

AVIS SUR LE RAPPORT « PROSPECTIVE »

Rapporteur : Alain BRUNAUD

La démographie conditionne profondément le développement économique et social, mais en est aussi le produit. Les flux naturels obéissent à des tendances lourdes qui pourraient inciter au fatalisme, mais en fait rien n'est écrit ; et les flux migratoires peuvent être modifiés par la volonté politique, ou par des événements exogènes.

La période invite tout particulièrement à la réflexion prospective sur la démographie car les évolutions vont dorénavant s'accélérer depuis le retournement démographique provoqué par la vague du baby boom de l'après guerre, et nous obliger à porter un nouveau regard sur de nombreuses problématiques. D'ici 2030, la population totale augmentera, mais elle vieillira en région Centre plus fortement que la moyenne, et la population potentiellement active stagnera au mieux en incluant les étudiants, et chutera très fortement dans certains bassins, alors que nous étions habitués depuis près d'un demi-siècle à une augmentation forte et continue.

Méthode

Pour anticiper le devenir des populations de la région Centre dans les vingt prochaines années, la section prospective a choisi de simuler les effets de 5 scénarios sur 4 types de bassins d'habitation, définis pour les besoins de l'étude avec l'INSEE en fonction de leur dynamisme démographique. En simulant les effets de chaque grande option stratégique prise isolément, l'intérêt de chaque scénario est double :

- montrer les marges de manœuvre dégagée pour modifier le niveau de population et sa structure ;
- en identifier les conséquences sur les habitants, dans les différents domaines de leur vie quotidienne, et préconiser des pistes d'actions pour améliorer leur bien être et limiter les nuisances.

L'ambition des scénarios n'est pas de proposer des alternatives stratégiques abouties, mais d'éclairer en amont les réflexions devant aboutir notamment à l'élaboration du SRADDT.

Le fait que l'homogénéité « démographique » puisse cacher des problématiques économiques très différentes, ne remet pas en cause l'intérêt des simulations, mais appelle bien à redéfinir, à la lumière du rapport, des plans d'action « réactifs » au plus près du terrain. A titre d'exemple le bassin de type 3 « Sancerre-Aubigny », pressenti à terme en désert, regroupe un bassin de PMI performantes, les vignobles du sancerrois, et les milliers d'emplois actuels et potentiels du site nucléaire de Belleville.

Le constat

En matière démographique, la région centre est caractérisée par :

- des difficultés à retenir et attirer les jeunes, notamment les plus instruits, entraînant un déficit important d'étudiants ;
- un vieillissement accentué par les flux migratoires : les seniors constituent l'essentiel de sa croissance. C'est ce qui permet à la région de mieux se développer que les autres du bassin parisien, à l'exception de l'Ile de France ;
- la proximité de la région Parisienne, expliquant à la fois une grande partie du dynamisme démographique passé, mais peut être aussi ses limites, à l'ombre de la capitale ;
- de fortes disparités entre les territoires infra régionaux, avec la perspective d'une concentration de 50 % de la population sur l'axe ligérien et la désertification progressive d'une grande partie du reste du territoire ;
- une baisse du cœur de la population potentielle active (29-60 ans) de 8 % avec là encore de forts écarts entre les bassins, sans qu'aucun ne progresse ;
- une situation moyenne, en 10^{ème} position derrière les régions à fort développement, y compris dans les populations jeunes.

Une nécessaire prise de conscience des conséquences inacceptables du scénario tendanciel

Le scénario tendanciel montre à la fois l'ampleur et l'aspect inéducable du vieillissement, auquel n'échappe aucun bassin, et une aggravation des déséquilibres, sources de grandes difficultés pour les populations et les collectivités : baisse des ressources fiscales et suppressions de services dans les bassins en déclin démographique, insuffisances de l'économie résidentielle face aux nouveaux besoins et dans un contexte de baisse de la population active, pénuries de main d'œuvre qualifiée notamment en matière de santé, risques de baisse de la sphère productive, inadaptation de l'habitat, saturation de certaines zones et désertification d'autres, conséquences sur l'environnement dans les 2 cas, flux migratoire de populations à bas revenus... Toutes ces menaces sont bien réelles si aucune politique volontariste n'est menée.

