Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/284

24.1.2025

Avis du Comité européen des régions — Comment exploiter pleinement le potentiel de la politique de cohésion pour faire face au changement démographique

(C/2025/284)

Rapporteure: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PSE), Directrice générale chargée des affaires européennes du gouvernement de la Principauté des Asturies

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CdR),

1. salue la priorité que la présidence hongroise du Conseil accorde à la question du changement démographique et la contribution spécifique que la politique de cohésion apporte face aux défis qu'il pose. De même, le Comité soutient l'objectif de mieux intégrer, lors du prochain mandat des institutions européennes, l'action en matière démographique et la politique de cohésion;

2. constate avec satisfaction que le neuvième rapport sur l'avenir de la politique de cohésion fait droit à la question de la transition démographique et estime qu'il y a lieu de la reprendre de manière concrète et effective parmi les principaux objectifs du prochain cadre en la matière, car la crise de la démographie revêt une ampleur nationale et régionale, de sorte que les transitions démographique, écologique et numérique vont forcément de concert;

3. prend note que le changement démographique figure comme objectif dans vingt-six accords de partenariat au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) actuellement en vigueur, mais fait observer qu'au niveau des programmes, il n'a été repris que de manière modeste, et demande par conséquent de profiter du prochain examen à mi-parcours pour rectifier cet état de choses;

4. rappelle que le défi de la démographie affecte les territoires de manière inégale et que l'action visant à y faire face doit constituer un objectif politique de l'Union: les dynamiques de ce phénomène opèrent souvent à l'échelle de chaque région, y générant des déséquilibres internes de grande ampleur, qu'il est nécessaire, si l'on veut éviter de les accentuer, de prendre en compte lors de la répartition des fonds ressortissant à la politique de cohésion. Le Comité fait valoir que la lutte contre ce défi reste cruciale pour maintenir la compétitivité de l'Union, et il réclame que la politique de cohésion soit appliquée de manière stratégique;

5. pose que le défi démographique constitue un phénomène à facettes multiples, répondant à des causes multifactorielles et interconnectées, parmi lesquelles il convient de mentionner, outre celles purement liées à la démographie, le chômage, l'accès au logement, le déficit de services, l'absence de connectivité numérique, l'isolement territorial, les difficultés en matière de relations, le manque de possibilité de loisirs, le poids de la bureaucratie, l'adoption de mesures de type vertical, dépourvues de vision systémique du territoire, ou encore un état d'esprit pessimiste à l'égard de l'environnement où l'on vit;

6. souligne que les deux paramètres principaux du défi démographique, le vieillissement et le dépeuplement, s'alimentent mutuellement, dessinant ainsi une carte géographique de régions en déclin, qui se caractérisent par des taux de natalité faibles, une espérance de vie allongée, un solde migratoire négatif et des pressions sur les finances publiques locales ou régionales. Cette tendance défavorable qui, selon les projections à l'horizon 2060, est appelée à s'étendre et s'accélérer durant les prochaines décennies, contraste avec l'état de surpopulation qui affecte certains territoires, en y provoquant, pour la fourniture des services publics, des tensions qui nécessitent de procéder à un rééquilibrage territorial approprié;

L'impact du changement démographique sur les différentes politiques publiques

7. tient à signaler que les politiques publiques menées au niveau national accordent souvent la priorité aux problèmes des aires urbaines: le correctif à apporter en la matière impliquera de remédier aux déséquilibres qui apparaissent lorsque les zones rurales sont abandonnées. Pour agir en ce sens, il est nécessaire de disposer de données qui brossent un tableau des différents défis à affronter et appréhendent le défi démographique dans ses multiples variantes. C'est sur la base de cette information, et en sériant dûment les problématiques, qu'il sera possible d'adopter des mesures plus efficaces. Celles qui seront proposées devront toujours être axées sur une perspective de rééquilibrage territorial et élaborées en fonction des besoins et problématiques de chacun des territoires, qu'il s'agisse de ceux qui souffrent de dépeuplement ou de ceux qui sont en butte au phénomène inverse, se traduisant notamment par des difficultés d'accès au logement, une pression sur les services publics ou une immigration irrégulière;

