

concerne les collectivités territoriales, ce phénomène créera des risques potentiels pour la sécurité, occasionnera des pertes d'emploi ainsi que la perte de recettes fiscales, avec une possibilité de récession pour les

activités économiques locales. Dans ces conditions, le principe de transparence en matière d'accès à l'information et de participation du public à la prise de décision acquiert un caractère plus essentiel.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Situation démographique dans l'Union européenne»

(98/C 251/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Rapport démographique 1997»⁽¹⁾;

vu la décision en date du 18 septembre 1997, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne d'émettre un avis à ce sujet et de charger la commission 8 «Cohésion économique et sociale, politique sociale et santé publique» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 388/97 rév. 2) adopté par la commission 8, le 27 novembre 1997 (rapporteur: M. Roscam Abbing),

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), le présent avis.

Introduction

En 1994, la Commission européenne a publié un premier rapport sur la situation démographique dans l'Union européenne⁽²⁾. Ce document comporte pour l'essentiel des statistiques d'ordre général.

Le rapport démographique 1995⁽³⁾ était consacré au vieillissement de la population et à ses conséquences. La commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a désigné Mme Boogerd-Quaak (ELDR, Pays-Bas) comme rapporteur. Son rapport a été adopté par le Parlement européen en mars 1997⁽⁴⁾.

Le rapporteur du Parlement européen avait essentiellement pour but d'attirer l'attention des responsables politiques sur l'importance du facteur démographique dans de nombreux domaines: la politique économique, politique de l'emploi, sécurité sociale, santé publique, politique régionale, politique de l'environnement, etc. Selon Mme Boogerd-Quaak, «Les décideurs politiques ne prennent guère ce facteur en considération. Les politiques actuelles sont souvent fondées sur l'hypothèse que la structure démographique de la population est un facteur statique, ce qui a pour conséquence que les mesures politiques peuvent se révéler inefficaces sur le long terme».

⁽¹⁾ COM(97) 361 final.

⁽²⁾ COM(94) 595 final.

⁽³⁾ COM(96) 60 final, Rapport démographique 1995.

⁽⁴⁾ A4-0042/97 (PE 218.695): rapport du Parlement européen sur le rapport de la Commission sur la situation démographique dans l'Union européenne (1995) adopté le 14 mars 1997 — JO C 115 du 14.4.1997, p. 238.

La prise de conscience dans ce domaine est lente. Les compagnies d'assurances et les Fonds de pension, qui ont été les premiers à s'alarmer du vieillissement de la population, prévoyaient des difficultés considérables

dans un avenir relativement proche en ce qui concerne le financement des pensions de retraite.

À l'heure actuelle, le facteur démographique, s'il figure parfois dans des documents, n'est pas encore intégré dans l'élaboration des programmes politiques. Le Comité se félicite que la Commission, dans son rapport sur l'emploi en Europe (1997)⁽¹⁾, accorde une grande attention à l'impact démographique du vieillissement de la population et des migrations sur la situation du marché du travail. Le Parlement européen, dans son rapport sur la protection sociale en Europe (rapport Weiler, PSE, Allemagne)⁽²⁾, demande que le suivi constant des tendances démographiques serve de base à l'ajustement permanent du programme d'action sociale de la Communauté, par le biais d'une reformulation de l'article 122 du Traité.

En juillet 1997, la Commission a publié un nouveau rapport démographique⁽³⁾, consacré aux trois thèmes suivants: le marché du travail, la dimension régionale et les tendances démographiques dans les pays candidats à l'adhésion.

À l'occasion de la publication de ce rapport, le Comité des régions souhaite souligner à son tour l'importance de ce sujet et insister plus particulièrement sur les conséquences au niveau local et régional. La question centrale est la suivante: «De quelle manière les politiques communautaires doivent-elles tenir compte de l'impact des tendances démographiques au niveau local et régional?»

L'on trouvera dans le premier chapitre du présent document une brève introduction sur la situation démographique et sur les développements en cours et à venir. Le deuxième chapitre est consacré aux domaines dans lesquels l'évolution démographique affectera les politiques locales et régionales. Le troisième chapitre s'attachera à clarifier l'importance de cette question pour les politiques de l'Union européenne, tandis que le quatrième chapitre comportera un certain nombre de recommandations concrètes.

Chapitre I: évolution démographique

I.1. *Le vieillissement de la population*

L'évolution la plus importante est le vieillissement de la population et l'impact de cette situation sur la structure de la main-d'œuvre. Selon les prévisions, cette évolution démographique sera beaucoup plus rapide et beaucoup plus radicale au cours des prochaines décennies que par le passé.