Or, les populations et les acteurs ne sont pas assez conscients de ces phénomènes et donc peu disposés à s'organiser pour en changer le cours ou mieux en traiter les effets. Les évolutions démographiques sont à la fois suffisamment lentes pour ne pas être immédiatement perceptibles mais suffisamment fortes pour donner un sentiment d'impuissance poussant au déni ou à la politique de l'autruche. La conscience ne vient souvent qu'après avoir franchi le point de non retour. L'enjeu de ce rapport est de montrer qu'il est possible, non seulement de s'adapter à l'incontournable à condition de l'anticiper, mais aussi de modifier le cours des choses.

Le positionnement de la région

Les quatre scénarios réactifs améliorent la croissance de la population totale de la région d'environ 2 % par rapport aux projections tendanciennes en privilégiant des types de bassin ou de population spécifiques à chacun.

Pour autant, aucun de ces scénarios n'est fondé sur des hypothèses de fortes ruptures, en lien avec un grand projet fédérateur et ambitieux, que certains ont pu regretter, mais qui n'auraient à ce jour que peu de fondement. Ces hypothèses sont restées réalistes et ne permettent donc pas à la région de changer de catégorie et de rivaliser avec les villes ou régions de dimension européenne. Elle reste en retrait derrière les régions plus attractives et à forte croissance : les régions littorales « au soleil », Rhône-Alpes et l'Ile de France.

Ceci n'est pas en soit regrettable car l'enjeu n'est pas le développement quantitatif en soi mais le bien-être des populations. Il faut cependant en tenir compte pour adapter les stratégies et les ambitions de la région à ce positionnement spécifique, qui peut relever d'un modèle de développement différent du modèle dominant des mégapoles. L'important est de trouver un équilibre en enrayant les spirales régressives, destructrices de valeurs et d'espoir, et en initiant des dynamiques positives porteuses de projets. L'important est de ne pas subir et donc d'anticiper suffisamment les effets des changements démographiques pour permettre de satisfaire les nouveaux besoins et de limiter les nuisances induites, de façon à cultiver un territoire économe et équilibré, attractif pour les populations, et donc aussi pour les entreprises.

Les leçons des scénarios démographiques

Oser le vieillissement ou le rajeunissement ? Chaque scénario poussé à l'extrême exclurait les autres leviers de développement et serait source de déséquilibres. Les deux doivent donc être combinés localement selon le type de bassin.

Plusieurs orientations générales peuvent néanmoins être retenues :

1- Considérer le vieillissement comme une opportunité de développement et un avantage compétitif en matière d'attractivité, en exploitant le flux migratoire spontané.

Le vieillissement est l'avenir de l'humanité. Il n'est pas propre à la région et, après avoir touché les pays développés, va impacter l'ensemble des pays de la planète. Le rapport nous invite à un nouveau regard sur le phénomène, qui, du fait de son ampleur, doit être abordé de façon positive, non pas comme une maladie à cacher ou seulement une charge pour les actifs, mais comme une dimension majeure de la création de richesses et de l'organisation sociale. Un des enjeux concerne le redéploiement des liens inter générations qui doivent trouver un nouvel équilibre dans la répartition des rôles, des pouvoirs et des richesses pour éviter des situations d'isolement ou d'affrontement. C'est une opportunité à exploiter, qui peut donner à la Région un rôle de pionnier et un « avantage compétitif » en matière d'attractivité. Le rapport montre bien les difficultés à traiter, notamment la pénurie de personnels de santé, mais aussi les pistes d'innovation et de nouveaux marchés pouvant créer des emplois et attirer de jeunes actifs. Tous les types de territoires sont concernés mais de façon différente.

2- Améliorer l'attractivité de la région pour les jeunes notamment par le développement de formations adaptées aux nouveaux besoins.

Bien que la tâche paraisse difficile compte tenu des tendances naturelles et de l'actuel déficit, il est indispensable retrouver une dynamique positive. Pour cela, aucun niveau ne doit être négligé. Compte tenu des perspectives de pénurie de main d'œuvre pouvant pénaliser l'économie résidentielle et productive il est particulièrement important de diversifier les formations de façon notamment à satisfaire les nouveaux besoins, et d'en faire un facteur de différenciation par rapport aux autres territoires. La spécificité de la région pourrait être la déclinaison des politiques permettant la « réussite de tous », afin d'éviter le risque d'une baisse rapide de la population réellement active. Cette orientation est indissociable d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois organisée au plus près du terrain.

Tout comme vis-à-vis du vieillissement un nouveau regard doit être apporté à la question du chômage. Notre vision est marquée par des décennies de forte croissance de la main d'œuvre potentiellement active ayant accentué le chômage de masse et découragé beaucoup d'initiatives en matière d'insertion faute d'une demande suffisante.

