance rurale (ENRD 2019).

On remarque qu'en dépit des champs d'action de l'UE qui ciblent précisément la question du développement rural, il y a eu peu d'initiatives visant à apporter une solution concrète aux facteurs territoriaux qui entraînent la décroissance des régions rurales. De nombreuses initiatives politiques visent à atténuer la décroissance des régions rurales en mettant en œuvre des programmes de développement orientés vers la croissance (économique). Les initiatives coordonnées, basées sur le lieu, permettant de développer des stratégies d'adaptation, favorisant le bien-être et admettant que la « croissance » dans certains domaines n'est pas adaptée, sont moins courantes.

La plupart des politiques « nationales » adoptées pour lutter contre les problèmes de décroissance rurale, dans les pays concernés par les études de cas, se sont révélées être des initiatives modestes financées par le développement régional de l'UE et les fonds de la PAC⁵ (voir ci-dessous).

5.2.2 Observations des études de cas et des entretiens avec les experts des parties prenantes

Les études de cas et les entretiens menés avec des experts au niveau européen et national ont permis de déterminer les performances du soutien actuel de l'UE aux régions rurales en décroissance, notamment dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC et de la politique de cohésion. Ces études apportent également une réflexion sur la politique nationale. Ces données, qui constituent une base, sont étayées, le cas échéant, par des références à des documents politiques et législatifs clés. La méthodologie et les résultats détaillés sont expliqués dans Weber *et al.* (2020), [Annexe 15], section 1.1, ainsi que dans Meredith, (2020a) [Annexe 3].

Le développement des approches de l'UE et la manière dont les États membres exploitent les différents outils d'intervention peuvent avoir des effets intentionnels et non intentionnels. Ces impacts deviennent plus précis suite à l'importante distinction entre les approches d'atténuation et d'adaptation (partie 2.3).

De l'importance de clarifier et de mieux définir la notion de décroissance rurale

⁵ En Pologne, en Hongrie, et en Bulgarie, les gouvernements mettent en place de nouveaux programmes nationaux largement financés ciblant les petites villes, les villages et les zones rurales. Toutefois, comme mentionné dans l'étude de cas portant sur la Hongrie, ces politiques n'auront que peu d'influence si elles ne bénéficient pas d'un soutien financier adéquat. Dans toutes les études de cas, il a été convenu que des programmes nationaux ciblés sur le plan stratégique et bénéficiant d'un financement substantiel étaient nécessaires pour relever les défis posés par la décroissance des zones rurales.

Le traité de Lisbonne (article 164) précise l'objectif de recourir aux politiques de l'UE pour atténuer les écarts socio-économiques dans les régions rurales. Dans toutes les régions concernées par les études de cas, la politique régionale et la PAC de l'UE sont essentielles au développement d'initiatives nationales, régionales et locales destinées à relever les défis de décroissance rurale. Bien que la décroissance soit reconnue dans les documents connexes de la politique régionale et de la PAC (par exemple, CE 2008 ; EUTA 2005, 2011) comme un facteur contributif à la décroissance et la stagnation des zones rurales, les causes et les moteurs de décroissance – et les défis systémiques auxquels sont confrontées les régions rurales de l'UE - ne sont pas clairement définis dans ces cadres politiques, bien que les parties prenantes de la politique européenne, nationale et régionale interrogées dans le cadre de la recherche aient clairement compris les causes et les processus associés à la décroissance. En conséquence, les objectifs politiques et les règlements de l'UE n'encouragent pas les États membres à lutter contre le dépeuplement des régions rurales comme une priorité de leurs programmes opérationnels.

Une approche plus nuancée du développement pourrait être utile

Dax et Copus (2016) expliquent que les Programmes de développement rural (PDR) sont principalement envisagés comme un instrument de soutien en faveur de la logique d'intervention rurale orientée vers la croissance et l'agriculture, mais ils ne prennent pas directement en compte les défis posés par le développement rural dans une perspective intégrée et holistique⁶. Cependant, suite à la publication du Pacte vert pour l'Europe, de stratégie « De la ferme à l'assiette » et la stratégie sur la biodiversité (2020), il faut espérer une évolution dans les années à venir afin de mieux refléter les défis rencontrés par l'UE par rapport au climat et à la biodiversité.

Un consensus naissant émerge (CE, 2017a, Banque mondiale, 2018), stipulant que la décroissance ne peut parfois pas être inversé et qu'une philosophie de croissance économique globale n'est pas forcément adéquate. Il précise également que les interventions devraient viser *l'adaptation* et la gestion pour optimiser le bien-être. La politique régionale de l'UE est consciente que le développement et la croissance des régions rurales sont nécessaires, mais la question de décroissance rurale ne figure pas parmi ses priorités politiques de manière nuancée et adaptée. En revanche, elle continue d'être freinée par des hypothèses impliquant les régions urbaines comme moteurs de la croissance et des effets de propagation implicites aux régions rurales.

Les parties prenantes locales et régionales ont critiqué l'orientation des politiques de l'UE vers la croissance économique, estimant qu'une approche étroite du développement économique ne résout pas la plupart des facteurs déterminants de décroissance rurale et ne tient pas en compte les disparités géographiques subtiles au sein des régions. Les parties prenantes de l'étude de cas finlandaise (Kahila *et al* 2020a [Annexe 12]), ont noté que la politique régionale de l'UE se concentre de plus en plus sur les villes et leurs capacités à stimuler la croissance économique et l'innovation et renforce l'écart entre les zones urbaines et les zones rurales périphériques.

⁶ Voir aussi Weber *et al.* 2020, [annexe X] section 1.2.4 pour une critique supplémentaire de la politique de l'UE comme dans le cadre d'un soutien direct aux régions rurales en décroissance.

Cette observation a été confirmée par certaines parties prenantes de l'UE qui ont souligné que la priorité accordée à la croissance (cohésion économique) a généralement bénéficié aux acteurs des zones urbaines lors de la distribution des fonds régionaux au cours de la dernière phase du programme. En outre, une partie des dépenses pour les infrastructures dans les régions rurales n'a pas été considérée comme une source de bénéfices significative pour les communautés locales.

Stratégies hybrides et coordonnées : atténuation et adaptation

Les responsables de la Commission ont indiqué qu'ils considéraient la question de décroissance des régions rurales comme une question politique compliquée qui dépasse la dépopulation et l'émigration. Les personnes interrogées ont souligné qu'il ne s'agit pas uniquement de développer des mesures d'atténuation *ou* d'adaptation, mais plutôt d'apporter une réponse politique combinée intégrant les deux (Meredith 2020a [annexe 3]). Les mesures politiques peuvent être définies à la fois comme des mesures d'atténuation et d'adaptation, surtout dans une perspective à moyen et à long terme.

De même, les responsables politiques nationaux ayant participé aux études de cas ont indiqué que la décroissance rurale est un défi majeur : un problème complexe et hétérogène qui rend le développement de plans nationaux cohérents (à long terme) et efficaces (Weber *et al* 2020, [Annexe 15] partie 1.3.1). Toutefois, les réponses politiques coordonnées et intégrées n'ont pas été bien élaborées par les ministères nationaux et les secteurs concernés. Ces stratégies seraient utiles pour mieux contextualiser et intégrer le soutien financier de l'UE aux efforts nationaux coordonnés. En conséquence, les prochaines orientations politiques de l'UE pourraient à la fois adopter une perspective de développement rural distincte, consciente des limites du recours aux seules initiatives de développement axées sur la croissance, mais aussi encourager les programmes nationaux de développement rural à prendre en charge explicitement les défis démographiques, notamment la décroissance des régions rurales.