8. réitère que pour relever les défis de la démographie, dont, en particulier la chute du taux de natalité et la diminution de la population active, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée et systémique, et, à cet égard, attire notamment l'attention sur les avis que lui-même a récemment adoptés sur les thèmes de «L'évolution démographique en Europe: une panoplie d'instruments d'action» ([1]) et de la «Migration légale: attirer les compétences et les talents vers l'UE» ([2]);

9. souligne que le défi démographique exerce une incidence sur la compétitivité et la résilience des économies locales. Créant des «pièges au développement des talents», le vieillissement de la population et l'exode des cerveaux, en particulier des jeunes, aboutissent à ce que dans les systèmes de production, la relève générationnelle se heurte à des difficultés croissantes, qui se manifestent sous la forme d'une baisse accélérée de la population active et de taux peu élevés de personnes dotées d'une formation qualifiée. Cette question prend une ampleur préoccupante dans le secteur primaire, dont elle aggrave le déficit d'attrait social;

10. préconise que dans le cadre de la politique de cohésion, l'action environnementale soit articulée efficacement avec les initiatives destinées à lutter contre le dépeuplement, en tenant compte du fait que ces dernières exercent une incidence sur la première. Ainsi, le Comité rappelle que l'exode des populations et l'abandon des activités économiques en milieu rural aggravent les phénomènes de pertes de la biodiversité agricole et de mutations des paysages, qui sont susceptibles de représenter un danger dans un contexte de changement climatique qui ne cesse d'élargir la fenêtre de risque pour l'occurrence de catastrophes naturelles, comme les incendies de forêt pour ne citer que cet exemple. En conséquence, il met en avant que les stratégies visant à revitaliser les zones rurales et à lutter contre le dépeuplement devraient s'attacher à ce que l'activité agricole et forestière durable soit attrayante pour les jeunes agriculteurs et sylviculteurs, notamment en promouvant des pratiques variées et respectueuses de l'environnement comme l'agroforesterie et la gestion forestière proche de la nature;

11. met en exergue, comme le relève le rapport Letta, que la «liberté de rester» doit constituer un droit effectif en tout point du territoire européen. Eu égard aux problèmes démographiques qui se rencontrent dans certains territoires, il convient par conséquent que les autorités compétentes disposent d'outils d'aide grâce auxquels tout acteur qui décide de mener à bien son projet de vie dans la zone concernée, en particulier sous la forme d'une petite ou moyenne entreprise, soit à même de s'y épanouir et de prendre part au jeu de la concurrence au sein du marché unique européen. De plus, comme le souligne le rapport Draghi, pour être compétitif et couronné de succès, le modèle économique européen nécessite une main-d'œuvre suffisante et adaptée à la transition écologique et numérique. Cette condition ne sera remplie que si l'on investit de manière équilibrée et équitable dans des mesures visant à relever le défi démographique sur l'ensemble du territoire européen;

12. insiste sur la nécessité urgente de mettre en place des politiques de développement intégral, qui soient propres à favoriser l'existence de communautés rurales dynamiques, inclusives et résilientes, répondant aux besoins des personnes qui y vivent et de celles qui pourraient y habiter demain, notamment lorsqu'elles aspirent à fonder une famille, et fait remarquer que les femmes ont un rôle clé à jouer dans la transition démographique, ainsi que dans la politique de cohésion. Grâce à une approche globale fondée sur le genre, il est possible de dénouer le «paradoxe de genre de la cohésion sociale», en privilégiant une démarche qui place les femmes en position d'égalité du point de vue des chances, de la citoyenneté et de la participation. De même, le Comité observe que la migration légale et l'intégration effective des migrants aident à atténuer les pressions sur le marché du travail, en remédiant aux pénuries de compétences, en comblant les déficits de main-d'œuvre et en contribuant au développement économique des territoires en déclin démographique;

([1]) Avis du Comité européen des régions — L'évolution démographique en Europe: une panoplie d'instruments d'action (JO C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Avis du Comité européen des régions — Migration légale — Attirer des compétences et des talents dans l'UE (JO C 79 du 2.3.2023, p. 59).