Avec le papy boom, nous avons commencé à vivre une nouvelle période radicalement différente, masquée actuellement par la crise économique, mais permettant de revivifier les dispositifs et les partenariats entre les mondes marchands et non marchands, avec beaucoup plus de chance de réussite.

Par ailleurs, indépendamment de l'offre de formation, l'attractivité ne pourra pas être améliorée sans une amélioration des conditions de vie des étudiants, incluant l'animation culturelle au sens large ou l'accès au logement, préalables indispensables pour sensiblement modifier l'image de la région vis-à-vis des jeunes.

Contrairement aux deux précédents qui pouvaient être combinés, l'alternative « géographique » force plus au choix. Or celui-ci est particulièrement difficile compte tenu de la diversité des problématiques et des richesses intra régionales et de l'absence d'une communauté d'intérêt suffisamment importantes pour construire de grands projets fédérateurs permettant de rivaliser avec des territoires de dimension européenne.

1- Les risques du scénario « oser le désert ».

En termes purement économiques, dans un contexte de compétition exacerbée au niveau mondial et de restriction des ressources budgétaires, le choix le plus pragmatique et simple serait d'« oser le désert », selon le modèle économique dominant qui trouve l'efficacité maximum dans la concentration des ressources sur les points forts, l'abandon des activités non rentables, et qui attend des seules logiques de pôles de compétitivité l'espoir de défendre notre compétitivité par l'innovation face au reste du monde, et de créer ainsi des emplois.

Ce serait aussi le choix le plus simple en terme de gouvernance, car bien adapté aux organisations administratives régionales et à un management du haut vers le bas.

Il n'est naturellement pas question de remettre en cause l'importance à donner à la recherche de grands projets moteurs, essentiels au niveau national pour entraîner une partie de l'industrie (comme le fit en son temps le nucléaire et l'aéronautique, ni la recherche d'excellence et d'innovation par la mise en réseau des universités et des entreprises).

Il convient par contre de souligner que le positionnement particulier de la région doit lui permettre de développer des avantages compétitifs autour de modèles complémentaires de développement, recherchant une performance globale plutôt qu'uniquement économique et exploitant la diversité des autres sources d'innovation et de création d'emploi générées par les initiatives locales, aussi bien dans les domaines marchand que non marchand. « Oser le désert » serait à terme se priver de tous ces potentiels, sans être assuré de les compenser par les succès sur l'autre front.

De nombreuses PMI, dont certaines innovantes et exportatrices, ainsi que des artisans sont situées en zones rurales et impactent les bassins d'habitation voisins, sans appartenir nécessairement à une filière régionale. Il ne paraît pas possible que la région puisse se priver de cette « biodiversité entrepreneuriale », située hors de l'axe ligérien, et de son effet d'entraînement sur les autres activités de commerce et service, La section a estimé que le développement des bassins de type 1 et 2 n'aurait pas d'effet d'entraînement sur les bassins de type 3 et 4 .On peut même pressentir qu'une telle logique pourrait à terme assécher et condamner aussi les bassins de type 2.

2- Être capable de « construire la région par ses différences » ?

Le dernier scénario est naturellement le plus séduisant puisqu'il prétend n'abandonner personne en chemin, mais il est le plus difficile à mettre en œuvre. Il nécessite une grande rigueur et un changement profond de culture, tournant le dos aux égoïsmes. « Construire la région par les différences » n'est ni l'auberge espagnole, ni la simple conjugaison des 3 autres scénarios. Il s'appuie sur la diversité et la singularité de chaque bassin réunis autour de différents pôles, mais aussi sur la complémentarité et les synergies entre les territoires. Des priorités doivent pouvoir être dégagées, ce qui implique des renoncements. Il n'est pas question de faire tout partout.

Ce scénario implique une appropriation préalable des enjeux globaux au plus près du terrain, par les collectivités et tous les acteurs du développement, pour permettre la mise en cohérence des projets collectifs et des projets individuels dans un contexte de restriction de ressources. Plus que jamais, le préalable est le fonctionnement d'une démocratie participative « éclairée », qui ne peut se suffire des forums territoriaux tels qu'ils ont commencé à fonctionner. Il faut donner du temps au temps. Des réflexions stratégiques, éclairées par des analyses prospectives, doivent être animées autour de chaque pôle avec les acteurs légitimes du développement et la population, selon des méthodes et calendriers qui restent à préciser.