Réponse plus précise et mieux coordonnée aux niveaux européen et national

On peut envisager une coordination accrue des politiques entre les DG en matière de décroissance rurale, notamment entre la DG AGRI et la DG REGIO. Cette coordination limitée a également été considérée comme un défi majeur dans les entretiens menés lors des études de cas (Weber *et al.*, 2020, [Annexe 15] Section 1.3.1) qui ont révélé le souhait d'une coordination et d'une collaboration plus systématiques et intégrées entre les DG, ainsi que d'une plus grande flexibilité dans la gestion des sources financières de l'UE par rapport au problème de décroissance rurale. Les personnes interrogées ont indiqué que le règlement portant dispositions communes constitue un soutien potentiel important à cette coordination, mais le défi de l'harmonisation des fonds de l'UE au cours de la prochaine période budgétaire est perçu comme un défi majeur.

Les entretiens avec les fonctionnaires de la Commission ont confirmé que le développement et la croissance des régions rurales est une question primordiale. Cela a également été souligné dans les directives politiques pour la prochaine Commission européenne (Von der Leyen, 2019), invitant à une perspective politique plus ciblée et intégrée sur la question de décroissance rurale au cours de la prochaine période de programmation (Meredith 2020a, [Annexe 3]). Les

orientations politiques ont également défini un rôle important pour les régions rurales dans le cadre de la mise en place du nouveau Pacte vert pour l'Europe, notamment pour assurer une « transition équitable » par l'instauration de la bioéconomie, des initiatives d'économie circulaire et le développement de systèmes de production de sources alimentaires durables (Meredith 2020b, [annexe 16]). Les acteurs politiques de l'UE ont indiqué qu'il était nécessaire de renforcer les opportunités fournies par le développement de la bioéconomie et de l'économie circulaire afin de soutenir la diversification des économies rurales. Les études de cas (annexes 5 à 12) reflètent cette perspective et soulignent le rôle important de la technologie numérique dans la commercialisation et la promotion des régions, des entreprises et des produits issus des zones rurales.

Remédier à l'écart entre la politique de l'UE et l'intervention locale

Les personnes interrogées dans les régions participant aux études de cas ont critiqué la politique de l'UE qui ne reconnaît pas l'hétérogénéité des besoins locaux (Annexes 5-12). De même, à l'échelon de l'UE, il semble que les États membres soient réticents à adopter les nombreux outils et options politiques disponibles. Les politiques « nationales » visant à lutter contre les régions rurales en décroissance sont actuellement des initiatives à petite échelle financées par les Fonds européen de développement régional et la PAC. Pour la Bulgarie, la Grèce et la Croatie, les politiques coordonnées et financées au niveau national sont quasiment inexistantes (Weber *et al.*, 2020, [Annexe 15] partie 1.3.1). Le renforcement du rôle des acteurs régionaux et locaux dans le développement des politiques en matière de la décroissance rurale est donc un thème clé dans toutes les études de cas. Les fonctionnaires de la Commission ont fermement soutenu les approches politiques fondées sur le contexte local dans la recherche de solutions à la décroissance rurale, notamment le besoin vital de renforcer le niveau infranational en élaborant et en mettant en œuvre des politiques et des stratégies nationales de développement rural cohérentes et à long terme.

Suite à la multiplication des soutiens aux partis nationalistes dans les régions rurales, certains éléments issus des entretiens et des études de cas de l'UE indiquent que les institutions de l'UE et les gouvernements nationaux commencent à accorder une attention accrue à la question de décroissance rurale et du fossé croissant entre les régions rurales et urbaines. Par exemple, les gouvernements polonais, hongrois et bulgare ont lancé de nouveaux programmes nationaux ciblant les petites villes, les villages et les zones rurales. Toutefois, le cas hongrois a montré (Koós *et al.* 2020 [Annexe 9]) que ces politiques auront peu de résultats si elles ne sont pas assorties du soutien financier adéquat. Toutes les études de cas ont montré que des programmes nationaux ciblés et stratégiquement financés sont indispensables pour faire face aux défis posés par la décroissance des régions rurales. Ces programmes accorderaient aux régions rurales et à la question de décroissance rurale une considération explicite, afin que les acteurs locaux et régionaux ne soient pas contraints de rivaliser avec les régions urbaines ou les Territoires pour une transition juste (TTJ)⁷ pour bénéficier de financements européens et

⁷ Les Territoires pour une transition juste (TTJ) sont des régions identifiées sur la base de l'« intensité de carbone » de leur industrie, du nombre de personnes employées dans le secteur industriel et dans l'extraction de charbon et de lignite, et de la production de tourbe et de schiste bitumineux. Un nouveau fonds de 7,5 milliards d'euros est destiné à ces régions qui ne sont pas nécessairement rurales. Pour bénéficier de ce fonds, les États membres sont tenus de faire correspondre chaque euro prélevé sur le fonds avec 1,5 euro provenant de leur budget FEDER ou FSE+. Bien que cela puisse avoir un effet relativement mineur dans certains États membres, il pourrait en résulter

nationaux.

Connotations négatives associées à la « décroissance rurale ».

Le terme « décroissance » est étroitement lié aux connotations négatives telles que dépeuplement et décroissance démographique⁸. Ainsi, les politiques concernant la population rurale risquent de devenir synonymes d'attitudes négatives vis-à-vis des régions « en retard », « en difficulté » ou « en déclin ». Le concept de décroissance rurale doit être clairement défini et accepté par les décideurs, et dissocié du sentiment d'échec, afin que les actions puissent se concentrer sur des notions positives de « transition », de « transformation » ou de « restructuration » rurale. Cette terminologie promeut des images positives de la vie rurale, autour desquelles s'associent des voies vers une économie durable, des performances environnementales et un développement résilient⁹.

Nécessité d'orientations détaillées au niveau local

Plusieurs acteurs politiques de l'UE ont souligné les multiples options, outils et mesures qui peuvent être utiles pour les régions rurales en décroissance. Comme indiqué par l'un d'entre eux, même si « la boîte à outils est pleine », le défi consiste à identifier quelles sont les meilleures options politiques selon les différentes régions rurales. Les conclusions des études de cas (Annexes 5 à 12) ont confirmé qu'il n'existe pas d'approche politique universelle pour résoudre le problème de la décroissance rurale, en raison de la grande hétérogénéité de ces zones rurales en termes de structure foncière, de position géographique, de situation socio-économique et de profil démographique.

Ces conclusions font également ressortir un manque de lignes directrices de la part de l'UE sur *la façon* de s'attaquer aux causes de la décroissance rurale. Cela a été confirmé par un fonctionnaire de la Commission européenne. D'après lui, l'UE n'a pas prescrit de politiques spécifiques pour traiter le problème de la décroissance rurale, mais elle a seulement fourni un cadre financier afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au niveau régional et national (Meredith 2020a [Annexe 3]). En ce qui concerne les différentes options politiques face à la décroissance rurale, il a été suggéré que les niveaux régional et local pourraient tirer parti de plus d'orientations de la part des niveaux européen et national.

Il semblerait qu'une forme de structure de gouvernance à plusieurs niveaux, mettant l'accent sur le problème de la décroissance, et partant du niveau de l'UE jusqu'aux niveaux national, régional et local, soit plus adapté que des orientations spécifiques de la part de l'UE sur la manière de traiter cette décroissance. Le REDR et les réseaux ruraux nationaux ont déjà facilité la diffusion de meilleures pratiques et approches locales et régionales, mais il faudrait que ces approches soient reproduites dans le cadre de la politique de cohésion. Plusieurs exemples de solutions locales sont proposés dans Weber *et al.* (2020) [Annexe 15], Partie 1.3.2.

Importance du choix de l'échelle dans les cadres de ciblage géographique

un détournement de ressources des budgets qui avaient été alloués aux régions rurales qui ne sont pas classées comme territoire en transition juste.