13. relève que par rapport à celles qui occupent une position centrale ou dans lesquelles est située une capitale, beaucoup de régions frontalières sont davantage affectées par les défis démographiques, et met en évidence que la coopération transfrontalière, et en particulier, les services publics transfrontaliers, peuvent les aider à dispenser de meilleurs services à leur population et à améliorer considérablement sa qualité de vie, atténuant ainsi les problèmes démographiques auxquels elles sont confrontées. Le Comité réclame dès lors que dans le cadre de la stratégie visant à relever les défis démographiques dans les régions de l'Union, il soit procédé à un renforcement des investissements ressortissant au volet «coopération transfrontalière» d'Interreg. Il attire aussi l'attention, dans ce contexte, sur l'importance que revêt la réalisation de progrès en matière d'interopérabilité;

14. fait observer que les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent une multitude de possibilités pour les territoires en déclin démographique, dont, en particulier, ceux de type rural. Le télétravail, la télémédecine, la numérisation et l'automatisation des processus peuvent contribuer à rendre ces zones plus attrayantes et à accroître leur compétitivité. L'approche des «villages intelligents» concourt à lever certains obstacles et à exploiter des potentialités, en plus de fournir, pour la collecte et le traitement de données, un outil qui facilite la gestion de ces territoires et leur aménagement. La politique de cohésion se doit d'être le catalyseur des possibilités qu'offrent ces technologies pour agir comme facteur de transformation;

15. fait valoir que pour relever le défi démographique, il est nécessaire d'encourager une écoute active de toutes les parties concernées et de promouvoir leur participation effective, en faisant émerger de nouveaux cadres de gouvernance à niveaux multiples qui soient à même de retenir les communautés locales sur place et de leur donner les moyens et la capacité d'agir, de manière à assurer ainsi leur avenir. Les groupes d'action locale, s'inscrivant dans les démarches de développement local participatif, jouent un rôle clé dans ce processus, et les programmes Leader sont emblématiques du succès que peuvent remporter des initiatives de ce type quand elles sont appliquées en milieu rural pour atténuer le problème de la démographie;

Le concept de région en transition démographique et sa valeur stratégique

16. affirme que pour incorporer la perspective démographique dans la politique de cohésion et ses instruments, il est indispensable de définir la notion de «région en transition démographique». Sur ce point, le Comité rappelle que l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne souligne que l'Union renforcera sa cohésion économique, sociale et territoriale dans «les régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents». Cette définition entend favoriser une appréhension de la question à l'échelle de l'Union, ainsi que l'échange d'informations sur les mesures qui sont appropriées pour gérer efficacement le changement démographique. Elle ne doit pas se substituer aux catégories utilisées jusqu'à présent pour classer les régions;

17. insiste sur l'opportunité d'utiliser la phase d'évaluation actuelle pour lancer une réflexion et cerner l'ampleur du problème de manière à définir correctement le concept de «région en transition démographique» et à l'intégrer dans la prochaine période de programmation;

18. fait observer que pour définir ainsi les régions en transition démographique, il y a lieu de faire entrer en ligne de compte des indicateurs autres que ceux habituellement utilisés, parmi lesquels il serait utile que figurent l'évolution de la population, sa densité et son degré de dispersion, la part qu'y occupent les personnes âgées, de plus de 65 ans, et les enfants, de moins de 5 ans, l'altitude et la déclivité moyennes, ou encore l'accessibilité des services essentiels, à savoir la santé, l'éducation, l'accueil de la petite enfance et la prise en charge du troisième âge, l'aide aux personnes handicapées, le logement social, la police ou la justice. Cette définition devra être complétée par l'établissement d'une grille de catégories qui classera les régions en fonction de leur situation sanitaire et de la gravité de leurs problèmes démographiques;