(1) COM(97) 479 final, L'emploi en Europe 1997: Un calendrier pour l'an 2000 (résumé).

(2) A4-0291/97 (PE 223.120 fin) rapport Weiler (PSE, D) sur la communication de la Commission sur la modernisation et l'amélioration de la protection sociale dans l'Union européenne (COM(97) 102 final) adopté le 6 novembre 1997 — JO C 358 du 24.11.1997, p. 51.

(3) COM(97) 361 final, Rapport démographique 1997.

La population de l'Union européenne continue de s'accroître mais cette croissance se ralentit. En conséquence, l'importance relative de l'Union européenne dans la population mondiale décroît progressivement. Le plus remarquable est toutefois la modification de la pyramide des âges, particulièrement pour les groupes en âge d'activité. La moyenne d'âge des actifs augmentera considérablement au cours des prochaines décennies, avec un quasi doublement du nombre des plus de 65 ans. Dans les dix à vingt ans qui viennent, la plus grande partie des travailleurs issus de la génération du baby-boom arrivera à l'âge de la retraite. Le nombre des personnes du quatrième âge et des personnes dépendantes sera multiplié par trois. En revanche, le groupe d'âge des 15-30 ans diminuera à la fois en termes absolus et en termes relatifs. Il est clair que ces évolutions auront des conséquences très importantes dans le domaine économique et social.

Bien que le vieillissement de la population soit une tendance générale dans l'Union européenne, le rythme et l'intensité de ce phénomène varient considérablement d'une région à l'autre. Par conséquent, les régions seront affectées de manière différente, à des moments différents et à des degrés différents par ces changements démographiques. Le rapport démographique 1997 de la Commission précise que les différences existantes entre les régions pourraient se creuser du fait des divergences dans l'évolution démographique. Cette constatation a son importance compte tenu des conclusions du premier rapport sur la cohésion⁽⁴⁾, selon lequel ce sont précisément les différences entre régions qui se sont accrues, même si les différences entre États membres se sont amenuisées.

I.2. *Migrations*

Outre l'accroissement naturel de la population, les migrations sont un facteur qui influence la taille et la structure de la population. L'on distinguera plusieurs aspects:

- 1) Les flux migratoires vers et hors de l'UE: ce type de migration a un impact sur l'importance de la population totale de l'UE. Selon le rapport démographique pour 1995, le déclin de la croissance de la population, dû à une baisse de la fertilité, ne pourra être compensé totalement par les migrations.
- 2) Les flux migratoires entre les régions de l'UE: les migrations se font généralement vers les régions économiquement attractives. Le rapport démographique pour 1995 mentionne plus particulièrement les migrations vers les régions côtières méridionales.

(4) COM(96) 542 final, Premier rapport sur la cohésion.

- 3) Les flux migratoires entre zones urbaines et zones rurales: l'on constate parallèlement à une augmentation générale de l'urbanisation⁽¹⁾, un déploiement des campagnes. Il convient de noter que, dans certaines régions, les migrations vers les villes sont essentiellement le fait de jeunes femmes à la recherche d'un emploi urbain dans le secteur des services.

À l'inverse de cette tendance, il convient toutefois d'observer que, dans les régions industrielles traditionnelles également, l'on enregistre un recul démographique marqué, particulièrement en zone urbaine. La régression de la population dans ces régions est due essentiellement à l'émigration et à une diminution de l'accroissement naturel de la population. Cette situation conduit en règle générale à de forts déséquilibres dans la structure de la population et a pour effet un vieillissement croissant.

1.3. *Élargissement de l'UE*

Même si l'élargissement en tant que tel ne constitue pas un phénomène majeur sur le plan démographique, il a néanmoins un impact sur la taille et sur la structure de la population de l'Union. Le troisième chapitre du rapport démographique 1997 de la Commission est consacré à cette question. Les avis de la Commission («annexe» à l'Agenda 2000) sur les demandes d'adhésion des pays candidats consacrent quelques lignes aux données démographiques. Toutefois, en dépit de leur importance évidente pour caractériser la situation économique d'un pays (potentiel de croissance, productivité, consommation, etc.) il ne semble pas que ces données aient été intégrées dans les chapitres correspondants.