⁸ De nombreux acteurs régionaux interrogés dans le cadre des études de cas ont noté que le terme « décroissance » a des connotations négatives, impliquant que ceux qui vivent encore dans les zones rurales sont perçus comme étant en échec car ils n'ont pas l'éducation, les compétences ou les finances nécessaires pour aller vers des zones urbaines plus prospères (Entretiens 2020).

⁹ Cette perspective reflète les points de vue des parties prenantes de l'UE qui ont souligné la nécessité de remettre en question et de modifier le discours dominant associé aux régions rurales, en particulier celles qui connaissent ou risquent de connaître une décroissance.

Comme indiqué dans la partie 2, depuis plusieurs années, la politique de cohésion cible les « régions moins développées », soit des régions NUTS 2 dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. Cependant, nous avons vu dans la partie 3 que beaucoup de zones rurales en décroissance sont bien plus petites, occupant seulement des parties des régions NUTS 3. Un grand nombre de ces zones rurales en décroissance manquent d'accès au financement de la politique de cohésion, car elles se trouvent dans des régions NUTS 2 dont les indicateurs du PIB par habitant reflètent les performances des villes.

L'étude de cas sur la Bulgarie (Slavova *et al.* 2020 [Annexe 6]) a montré qu'il serait plus efficace de déployer les politiques et les financements régionaux de l'UE au niveau communal plutôt que dans des régions NUTS 2 ou NUTS 3 plus larges, où les zones rurales en difficulté peuvent souvent être négligées. Les acteurs politiques de l'UE étudient la mise au point d'un concept de « zones rurales fonctionnelles », dans l'espoir qu'il puisse grandement améliorer le système d'aménagement du territoire et mieux cibler les financements. Toutefois, il reste encore de nombreux défis conceptuels et méthodologiques à relever (Meredith 2020a [Annexe 3])¹⁰.

Fragilité des politiques basées sur des projets

Dans le cadre des études de cas, les personnes interrogées partageaient l'idée selon laquelle les projets de l'UE sont trop à court terme et qu'il est nécessaire d'avoir une perspective à long terme, intégrant des politiques ciblées au niveau de l'UE et au niveau national. Ils ont souligné le caractère essentiel du soutien stratégique de l'UE (Weber *et al.* (2020) [Annexe 15], Partie 1.3.2. Toutefois, les responsables de la mise en œuvre du programme LEADER en Allemagne et en Croatie ont estimé que les projets financés par l'UE « manquent de continuité et de viabilité à long terme ». De nombreuses personnes interrogées ont reconnu l'utilité du format LEADER/CLLD, qui permet aux acteurs locaux d'assumer un rôle central dans l'élaboration des politiques. Pourtant, beaucoup ont affirmé que l'approche LEADER/CLLD devrait être améliorée et que les acteurs locaux et régionaux devraient bénéficier d'une plus grande autonomie financière pour déterminer comment dépenser les sommes plus importantes versées par l'UE pour faire face à la décroissance. Les études de cas mettent bien en évidence le besoin d'avoir des programmes et des stratégies à long terme pour le monde rural au niveau de l'UE, consacrés à la question de la décroissance rurale. De tels programmes reconnaîtraient explicitement les zones rurales et le problème de la décroissance rurale, de sorte que les acteurs locaux et régionaux seraient libérés de la concurrence avec les zones urbaines pour l'obtention de financements européens et nationaux.

¹⁰ Le terme « fonctionnel » devrait certainement être redéfini pour correspondre à un contexte rural, car la plupart des zones rurales ne peuvent pas être considérées comme « fonctionnelles » étant donné qu'elles ne disposent pas de la masse critique d'industries et d'entreprises pour favoriser la croissance et le développement économiques. Les participants aux études de cas concernant la Hongrie et la Bulgarie, les participants ont souligné que l'idée de « zones fonctionnelles » ne s'applique pas à un contexte rural et qu'il était plus important de déterminer comment établir des liens plus étroits entre les zones rurales et les « zones urbaines fonctionnelles » existantes.

6 Vers des principes et des justifications d'intervention fondés sur des données

Messages clés :

29. *Les interventions et les approches spécifiques permettant d'avoir une nouvelle vision sur les zones rurales en décroissance doivent se fonder sur des données probantes, reflétant une analyse des raisons de cette décroissance.*
30. *Ces raisons sont par nature complexes, et elles sont conditionnées par des contextes (technologiques) spatiaux et temporeux.*
31. *Pour fournir des réponses, il faut considérer des objectifs spécifiques et réalistes, incluant des adaptations et des atténuations partielles.*
32. *La théorie du changement est un moyen efficace d'illustrer et d'expliquer ce diagnostic.*
33. *On peut identifier quatre justifications politiques génériques : la compensation des handicaps territoriaux, la relocalisation, la reconnexion globale et la décroissance planifiée (« smart shrinkage »).*
34. *On propose une procédure en quatre étapes pour élaborer des politiques fondées sur des données probantes : diagnostic, élaboration d'une logique d'intervention, apprentissage à partir des meilleures pratiques et évaluation.*

Nous passons désormais du diagnostic à la recherche de solutions potentielles. Il est nécessaire d'avoir une compréhension claire et cohérente des processus qui sont à l'origine des tendances démographiques défavorables pour intervenir afin d'atténuer la décroissance rurale ou de s'y adapter. Cela est probablement la seule manière de briser la spirale. Dans cette optique, il est nécessaire de se fonder sur les données actuelles. Sinon, ces actions risquent de refléter des jugements erronés ou des hypothèses anachroniques, ce qui, au mieux, entraînera des résultats médiocres et, au pire, pourra provoquer un sentiment local d'être mal compris et rejeté.

Dans le contexte du développement rural, ce lien entre les données probantes et les politiques est généralement appelé « logique d'intervention » (EC 2017a). Dans ce rapport, nous adoptons une approche similaire, connue sous le nom de « théorie du changement » (ToC) (GNUD 2018). Selon Valters (2015 p. 6), la théorie du changement « peut donner aux praticiens la liberté d'ouvrir la "boîte noire" des hypothèses sur le changement, qui sont trop souvent marginalisées ». Elle nous permet ainsi d'identifier les hypothèses insuffisantes ou fausses de la politique qui nuisent à l'efficacité des tentatives européennes (et nationales) dans la lutte contre la décroissance rurale. Elle nous aide également à mieux comprendre les exemples de bonnes pratiques, en particulier comment et pourquoi elles fonctionnent, et elle fournit une base pour évaluer les résultats : nous allons au-delà de la quantification des résultats finaux en explorant les processus sous-jacents.

La mise en œuvre d'une politique concrète au niveau européen, national, régional ou local est le fruit des contributions de sources diverses et de nombreux acteurs. Idéalement, l'accomplissement de cette tâche se ferait par la collaboration. En général, la connaissance locale du processus complexe de décroissance est nécessaire pour concevoir des interventions optimales. Toutefois, ces mêmes principes généraux peuvent être adaptés au

niveau de l'UE, des États membres ou des régions.

6.1 Contexte général

6.1.1 Complexité

Même s'il est très important de garder à l'esprit l'objectif global d'atténuation ou d'adaptation à la décroissance, il est également indispensable de prendre en considération la complexité du contexte socio-économique de ce processus démographique. De la même manière que les processus qui mènent à la spirale descendante s'étendent au-delà des composantes du changement démographique, lors de l'élaboration des interventions correctrices, on doit s'intéresser aux nombreux vecteurs de changement. Les modèles et les tendances économiques sont les points de départ les plus évidents, mais la migration reflète des questions plus vastes de bien-être, entraînées par un contexte technologique en constante évolution, des attentes changeantes de la société et des mœurs. Il ne faut pas non plus négliger la gouvernance et le cadre institutionnel. Considérant la nature complexe des processus de la décroissance, il est nécessaire d'établir un cadre prudent, ainsi que des liens « souples » entre les problèmes et les solutions. C'est pourquoi, il faut changer de paradigme, en remplaçant les stratégies d'atténuation linéaires et simplistes à la poursuite d'objectifs de croissance classique par les approches multilatérales (y compris l'adaptation) (Garretsen *et al.* 2013).