19. signale que les régions en transition démographique contribuent à l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Elles constituent des espaces précieux pour mener à bien la transition énergétique et industrielle, ainsi que pour préserver des écosystèmes essentiels du point de vue de la biodiversité et assurer notre souveraineté et notre sécurité sur le plan alimentaire;

20. prend note de l'impact que le contexte géopolitique actuel produit sur la situation démographique, déjà mauvaise, de certaines zones de l'Union, comme celles situées à ses frontières extérieures, ainsi que de l'aggravation des déséquilibres structurels qui en résulte. De ce point de vue, une population répartie de manière équilibrée sur l'ensemble de son territoire dote l'Union d'un atout précieux pour sa sécurité et la défense de ses frontières;

21. réitère que le grand défi qui se pose à la politique de cohésion consiste à faire en sorte que les transitions que traverse l'Europe ne laissent pour compte aucun de ses territoires ou de ses habitants. Une Union européenne dont les régions évoluent à deux vitesses ouvre la voie à l'apparition de ces «poches de mécontentement» qui fragilisent les fondements mêmes sur lesquels elle est construite, alors qu'une mise en œuvre efficace de la politique de cohésion pourrait servir au contraire à convertir ces mêmes zones en autant de «terres de promesses» ([3]);

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. souligne que les interventions de la politique de cohésion possèdent la capacité d'induire, sur le plan industriel, environnemental et social, des transformations profondes, qui contribuent à étendre les services essentiels et itinérants et les infrastructures clés rendant les territoires attrayants, que ce soit dans le domaine de l'assainissement, de l'éducation élémentaire, de la connectivité ou de la santé, et qu'elles concourent ainsi à retenir leur population et à y attirer de nouveaux habitants, en particulier des jeunes et des femmes;

Le changement démographique et le niveau territorial

23. met en évidence que pour relever les défis de la démographie, il importe d'adopter une démarche ascendante, à base territoriale, mais insiste, dans le même temps, sur la nécessité de garantir que les communes et les entités territoriales de moindre taille disposent de capacités administratives suffisantes;

24. rappelle que la réalisation d'avancées vers la transition écologique et la neutralité climatique implique d'oser lancer la grande transition, d'ordre territorial, englobant tout à la fois celles de l'écologie, de la numérisation et de la démographie, qui devra tendre à créer de nouveaux modèles territoriaux, lesquels seront affranchis de la logique des économies fondées sur l'agglomération urbaine. Une croissance décentralisée et équilibrée, passant par un aménagement du territoire et une planification stratégique territoriale, à niveaux multiples, assurera que la politique de cohésion soit mieux mise en œuvre, tout en neutralisant les poches de mécontentement et en déjouant les pièges du développement territorial;

25. souligne qu'il est nécessaire, pour relever le défi démographique, d'instaurer un échelon territorial adéquat en dessous du niveau NUTS 3, étant donné que les régions présentent, de manière cachée, des déséquilibres territoriaux internes, du fait que les incidences des variables déterminant la situation de la démographie s'exercent de manière inégale d'un endroit à l'autre. Le Comité recommande par conséquent de ne pas laisser passer la chance qu'offre la période actuelle d'embrasser une telle démarche, permettant une détermination adéquate des territoires qui ont besoin d'un soutien pour relever le défi de la démographie, ainsi que de veiller à ce que les programmes d'aides soient conçus de sorte à pouvoir être utilisés efficacement à une échelle modeste, au niveau local;

26. fait valoir que la délimitation de zones fonctionnelles apparaît être l'occasion, d'une part, de cerner avec précision les effets que l'enjeu démographique produit sur les régions, en aidant à détecter celles dont la démographie est en transition et à en inventorier les caractéristiques, et, d'autre part, d'établir un cadre territorial qui se prête à l'engagement efficace des fonds ressortissant à la politique de cohésion;