L'évolution démographique des douze pays candidats étudiés dans le document de la Commission présente une configuration quelque peu différente de celle de l'UE. À la différence de l'UE, où la population continuera — fût-ce lentement — à croître, la population de la plupart des pays candidats à l'adhésion diminuera. L'espérance de vie dans ces pays est en général plus faible que dans les États membres de l'UE et la mortalité infantile y est plus élevée. Le vieillissement de la population touche également les pays candidats, mais dans une moindre mesure que dans les États membres de l'UE. L'urbanisation et le dépeuplement des campagnes sont encore plus accentués dans les pays candidats à l'adhésion.

Chapitre II: impact sur les politiques locales et régionales

Les évolutions décrites dans le chapitre précédent affectent de nombreux domaines de la politique au niveau

local et régional. Dans certains cas, la démographie est d'ores et déjà considérée comme un élément à part entière de la définition des programmes politiques, au même titre que le logement ou l'éducation. La création de l'objectif 6 — zones faiblement peuplées — en est un autre exemple.

Compte tenu des différences entre les États membres, les domaines suivants sont, à des degrés divers, affectés par l'évolution démographique:

Marché du travail

Les modifications dans la structure de la main-d'œuvre se feront fortement sentir au niveau régional. L'on entend souvent dire que la diminution de la population résoudra le problème du chômage. Cela ne sera toutefois pas le cas si l'offre en matière de main-d'œuvre, ne correspond pas à la demande. La taille, la structure et la qualité de la main-d'œuvre sont autant d'aspects qui sont influencés par l'évolution démographique. La formulation de la politique de l'emploi doit tenir compte de l'élément démographique. Par suite des mutations démographiques, certaines des mesures en cours pourraient ne pas avoir l'effet recherché et même avoir des répercussions négatives. À titre d'exemple, la politique d'incitation au départ à la retraite anticipée pourrait fort bien se révéler inadéquate à une époque où le nombre d'actifs est en diminution. Anticiper l'évolution démographique peut également conduire à la conclusion qu'outre la création de nouveaux emplois, il est également nécessaire d'augmenter le taux de participation au marché du travail de certains groupes de population dont la participation est faible. La demande croissante de main-d'œuvre offrira de bonnes perspectives aux jeunes, aux femmes, aux personnes âgées et aux immigrants dans les prochaines décennies. Un effort supplémentaire devra être réalisé dans le domaine de l'éducation et de la formation afin de mobiliser le potentiel de main-d'œuvre disponible. Des mesures devront être prises afin de faciliter l'entrée de ces groupes de population sur le marché du travail. Un détail intéressant est le fait qu'à l'heure actuelle, les femmes sont encore désavantagées sur le marché du travail par rapport aux hommes. Cette situation pourrait toutefois changer. Les garçons qui sont actuellement dans le système scolaire sont formés à des emplois relevant de secteurs traditionnellement «masculins» tels que l'industrie, l'agriculture, etc. Les filles, en revanche, sont formées à des emplois dans le secteur des services. Or, le secteur des services est en pleine expansion.

Développement économique régional

Les plans régionaux de développement sont étroitement liés à la politique du marché de l'emploi. L'évolution économique dépend, dans une large mesure de la qualité de la main-d'œuvre disponible. Selon les prévisions, un

⁽¹⁾ Cette tendance a fait l'objet du rapport des Nations unies sur la population mondiale pour 1996.

nombre considérable de régions verront leur population active commencer à décroître avant 2004⁽¹⁾. Cette évolution pourrait avoir un impact important sur la croissance économique et la productivité de ces régions. Les mesures concernant l'économie et le marché du travail visant à enrayer un éventuel impact négatif des tendances démographiques doivent être prises au niveau régional et orientées en fonction des spécificités de chaque région. Les possibilités de formation et les mesures spéciales pour certains groupes de population, dont il a été question ci-dessus, pourront être ajustées en fonction des besoins spécifiques du marché du travail au niveau régional.

Retraites et santé publique

Ces deux secteurs devront s'adapter à des transformations rapides et radicales, le groupe des plus de 65 ans étant appelé à s'accroître considérablement. Ce groupe sera divisé en deux: d'une part des retraités actifs, en bonne santé, et d'autre part des personnes très âgées, dépendantes, avec des besoins importants en termes de soins infirmiers et médicaux. En outre, l'augmentation de l'espérance de vie a pour conséquence l'allongement de la période de retraite. L'augmentation du nombre de retraités et l'allongement de la période de versement des pensions rendent nécessaire une révision des régimes des retraites actuels. De nombreux États membres ont déjà commencé à entreprendre de telles réformes.