6.1.2 Objectifs appropriés et interdépendants

Il est indispensable de bien comprendre les objectifs à long terme des politiques démographiques. Compte tenu l'influence des effets hérités du passé, il n'est pas réaliste de chercher à complètement atténuer la décroissance ou à inverser la tendance. On doit envisager l'atténuation partielle (stratégique) et l'adaptation. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de distinguer entre atténuation et adaptation. En réalité, et en particulier dans le cas des politiques d'adaptation, ces dernières sont généralement « imbriquées » dans des visions plus larges, telles que celles associées aux stratégies de Lisbonne et Europe 2020. On remet de plus en plus en question les priorités économiques néo-libérales, concurrentielles et fondées sur l'efficacité (concernant le marché du travail, la croissance et l'innovation). La reconnaissance de ces changements dans les valeurs sociétales peut nous aider à répondre aux besoins des zones rurales en décroissance. Par exemple, les préoccupations suscitées par le changement climatique peuvent probablement valoriser certains des atouts territoriaux intrinsèques, jusqu'à présent au service du « bien public » des zones rurales en décroissance. De même, il est possible que la crise de la COVID-19 ait changé les perceptions du travail à distance et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, accélérant les tendances dans la réorganisation spatiale de l'activité économique. Auparavant, les acteurs économiques étaient méfiants vis-à-vis du développement de moyens technologiques pour la « relocalisation » et le travail à distance.

6.1.3 Adaptation aux conditions locales

Comme le souligne notre analyse de l'histoire des domaines politiques concernés (Copus et Dax 2020 [Annexe 1]), de nombreuses stratégies, anciennes ou actuelles, demeurent

abstraites et horizontales. Elles manquent de détails de mise en œuvre adaptés à chaque région, ne répondant ainsi pas aux attentes en matière d'atténuation.

6.1.4 Mondialisation

Compte tenu des conditions et des tendances locales ou régionales, il apparaît important que les politiques vis-à-vis de la décroissance rurale soient « adaptées à chaque région ». Pour ce faire, il faut également être pleinement conscient des effets omniprésents de la mondialisation. Une fois de plus, il faut mettre en place des interventions pour l'avenir qui « surfent sur la vague » du changement, au lieu de tenter de le verrouiller.

6.1.5 Rôle des normes sociétales changeantes

Au regard du développement actuel des technologies, les systèmes et institutions socio-économiques et les dynamiques régionales évoluent rapidement, entraînant un grand nombre de conséquences spatiales, de comportements individuels et de changements sociaux possibles. Les normes et les valeurs sociales évoluent, avec d'importantes répercussions sur les notions et les concepts en termes d'espace.

6.2 Stratégies communes pour faire face à la décroissance dans le cadre de la théorie du changement

Dans la partie 2, nous avons analysé quatre processus préexistants communs qui conduisent à la décroissance : *Restructuration économique*, *Désavantage géographique*, *Périphérisation et Événements et Transitions*. Il est très important qu'une stratégie choisie pour lutter contre la décroissance prenne en compte les processus l'ayant provoqué. Cependant, comme nous l'avons constaté dans nos études de cas, dans des contextes géographiques spécifiques, deux ou plusieurs de ces processus sont généralement combinés, d'où la nécessité d'avoir des solutions hybrides.

Dans cette perspective, il est utile de distinguer quatre grands types de stratégies. La liste n'est pas nécessairement exhaustive, ni strictement objective ; elle représente le point de vue des auteurs. Il est rare d'observer dans la réalité ces types de stratégies génériques et abstraites sous forme « pure ». Il est également essentiel de relever qu'aucune de ces stratégies ne cherche à modifier directement les composantes du changement démographique. Elles portent sur les processus socio-économiques et spatiaux sous-jacents complexes. Les quatre stratégies communes sont les suivantes.

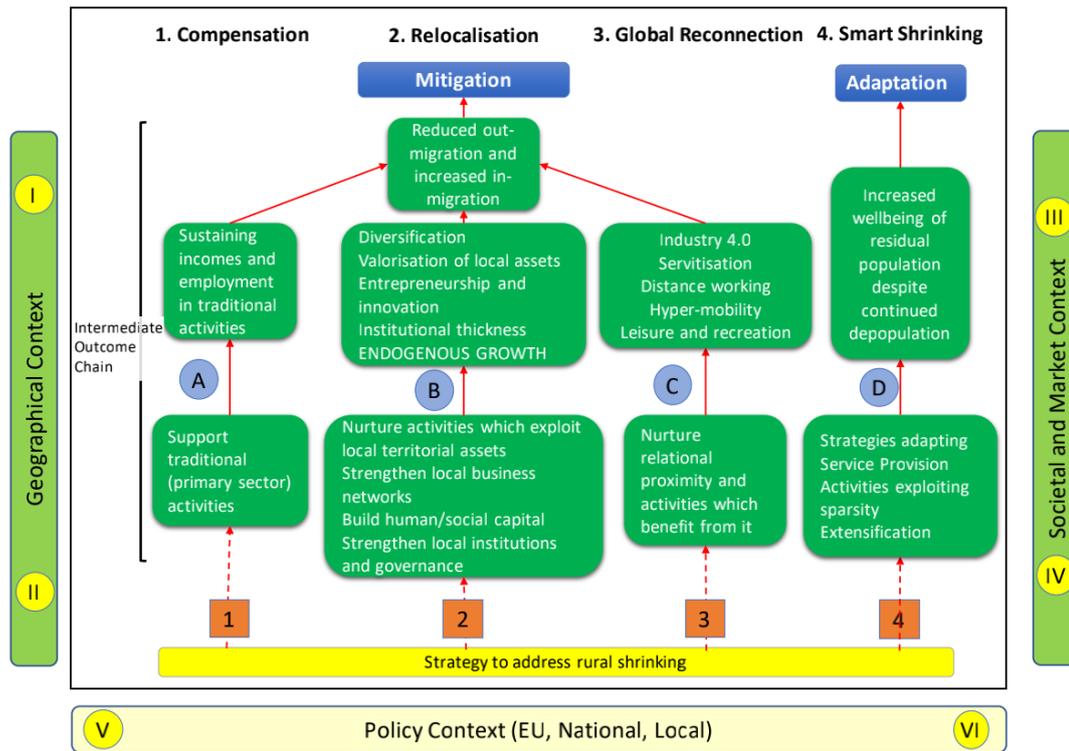
1. Compensation des handicaps territoriaux, qui consiste à soutenir les industries traditionnelles afin de maintenir les emplois, décourageant ainsi l'émigration. C'était le principe de base des politiques pour les zones défavorisées jusqu'au début de ce siècle (Copus et Dax 2020 [Annexe 1]). Ces dernières années, on s'éloigne de plus en plus de cette approche. En fin de compte, cette stratégie vise à ralentir le rythme de l'émigration et ainsi à atténuer la décroissance.

2. Stratégie de relocalisation, qui cherche à encourager les activités économiques s'appuyant sur les atouts du territoire local (notamment environnementaux ou culturels) et

visant à renforcer les réseaux d'entreprises locaux. L'objectif est d'améliorer la rétention locale de la valeur ajoutée et de fournir un contexte plus favorable à l'innovation et à l'entrepreneuriat. Il est également envisagé de renforcer les institutions locales, la gouvernance et le capital social. Cette approche combine des aspects du développement néo-endogène avec des principes de spécialisation intelligente. L'originalité de cette stratégie est qu'elle s'appuie sur des ressources locales pour créer une économie et une société autonome et résiliente. Elle cherche à atténuer la décroissance en créant les conditions favorables à une migration nette positive. Toutefois, tant cette approche que la troisième ci-dessous sont adaptatives parce qu'elles nécessitent des efforts considérables pour améliorer la capacité d'action locale. L'initiative Smart Villages de l'ENRD (Copus et Dax 2020 [Annexe 1]) va dans ce sens, bien qu'elle intègre également des éléments de la troisième approche.