27. réitère que la délimitation des zones fonctionnelles, en particulier dans les régions rurales, doit aller de pair avec l'établissement de normes minimales, susceptibles de s'appliquer à l'ensemble de l'Union européenne, en ce qui concerne les normes de population, ainsi que les services essentiels, qu'il convient d'assurer en respectant des durées de déplacement raisonnables, de manière à en garantir l'accessibilité, dans une optique de réduction des inégalités entre les villes et les campagnes. En la matière, une contribution à la convergence des territoires que vise la politique de cohésion consistera à recourir à une planification stratégique territoriale qui prenne en compte les projections démographiques et soit rationnelle du point de vue de l'utilisation des terres, ainsi qu'à procéder à des actions de restauration et de réhabilitation;

Les instruments destinés à faire face à la transition démographique dans les zones particulièrement touchées

28. observe que si la politique de cohésion présente un nombre appréciable de champs d'intervention qui sont susceptibles d'aider à gérer les défis de la démographie, leur contribution sera plus difficile à évaluer en l'absence d'un dispositif spécifique destiné à filtrer les investissements à incidence démographique. Dans cette perspective, le Comité propose que la transition démographique soit intégrée dans la politique de cohésion à titre d'objectif transversal, s'ajoutant à ceux d'ordre politique, et que soit mené à cet égard, dans les régions dont les programmes accordent explicitement la priorité à ce thème, un suivi qui vienne compléter l'approche territoriale déjà en place en lui adjoignant une évaluation spécifique de l'impact que les interventions programmées exerceront sur cette transition. Des indicateurs tels que la densité de population, l'indice de vieillissement, le taux de natalité, le taux brut de migration, la part des enfants dans la population, ou encore l'accessibilité des services essentiels, présentent une utilité à cet égard, tout comme d'autres paramètres spécifiques, d'ordre économique et social, qui, à l'exemple du taux d'emploi des jeunes ou de l'accès aux services numériques, donnent la possibilité de suivre l'incidence de la politique de cohésion sur les régions en transition démographique;

29. relève que les régions éprouvent souvent des difficultés à repérer quels sont les filières de financement et les instruments disponibles, et met l'accent sur la nécessité d'en simplifier l'accès et de miser sur des cadres intégrés et simplifiés, grâce auxquels il sera possible d'exploiter toutes les ressources existantes pour faire face à la transition démographique et s'y adapter;

30. prend en considération que les investissements territoriaux intégrés (ITI), conçus comme outils destinés à soutenir une palette d'actions qui sont intégrées de manière systémique dans une aire géographique donnée, constituent un instrument efficace pour exploiter le potentiel que la politique de cohésion recèle afin de relever le défi démographique. La mise en œuvre de ces investissements à l'échelle d'une zone fonctionnelle, grâce à l'élaboration de stratégies territoriales intégrées, fait figure d'atout exceptionnel pour encourager des politiques territorialisées, qui soient propres à réduire les déséquilibres géographiques, tout comme à stimuler des modèles équilibrés d'aménagement du territoire, enracinés dans la durabilité sociale, économique, numérique et environnementale. Le Comité note que si ces investissements territoriaux intégrés se sont avérés être des instruments qui ont produit des résultats heureux dans beaucoup de régions, d'autres n'y ont que rarement recours;

31. fait observer que face à l'enjeu démographique, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur un financement spécifique, qui s'inscrive en complément des fonds privés, afin de produire l'effet démultiplicateur qui est indispensable pour relever ce défi de la démographie et s'y adapter, eu égard à sa gravité. Le Comité insiste en outre sur la nécessité de nouer des partenariats public-privé conçus pour développer les infrastructures locales, en encourageant la viabilité à long terme de ces initiatives. Il s'impose par ailleurs d'aligner les financements disponibles sur les besoins d'investissement dans les services publics essentiels tels que la santé, l'éducation, le logement et les services d'accueil, ainsi que sur l'action de numérisation qui est nécessaire pour améliorer la compétitivité et l'attractivité des territoires en transition démographique;