Un tel scénario, multi polaire, prend en compte la diversité de la région, exploite les dynamiques de territoires voisins grâce aux filières dont la géographie économique ne s'arrête pas aux frontières administratives, et aurait l'avantage de pérenniser des dynamiques au delà d'éventuels redécoupages régionaux.

Il ne faut cependant pas sous estimer le risque que ce scénario soit choisi pour son apparence consensuelle, mais que faute d'une gouvernance adaptée, il ne soit pas capable de s'écarter du scénario tendanciel.

Le CESER propose néanmoins d'approfondir l'étude de ce scénario, qui a l'avantage de prendre en compte les logiques des 3 scénarios réactifs précédents en les adaptant de façon pragmatique, au plus près du terrain.

Autres ruptures

La répartition des populations est fortement dépendante des possibilités de déplacement et permet de distinguer des zones par fonction : la moitié nord de la région a, de ce fait, beaucoup d'interactions avec la région parisienne. Par ailleurs l'habitat s'est éloigné partout des centres villes, et les habitants, lorsqu'ils ont cette possibilité, choisissent leur lieu de résidence pour la qualité de vie ou le coût du foncier avant la proximité de l'emploi.

Ces répartitions pourraient être remises en cause par une forte augmentation des coûts de déplacement, notamment du fait du renchérissement de l'énergie.

Par ailleurs, la mise en service d'une ligne TGV mettant le sud de la région à 1H de Paris et à 1H de Lyon, serait de nature à profondément modifier la donne et l'attractivité de territoires jusqu'à présent trop éloignés des dynamiques économiques et culturelles des mégapoles. Un tel équipement structurant, en permettant une liaison rapide avec l'aéroport international de Roissy augmenterait fortement l'attractivité de l'ensemble de la région pour les entreprises exportatrices.

Valorisation et suite du rapport

Au CESER

- **Les travaux en commission**

La section a proposé une grille d'analyse permettant d'évaluer différents scénarios. Il appartient aux autres commissions, sections ou groupes de travail d'approfondir voir de chiffrer les modalités des orientations proposées dans le cadre des différents chantiers ; santé, logement, nouvelles activités économiques, formation, enseignement supérieur... Par ailleurs, il conviendrait de vérifier en quoi et comment le vieillissement peut impacter les questions de parité hommes femmes ou la problématique des retraités pauvres, en particulier pour les femmes seules.

- **La section prospective : flux migratoires**

La section prospective doit dorénavant approfondir la problématique des flux migratoires, qui sont les seules variables permettant de modifier plus sensiblement l'évolution de la population. Ces flux concernent autant les déplacements intra régionaux quotidiens que les échanges avec les autres régions, voir les autres pays. Le recensement des facteurs d'attractivité en fonction des bassins et des populations recherchées devront permettre d'identifier de nouvelles options stratégiques et de préciser les cibles et les politiques d'image et de communication associées à chacune. Les entreprises devraient être amenées à choisir de plus en plus leur implantation en fonction de compétences disponibles, devenant de plus en plus rares au fil du temps. Les critères d'attractivité des populations (qualité de vie...) devraient donc prendre de plus en plus d'importance, et conditionner le comportement des entreprises, pour peu que les territoires soient ouverts sur l'extérieur et rapidement reliés au reste du monde. Or sur ce plan, la région est mal placée puisque son apparent dynamisme par rapport aux autres régions du bassin parisien, ne tient qu'à l'immigration de populations âgées. La population potentiellement active risque d'être insuffisante par rapport à nos ambitions comme le confirme la dernière étude de l'INSEE sur le sujet (à titre d'exemple, le bassin de Bourges-Vierzon, perdrait 24 % de ce potentiel d'ici 2030).

Sur les territoires

Le terme de région a souvent été employé dans le rapport pour désigner collectivement les acteurs plutôt que le seul Conseil régional.

La question a souvent été posée, notamment compte tenu des péréquations fiscales nécessaires et plus particulièrement dans le dernier scénario, de savoir « qui devait décider ? ».

Le CESER considère que les grilles de lecture proposées dans ce rapport doivent pouvoir alimenter les réflexions au plus près du terrain, au sein des différentes collectivités et conseils de développement, de façon à éclairer les acteurs dans leur contribution à l'élaboration du **SRADDT**. Avant de contractualiser sur des points particuliers, il est essentiel que chacun ait bien pris la mesure des enjeux stratégiques et adhère à des objectifs communs.

Pour les y aider, le CESER doit pouvoir porter le rapport sur le territoire auprès des décideurs et agents de développement.