3. Stratégie de reconnexion globale. Comme l'indique son nom, cette stratégie se différencie de la précédente en ce qu'elle se concentre sur le renforcement des liens entre les zones rurales en décroissance et l'économie mondiale. En d'autres termes, elle tente de pallier des désavantages géographiques par une forme de développement qui favorise une « proximité relationnelle ». Le résultat possible est le développement d'une « Industrie 4.0 », qui repose sur des activités à forte intensité de connaissances et des niveaux élevés de connectivité numérique. Cela concerne probablement la diversification et la servitisation de l'économie locale et des niveaux élevés de mobilité personnelle, qui est peut-être associée au travail à distance. Les loisirs et les activités récréatives peuvent aussi représenter une composante importante. Une fois plus, il s'agit principalement d'une stratégie d'atténuation, visant à changer le taux de migration nette en réduisant l'émigration et en augmentant l'immigration.

Figure 8 : Stratégies communes d'atténuation et d'adaptation pour les zones rurales en décroissance dans le cadre de la théorie du changement



LEGEND

KEY BASELINE ASSUMPTIONS (Selected examples only)

- A Compensation for disadvantage counters market and structural trends
- B The local territorial asset base and human capital has sufficient potential
- C Digital infrastructure is sufficient to allow dispersed activities to compete
- D Community acceptance and buy in

CONTEXTUAL CONDITIONS AND DRIVERS (Selected examples only)

- I Measures can be targeted at appropriate level of granularity
- II Basic connectivity in rural areas
- III Sufficient social capital in shrinking areas to deliver change
- IV Sufficient market access for new/expanded economic activities
- V Appropriate multi-level governance structures
- VI Devolution of responsibility to appropriate levels

STRATEGIES

- 1 Compensation
- 2 Relocalisation
- 3 Global Reconnection
- 4 Smart Shrinking

4. Décroissance planifiée. Le dernier type de stratégie est connu sous le nom de « décroissance planifiée ». Cette stratégie diffère des trois précédentes car on n'essaie non plus de modifier la tendance démographique, mais de s'y adapter, de manière à ce que les communautés locales en tirent profit en augmentant, ou du moins en maintenant, leur niveau de bien-être. Cela pourrait être réalisé par des formes innovantes de prestations de services

afin d'aborder la question de la justice spatiale, ou de réduire les coûts associés à la diminution de la base d'utilisateurs. Sinon, les activités économiques qui exploitent la rareté de la population, ou l'extensification des activités existantes, peuvent soutenir les revenus.

Il est important de rappeler que la politique du monde réel ne peut pas s'intégrer parfaitement dans un seul de ces types génériques, et qu'une composante d'adaptation est très rarement absente des mesures d'atténuation, voire jamais.

La figure 8 est une version simplifiée d'un diagramme de la TDC développé par le projet RELOCAL (Copus *et al.* 2019b). Les principaux éléments du diagramme sont largement explicites. Cependant, il est nécessaire de souligner le rôle important joué par les « hypothèses de base » (disques bleus). Si ces hypothèses ne se vérifient pas, la séquence des résultats intermédiaires (rectangles verts) qui lie l'intervention à son objectif à long terme risque d'achopper, et l'intervention échouera. De même, il existe une série de « conditions et de facteurs contextuels » (à la limite du diagramme) qui jouent un rôle important dans l'aboutissement (ou non) des mesures. Des diagrammes plus détaillés sont fournis dans Dax et Copus (2020) [annexe 13], qui articulent la TDC pour les zones défavorisées, le deuxième pilier de la PAC et la politique de cohésion.

Une cinquième stratégie possible, que nous n'avons pas incluse dans la figure 8, est celle associée à la politique de cohésion (Dax et Copus 2020 [annexe 13]). Elle n'est pas présentée parce qu'il ne s'agit pas d'une stratégie visant à répondre aux besoins des zones rurales en décroissance, mais plutôt d'une stratégie pour le développement de régions relativement grandes (NUTS 2). Comme expliqué dans Dax et Copus 2020 [Annexe 13], cette approche considère les villes comme les moteurs de la croissance régionale, et postule que les zones rurales bénéficieront d'« effets de dissémination ». Comme indiqué dans la partie 2 et Copus et Dax 2020 [annexe 1], la recherche et les projets pilotes dans le domaine de l'interaction et de la coopération entre les zones urbaines et rurales ont tenté d'accroître ces effets. Il est important de souligner que les quatre types de stratégie ci-dessus ne correspondent pas aux quatre types de décroissance d'une manière univoque.

6.3 Processus d'élaboration des politiques en quatre étapes

Valters (2015, 7) a suggéré que les principes suivants devraient guider le développement des logiques d'intervention : (i) se concentrer sur le processus ; (ii) prioriser l'apprentissage ; (iii) être dirigé localement ; et (iv) penser boussole, au lieu de feuille de route (Valters 2015, p7). Ces aspects sont pertinents tout au long des étapes suivantes, qui doivent être considérées comme des éléments d'un processus itératif.

- **Établir des typologies** - L'analyse a confirmé que ces études de cas étaient divergentes et qu'elles jouaient un rôle crucial dans l'élaboration de stratégies locales et régionales. Cela fournit une base pour les principales approches et les perspectives alternatives sur les logiques d'intervention. Les conclusions de cette analyse se fondent sur la diversité des types de processus de décroissance et sur la possibilité de

concevoir des typologies adéquates.

- **Amorcer une justification appropriée pour l'intervention** - Un des problèmes rencontrés au cours du processus de gouvernance régionale pour l'élaboration de stratégies est l'élaboration d'actions et de procédures compréhensibles dans un système complexe de facteurs et de résultats interdépendants, d'agents et de relations de pouvoir, de connaissances et d'insécurité, d'échelles et de mesures, et d'actions formelles et informelles. Les logiques d'intervention appropriées doivent prendre en compte une gamme de dispositifs (« principes ») de considérations conceptuelles qui s'engagent dans des boucles de rétroaction reliant les différents points d'action les uns aux autres dans la « séquence d'activités » (Copus *et al.* 2017a p16). Les critères de base pour la sélection de procédures sont guidés par des directives génériques pour les processus de développement local. Ces directives sont adaptées à de nouveaux cas, à la pertinence des politiques et elles permettent de définir des priorités pour lutter contre la décroissance.
- **Examiner les bonnes pratiques** - La troisième étape consiste à évaluer les pratiques disponibles et à examiner le rôle de ces activités dans l'atténuation et l'adaptation des processus de décroissance. À cet égard, un examen de la littérature (y compris la littérature grise sur la mise en œuvre des politiques et les concepts des parties prenantes, les contributions des réseaux et des acteurs concernés) fournira un large éventail d'expériences locales et régionales, et soutiendra l'évaluation de l'interdépendance de l'action à d'autres échelles de gouvernance (évaluation de la « gouvernance à plusieurs niveaux »). Cela implique l'examen des stratégies et des concepts d'intervention locaux et régionaux.
- **Fournir et valoriser une évaluation réfléchie** - La conception de l'évaluation des politiques doit être considérée comme faisant partie intégrante des logiques d'intervention et non comme une annexe pour la légitimation de la mise en œuvre des politiques (Martinez-Fernandez *et al.* 2012). Il faut donc évaluer l'influence que les interventions auront sur les processus spatiaux et en particulier leur influence sur les processus de décroissance. Dans une perspective à long terme, leur contribution au changement des récits et des paradigmes sous-jacents doit être évaluée. En outre, cette évaluation doit être orientée vers les différents types de décroissance observés afin d'établir la pertinence de l'approche et des interventions sélectionnées.