32. rappelle que les lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale qui sont actuellement en vigueur prévoient déjà la possibilité d'augmenter les seuils d'aide, ainsi que d'octroyer des subventions de fonctionnement. Considérant le défi colossal que représente l'enjeu démographique, il est nécessaire que ces dérogations s'articulent avec les dispositions de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et fassent droit aux différents paramètres qui configurent la question de la démographie, en l'occurrence en ne se limitant pas au problème de la faible densité de population mais en abordant aussi, par exemple, celui de l'«ultravieillissement»;

33. affirme que l'une des voies possibles pour aider les territoires les plus vulnérables peut consister en ce que ceux qui sont affectés par un déclin démographique prononcé soient assimilés aux régions ultrapériphériques pour ce qui est des dispositions en matière d'aides d'État prévues à leur intention. De même, il conviendra, dans la cartographie relative aux aides à finalité régionale, d'effectuer un relevé correct des enjeux démographiques qui se posent à une échelle inférieure au niveau NUTS 3. Les territoires qui sont en butte à de graves difficultés dans le domaine de la démographie doivent être reconnus, au minimum, comme zones relevant d'emblée de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Commission se doit également d'étudier s'il est opportun d'accroître l'intensité de l'aide, en la portant à 5 %, à titre de mesure complémentaire d'appui en faveur des entreprises qui investissent dans ces territoires;

34. signale que s'agissant de la politique de cohésion, il est judicieux de déterminer quelles sont les priorités dont les effets sont les plus percutants pour faire face à la transition démographique. Pour preuve d'une volonté de prendre le défi de la démographie à bras-le-corps, il est envisageable de recommander d'augmenter les taux de cofinancement dans certaines zones. Un exemple évident de cette approche, qui s'accorde par ailleurs avec le socle européen des droits sociaux, réside dans les interventions programmées au titre de la mise en œuvre de la garantie européenne pour l'enfance;

35. réitère que la fiscalité, principalement quand elle prend la forme de crédits d'impôts ou d'exemptions pour des situations spécifiques, peut fournir un outil très important dans la lutte contre le dépeuplement, en tant que moyen de compenser les difficultés que les populations concernées rencontrent pour accéder aux biens et aux services;

36. déclare que les régions en transition démographique ont besoin d'initiatives qui les aident à relever ce défi. Ainsi, il s'avère essentiel de concevoir et de créer des espaces de données ouvertes, aux fins d'entraîner des modèles prédictifs d'intelligence artificielle, lesquels permettront le développement d'un système de prise de décisions qui, reposant sur des données et des projections fiables, viendra épauler un aménagement du territoire et une planification à caractère stratégique, qui soient en mesure de tirer un parti plus intense de la politique de cohésion afin de faire face à l'enjeu démographique et s'y adapter;

37. souligne qu'il est nécessaire d'accentuer la visibilité de la question démographique et qu'il existe des formules, à l'efficacité éprouvée, pour structurer des dispositifs de coopération et de collaboration entre les régions qui facilitent l'échange de bonnes pratiques. En conséquence, le Comité préconise de créer une plateforme ou un observatoire des régions en transition démographique, qui, bénéficiant du soutien de la Commission européenne, assumerait la fonction d'un forum de discussion entre pairs et jouerait un rôle moteur pour les mesures du type de celles qui ont été évoquées dans les paragraphes précédents;

38. reconnaît que s'il est certain que les instruments de la politique de cohésion déploient déjà des actions qui contribuent à gérer la question de la transition démographique, il y a lieu de mettre en place des lignes directrices ambitieuses, intégrées, souples et simplifiées, qui ne mettent pas les capacités administratives sous tension ni n'entravent la gestion des financements, étant donné la gravité des enjeux à traiter.

Bruxelles, le 20 novembre 2024.

Le président
du Comité européen des régions
Vasco ALVES CORDEIRO