Cette réflexion menée en continu et le retour aux étapes/éléments précédents de l'élaboration des politiques soulignent la nécessité d'une vision à long terme des interventions. Il conviendrait de revoir les structures, les politiques et les processus régionaux passés et actuels, ainsi que les changements correspondants dans les modèles conceptuels territoriaux. Il faut souligner que la perspective intégrative des niveaux locaux et régionaux devrait être appuyée par des niveaux administratifs supérieurs, point de vue largement soutenu par les parties prenantes de diverses études de cas (Kovács *et al.* 2020 [annexe 4] et annexes 5 à 12). La conception de

stratégies régionales et de programmes opérationnels nécessite une compréhension des facteurs complexes et des relations entre les actions, liée à une analyse approfondie de la relation de cause à effet des changements spatiaux.

La discussion des nouvelles logiques d'intervention devrait également porter sur les fondements et les raisons des processus de concentration spatiale, de la périphérisation et du décroissance. Il est essentiel de remettre en question le paradigme de la croissance économique. Cela aura des conséquences immédiates sur les cas pertinents, les opportunités et la prise de conscience des options, l'inclusivité des politiques futures et la réalisation de la transition vers des voies de développement durable. Comme le soulignent les experts internationaux du discours sur la nouvelle approche économique de l'OCDE (OCDE 2019), il ne suffira pas de remplacer les schémas économiques actuels par la seule terminologie de la croissance de l'« économie verte » tant que les valeurs inhérentes et les points de vue sur les objectifs socio-économiques n'auront pas changé. Les besoins sociaux et écologiques impératifs ont une dimension et une influence évidentes sur les effets spatiaux, et nécessitent une nouvelle vision et une nouvelle approche pour une intervention dans les régions rurales en décroissance.

7. Recommandations et priorités pour la recherche future

C'est le moment ou jamais de reconsidérer les politiques des zones rurales. Au moment de la rédaction du présent rapport (octobre 2020), nous sommes au seuil de changements profonds dans l'organisation spatiale de l'activité économique et sociale découlant des effets durables de la COVID-19 sur notre vie personnelle et professionnelle. La crise et la réponse qu'elle a engendrée en termes de politique de santé publique semblent susceptibles de nous propulser à travers une période de changements comportementaux et technologiques accélérés qui contribueront à modifier les valeurs du mode de vie et la répartition de la population.

Les trente-quatre *messages clés* du projet ESCAPE, résumés au début de chaque section de notre rapport, constituent la base de vingt *actions* spécifiques liées aux politiques (Tableau 3), portant sur dix *thèmes* et quatre grands *domaines* de changement (Figure 9).

7.1 Sphères du changement et thèmes

Les quatre sphères du changement, dont parlent les conclusions du projet ESCAPE, couvrent l'ensemble du processus politique depuis les visions et les objectifs qui fournissent l'orientation stratégique globale, en passant par la collecte et l'application de preuves, à la mise en œuvre pratique, au suivi et à l'évaluation, dans un cadre optimisé d'institutions et de gouvernance. Ces quatre sphères sont interdépendantes et doivent toutes être abordées.

Dans ces quatre grands domaines, les actions spécifiques sont regroupées en dix *thèmes*. Par exemple, dans la deuxième sphère du changement, une action concerne la collecte et la communication de données probantes, cinq actions concernent l'application de données probantes aux politiques et trois sont conçues pour améliorer l'équilibre entre différents types de solutions au sein d'approches hybrides.

7.2 Aperçu des mesures recommandées

Les *messages clés* mis en évidence dans ce rapport soulignent l'opportunité d'une vision renouvelée pour l'Europe rurale. Une part très importante des régions rurales connaît un dépeuplement, et certaines devraient même passer en territoire négatif au cours des vingt prochaines années. Il est donc impératif qu'une telle vision reconnaisse les besoins contrastés de l'épuisement et de l'accumulation des zones rurales, qu'elle reconnaisse les spécificités des deux, qu'elle s'appuie sur les forces existantes et qu'elle réponde rapidement aux nouvelles

Figure 9 : Les quatre sphères du changement



opportunités. Ainsi, nous recommandons un élargissement des objectifs, au-delà de la croissance économique, pour aborder l'inclusion territoriale, la justice spatiale et le bien-être. En outre, une transition juste vers une économie et une société décarbonées présente des opportunités pour de nombreuses régions rurales en décroissance, bien que beaucoup bénéficieraient d'une capacité de réponse renforcée.

Tableau 3 : Résumé des actions spécifiques recommandées par le projet ESCAPE

Sphères du changement	Thèmes	Actions spécifiques (Messages clés sur lesquels elles sont fondées, entre parenthèses)
A : Vision et objectifs	<i>1. Vision</i>	a) Développer une vision pour les zones rurales qui reconnaisse la distinction fondamentale entre les zones rurales « qui s'accroissent » et les zones rurales « qui s'appauvrissent » (26)
	<i>2. Objectifs</i>	b) dans le cadre de la politique rurale et régionale, accroître la priorité des objectifs d'inclusion, de bien-être, de justice spatiale et de transition juste (5, 24)
B : Preuves, diagnostic et justification de la politique	<i>3. Base de données factuelles</i>	c) Mettre en place un Observatoire européen du décroissance rural visant à rassembler des données probantes afin de formuler et diffuser une interprétation pertinente des changements ruraux (29)
	<i>4. Appliquer les données aux politiques</i>	d) Reconnaître que la plupart des rétrécissements sont dus à des effets hérités plutôt qu'à une migration active, et accepter les implications pour les politiques (10, 11) e) Reconnaître la complexité des processus et des voies qui mènent à la décroissance, y compris les différences entre le nord-ouest et le sud-est de l'Europe (1,2, 9, 13, 17, 18, 25) f) Envisager des solutions alternatives aux modèles de croissance centrés sur les villes lorsque ceux-ci ne sont pas appropriés (7) g) Adopter une restructuration économique/spatiale ; diversification, servitisation, numérisation, industrie 4.0, effets de la COVID, etc. (14, 32) h) Encourager l'utilisation de la théorie du changement dans la conception des politiques, afin d'assurer une réponse directe à des processus spécifiques de changement socio-économique (29, 30, 32, 34)
	<i>5. Approches hybrides</i>	i) Promouvoir un équilibre fondé sur des données probantes entre atténuation et adaptation (3, 23) j) Établir des objectifs réalistes et SMART, et pas simplement la croissance économique ou le repeuplement (31) k) Exiger une évaluation fondée sur des données probantes des déficits de capital humain, des « goulots d'étranglement » dans la prestation de services et des réponses similaires aux impacts plus larges de la réduction (15,16)
	<i>6. Réponses systémiques</i>	l) Favoriser des approches intégrées des politiques à tous les niveaux de gouvernance (25) m) Renforcer la cohérence de l'administration et de la mise en œuvre des Fonds ESI, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres (28)

C : Mise en œuvre	7. <i>Échelle, orientation et durée</i>	n) Favoriser des réponses adaptées à une échelle appropriée (régionale ou locale) (12) o) Reconnaître la forte différenciation entre les régions rurales en voie d'épuisement et celles en voie d'accumulation, peut-être par le biais d'une désignation officielle de la politique (analogue aux « régions moins développées » de la politique de cohésion). (8, 9, 13) p) Développer les interventions à plus long terme pour aborder les processus à plus long terme, tant au niveau de l'UE que des États membres (28)
D : Autonomisation de la gouvernance et renforcement des capacités	8. <i>Orientation et renforcement des capacités</i>	q) Fournir des orientations et un soutien aux États membres lors de l'élaboration des programmes des Fonds ESI (20, 27) r) Soutenir le développement des capacités locales et faciliter la contribution stratégique à la conception et au financement d'initiatives ou d'interventions, sur la base des bonnes pratiques des politiques nationales. (20,27)
	9. <i>Gouvernance à plusieurs niveaux</i>	s) Soutenir le fonctionnement de la gouvernance à plusieurs niveaux (délégation des compétences à un niveau approprié de gouvernance, bonne communication, partenariats innovants, etc.) (19, 21, 22)
	10. <i>Autonomisation locale</i>	t) Donner des moyens d'action aux zones rurales en décroissance en assurant leur représentation dans les débats politiques, en leur donnant une voix forte et un accès équitable aux ressources et aux aides des politiques publiques par rapport aux régions où la population augmente. (19, 21, 22)

La deuxième sphère du changement concerne la nécessité de renforcer les liens entre les données probantes et les approches politiques, en évitant les interventions « uniformes », en exprimant une sensibilité aux environnements et aux parcours régionaux et locaux, tout en s'appuyant sur des signes indiquant que l'avenir est susceptible de présenter de nouvelles opportunités. Essentiellement, nous plaillons en faveur d'un environnement politique qui favorise des approches néo-endogènes adaptées, fondées sur des justifications qui découlent explicitement d'une compréhension des processus locaux de changement démographique. Un corollaire nécessaire des objectifs plus larges mentionnés ci-dessus concernera la nécessité de trouver des méthodes plus adéquates pour mesurer le succès. Les indicateurs démographiques, associés à une appréciation sensible des processus qui les sous-tendent, peuvent apporter une valeur ajoutée aux mesures économiques classiques.

La troisième sphère du changement, la mise en œuvre, réitère en partie des appels qui ont été entendus pendant plusieurs décennies, tels que la nécessité d'approches systémiques, intégrées et cohérentes à tous les niveaux (UE, national, régional, local), et la nécessité d'une plus grande continuité dans la résolution des problèmes démographiques à long terme. Il plaide également en faveur d'une dérogation aux principes établis de la politique de développement rural de l'UE, en proposant la reconnaissance formelle de la différenciation entre les zones rurales en voie d'épuisement et celles en voie d'accumulation, afin que les premières puissent faire l'objet de manière plus cohérente des interventions les plus appropriées.

Le dernier groupe de quatre actions spécifiques concerne la gouvernance, l'autonomisation et le renforcement des capacités, en réponse à l'impression largement répandue que la décroissance présente des défis en termes de capacité d'ajustement et de développement territorial, et en termes institutionnels pour maintenir une influence acceptable.

7.3 Priorités pour la recherche future

Les conclusions et recommandations de ce rapport mettent en évidence deux lacunes majeures dans les connaissances qui dépassent le cadre de la mission ESPON-ESCAPE. Il s'agit de perspectives de recherches plus poussées :

1. Le potentiel de désagglomération des activités économiques au profit des zones rurales éloignées (en dehors des zones urbaines fonctionnelles) était déjà évident, mais il sera renforcé par des changements dans les pratiques de travail à la suite des restrictions liées à la COVID-19. La recherche porterait sur les facteurs de succès et les obstacles qui empêchent les régions rurales de tirer parti de ces tendances et de suggérer des politiques proactives pour aider les régions rurales en décroissance à anticiper et à exploiter ces possibilités.

2. Il y a beaucoup de choses que nous ne comprenons pas sur le soutien à apporter aux zones rurales en décroissance et sur les bénéfices de la décarbonation de l'économie européenne. Par conséquent, un deuxième type d'études pourrait contribuer à faciliter la transition de ces régions vers une économie à faible intensité de carbone et de contribuer ainsi à la stratégie « De la ferme à la table ».

Références

- Amin, A., and Thrift, N. (1995): "Globalisation and Institutional Thickness". In P. Healey, S. Cameron, S. Davaoudi, C. Graham, and A. Madani-Pour (eds.), *Managing Cities: The New Urban Context*, pp. 91–108, Chichester: Wiley.
- Copus A K (2010) A Review of Planned and Actual Rural Development Expenditure in the EU 2007-2013, Deliverables D4.1, 4.2, 5.1, and 5.2, RuDI, Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), EU Framework 7 Programme Project no. 213034
- Copus A K, Courtney P, Dax T, Meredith D, Noguera J, Shucksmith M, and Talbot H. (2011) Final Report, ESPON 2013 project EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas), Project 2013/1/2. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html
- Copus, A., Dax, T., Machold, I., Mantino, F., Forcina, B., Weck, S. and Beißwenger, S. (2017a) *PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe. Inner Peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest, Strategies for Inner Peripheries* Annex 19, Version 07/12/2017. ESPON Project EE/SO1/013/2016. ESPON EGTC, Luxembourg.
- Copus A, Mantino F, and Noguera J (2017b) Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? *Italian Journal of Planning Practice* 7:1, 24-49.
- Copus, A., Piras, S., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Ortega-Reig, M., Ferrandis, A., Meredith, D., (2019a) European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE), Inception Report.
- Copus, A., Piras, S., Tobiasz-Lis, P., Dmochowska-Dudek, K., Wójcik, M., Napierał, T. (2019b) Synthesis Report: Towards an Operational Concept of Spatial Justice, Deliverable 8.2, RELOCAL Project. <https://relocal.eu/deliverables/> Accessed 9th June 2020.
- Copus, A., Piras, S., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Ortega-Reig, M., Ferrandis, A., Meredith, D., (2019) European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE), Interim Report.
- Copus A and Dax T. (2020) *Policy Context*. Annex 1 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).
- da Rosa Pires, A., Pertoldi, M., Edwards, J. and Hegyi, F.B., 2014. Smart Specialisation and innovation in rural areas. S3 Policy Brief Series, 9, p.2014.
- Dax, T., and Copus, A., (2016). The Future of Rural Development, Chapter 3, p221-303, in *Reflections on the Agricultural Challenges Post 2020 in the EU: Preparing the Next CAP Reform*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)
- Dax, T., and Copus, A. (2020) How to achieve a transformation framework for Shrinking Rural Regions. Annex 13 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).
- Dwyer, J. (Ed) (2008) Review of Rural Development Instruments: DG Agri project 2006-G4-10 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/evaluation-policy-measures/rural-areas/review-rural-development-instruments_en
- European Commission (EC) (2008). Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>
- European Commission (EC) (2017a). *Technical Handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*. Brussels. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_en, Accessed 9th June 2020.
- European Commission (EC) (2017b). Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lagging_regions%20report_en.pdf
- European Network for Rural Development (ENRD) (2019), LEADER/CLLD Fact Sheet, accessed: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en
- European Union (Journal of the) (EU) (2008) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE XVIII: ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION - Article 174. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E174>
- European Union Territorial Agenda (EUTA) (2005). Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. [www.eu-territorial-agenda.eu/Presidency Conclusions/Min%20DOC%201_finlux505.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Presidency%20Conclusions/Min%20DOC%201_finlux505.pdf)
- European Union Territorial Agenda (EUTA) (2011). Territorial Agenda 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf
- Forys, G., and Nowak, P. (2020) Case Study Report Łomża subregion, Poland. Annex 7 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).
- García Pérez, I. (2016) Report on the deployment of cohesion policy instruments by regions to address demographic change. European Parliament Committee on Regional Development. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_EN.html

Garretsen, H., McCann, P., Martin, R. and Tyler, P. (2013) The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6, 179-186. Doi:10.1093/cjres/rst013

Gløersen, E., Drăgulin, M., Hans, S., Kaucic, J., Schuh, B., Keringer, F., Celotti, P. (2016) The impact of demographic change on European regions, Report for the Committee of the Regions. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/73bac530-ecd4-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-en>

Grasland, C., et al. (2008) *Shrinking Regions: A Paradigm Shift in Demography and Territorial Development*. Study for Directorate-General for Internal Policies of the Union, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, European Parliament. Brussels: European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET\(2008\)408928](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET(2008)408928)

Herrera Campo, J., V., (2017) Opinion of the European Committee of the Regions — The EU response to the demographic challenge, Official Journal of the European Union, 2017/C 017/08

Journal of the European Union (EU) (2008) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE XVIII: ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION - Article 174. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E174>

Kahila, P., Fritsch, M., and Sinerma J. (2020a) *Case Study Report Juuka, North Karelia, Finland*. Annex 12 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

Kahila, P., Fritsch, M., Sinerma, J. (2020b) *Structures and Practices for Governance*. Annex 14 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

Koós, B., Kovács, K., Tagai G., Uzzoli, A., Mária Várad, M. (2020) *Case Study Report Szentes, Csongrád, Hungary*. Annex 9 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

Kovács, K., Tagai, G., and Ortega-Reig, M. (2020) *Case Study Synthesis Report*. Annex 4 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Lang, T. and Görmar, F., 2019. *Regional and Local Development in Times of Polarisation: Re-Thinking Spatial Policies in Europe* (p. 382). Springer Nature.

Lewis, W. Arthur (1954) *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*. The Manchester School 22(2), 139-191.

Lukić, A., Radeljak Kaufmann, P., Valjak, V., (2020) *Case Study Report Osječko-baranjska County, Croatia*. Annex 5 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

Machold, I., Dax, T., Bauchinger, L. (2020) *Case Study Report Mansfeld-Südharz, Germany*. Annex 8 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

Margaras, V., (2016) Sparsely Populated and Under Populated areas, European Parliament Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)633160](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633160)

Margaras, V., (2019) Demographic Trends in EU Regions, European Parliament Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)633160](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633160)

Martinez-Fernandez, C., Kubo, N., Noya, A. and Tamara Weyman, T. (2012) *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Paris.

Meredith, D. (2020a) *High Level Stakeholder Interviews*. Annex 3 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Meredith, D. (2020b) *Just Transition and EU Policy: A brief Overview of the Implications of the Green Deal for Rural Regions*. Annex 16 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

OECD (2013), Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

OECD (2016), "Rural Policy 3.0", in OECD *Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>.

OECD (2019) *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach*. Report of the Secretary General's Advisory Group on a New Growth Narrative. SG/NAEC(2019)3. Paris.

OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>

Ortega-Reig, M., Scardaccione, G., Ferrandis, A., Velasco Mengod, J. (2020) *Case Study Report Alt Maestrat, Castellón, Spain*. Annex 10 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Papadopoulou, E., Basiuka, A., Papalexiou, C, and Kalantzi, E. *Case Study Report Kastoria, Western Macedonia, Greece*. Annex 11 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Ray, C., 2006. Neo-endogenous rural development in the EU. *Handbook of rural studies*, pp.278-291.

Piras, S., Tagai, G., and Grunfelder, J. (2020) *Measuring, mapping and classifying simple and complex shrinkage*. Annex 2 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Sanchez-Sanchez, A. (2016) *Rural development policy and the effects of depopulation on the preservation of Spanish heritage*. Master's thesis. Columbia University. Retrieved from: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D83N23H7>

Schmitt, P. & Van Well, L. (eds). (2016). *Territorial Governance across Europe Pathways, Practices and Prospects*. Routledge.

Schultz, T. W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.

Slavova, P., Todorova, R., Kebakchieva, P., Denisova, N. (2020). *Case Study Report Troyan-Apriltsi-Ougarchin, Bulgaria*. Annex 6 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).

Stenson, E. (2017) *Revitalisation of rural areas through Smart Villages*. Opinion: European Committee of the Region: 126th plenary session – 30 November/1 December 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017IR3465&from=EN> accessed 9th June 2020.

United Nations Development Group – UNDG (2018) *Theory of Change. UNDAF Companion Guidance*. www.undg.org

Valters, C. (2015) *Theories of Change. Time for a radical approach to learning in development*. London: Overseas Development Institute. www.odi.org

Von der Leyen, U. (2019) *A Union that strives for more – My agenda for Europe*, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

Weber, R., Moodie, J., and Löfving, L. (2020) *EU, National and Regional Policy Reporting*. Annex 15 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance)

World Bank (2018). *Rethinking Lagging Regions*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/739811525697535701/RLR-FULL-online-2018-05-01.pdf>

Liste des annexes

Annexe 1: Copus A and Dax T. *Policy Context*

Annexe 2: Piras, S., Tagai, G., and Grunfelder, J. *Measuring, mapping and classifying simple and complex shrinkage*

Annexe 3: Meredith, D. *High Level Stakeholder Interviews*

Annexe 4: Kovács, K., Tagai, G., and Ortega-Reig, M. *Case Study Synthesis Report*

Annexe 5: Lukić, A., Radeljak Kaufmann, P., Valjak, V., *Case Study Report Osječko-baranjska County, Croatia*

Annexe 6: Slavova, P., Todorova, R., Kebakchieva, P., Denisova, N. *Case Study Report Troyan-Apriltsi-Ougarchin, Bulgaria*

Annexe 7: Forys, G., and Nowak, P. *Case Study Report Łomża subregion, Poland*

Annexe 8: Machold, I., Dax, T., Bauchinger, L. *Case Study Report Mansfeld-Südharz, Germany*

Annexe 9: Koós, B., Kovács, K., Tagai, G., Uzzoli, A., Mária Várad, M. *Case Study Report Szentés, Csongrád, Hungary*

Annexe 10: Ortega-Reig, M., Scardaccione, G., Ferrandis, A., Velasco Mengod, J. *Case Study Report Alt Maestrat, Castellón, Spain*

Annexe 11: Papadopoulou, E., Basiuka, A., Papalexiou, C., and Kalantzi, E. *Case Study Report Kastoria, Western Macedonia, Greece*

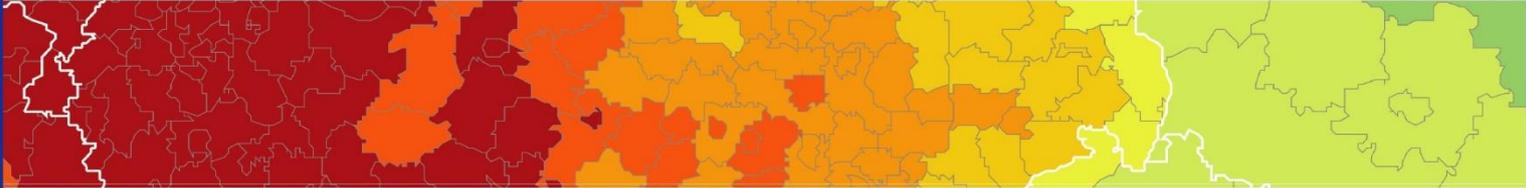
Annexe 12: Kahila, P., Fritsch, M., and Sinerma, J. *Case Study Report Juuka, North Karelia, Finland*

Annexe 13: Dax, T., and Copus A. *How to achieve a transformation framework for Shrinking Rural Regions*

Annexe 14: Kahila, P., Fritsch, M., Sinerma, J. *Structures and Practices for Governance*

Annexe 15: Weber, R., Moodie, J., and Löfving, L. *EU, National and Regional Policy Reporting*

Annexe 16: Meredith, D. *Just Transition and EU Policy: A brief Overview of the Implications of the Green Deal for Rural Regions*



ISBN : 978-2-919795-70-3

ESPON 2020 – Plus d’informations

ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg – Grand-Duché de Luxembourg

Téléphone: +352 20 600 280

E-mail: info@espon.eu

www.espon.eu, [Twitter](#), [LinkedIn](#), [YouTube](#)

Le GECT ESPON est l’unique bénéficiaire du programme de coopération ESPON 2020. La seule opération du programme est mise en œuvre par le GECT ESPON et cofinancée par le Fonds européen de développement régional, les États membres de l’UE et les États partenaires, l’Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.