Les dépenses de santé pour les personnes âgées vont croître de manière exponentielle. Le progrès technologique, l'augmentation de la consommation en matière de soins et l'accroissement de l'espérance de vie propulseront les dépenses à des niveaux records.

Dans de nombreux États membres, les retraites et la santé publique relèvent de la compétence des collectivités locales et régionales, qu'il s'agisse de l'aspect administratif ou de l'aspect financier — ce qui les rend vulnérables aux conséquences de l'évolution démographique. Les collectivités locales et régionales, tout comme les autorités nationales et communautaires, doivent tenir compte de cette situation. Leurs politiques doivent être fondées non seulement sur la situation démographique actuelle, mais également sur les tendances démographiques.

Éducation, logement, services

Les observations formulées ci-dessus s'appliquent également à l'éducation, au logement et aux services publics. Dans tous ces domaines, l'élément démographique est un facteur déterminant dans la mesure où ces prestations concernent la population locale. Dans une certaine mesure, les collectivités locales et régionales ont intégré l'élément démographique dans leurs politiques. À titre d'exemple, la politique du logement doit tenir compte

non seulement de la taille de la population, mais également de la composition de cette population (différents groupes d'âge: enfants, retraités, etc.), de la modification des structures familiales et des migrations. Là encore, l'accélération des mutations démographiques oblige à envisager le facteur démographique dans une perspective élargie et à plus long terme.

Aménagement du territoire, infrastructures

L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les infrastructures sont par excellence des domaines dans lesquels une vue à long terme est nécessaire afin de satisfaire les besoins de la population d'aujourd'hui et de demain. Les changements relatifs à la taille et à la composition de la population, les migrations et la modification des structures familiales auront également un impact sur l'environnement. Dans des avis antérieurs, le Comité des régions a déjà abordé les thèmes de l'urbanisation et du dépeuplement des campagnes, en accordant au facteur démographique toute l'importance qu'il mérite.

Chapitre III: importance de la situation démographique pour les politiques communautaires

La plupart des politiques communautaires concernées ont été mentionnées au chapitre précédent: politique économique, emploi, politique sociale et santé publique. De nombreux autres domaines sont concernés de manière indirecte: agriculture, environnement, transports, éducation et formation. Le rapport de la Commission sur les jeunes agriculteurs et sur le problème de la succession⁽²⁾ en est un bon exemple.

Toutefois, le principal domaine concerné est celui de la cohésion économique et sociale.

La Commission, dans son premier rapport sur la cohésion, évalue les effets des politiques de cohésion et constate une convergence croissante entre les États membres sur le plan économique et social; toutefois, le fossé entre les régions les plus pauvres et les régions les plus riches ne cesse de se creuser. L'une des conclusions — parmi d'autres — que l'on peut tirer du rapport démographique 1997 est que les régions d'Europe présentent des profils démographiques extrêmement dissemblables et que la population n'est pas répartie de manière égale sur l'ensemble du continent. Les cartes figurant dans le rapport montrent très clairement l'hétérogénéité des profils démographiques entre les régions d'un même État membre. Environ un cinquième des régions d'Europe verront leur population augmenter au cours des deux prochaines décennies; pour la grande majorité des régions, l'évolution démographique sera neutre, tandis que la population de certaines régions est d'ores et déjà

⁽¹⁾ Rapport démographique 1997, carte n° 3, p. 14bis.

⁽²⁾ COM(96) 398 final, «Les jeunes agriculteurs et le problème de la succession dans l'agriculture européenne».

entrée dans une phase de croissance négative. La croissance négative de la population, le vieillissement de la population en âge de travailler et l'émigration vers des régions plus prospères sont autant de facteurs qui auront inéluctablement un impact négatif sur le développement économique et social des régions. La politique économique et sociale, la politique de l'emploi, les politiques de cohésion et les politiques structurelles doivent tenir compte des évolutions démographiques plutôt que de la situation démographique à un moment donné. Pour être efficaces, ces politiques devront être ajustées en fonction des circonstances régionales, faute de quoi elles entraîneront un accroissement des disparités entre régions. Dans le même temps toutefois, il convient d'insister à nouveau sur la nécessité d'une coordination au niveau communautaire dans un certain nombre de domaines.

Cette question doit également être vue dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Le rapport démographique 1997 de la Commission montre clairement que la situation démographique dans les pays candidats à l'adhésion est quelque peu différente de la moyenne de l'UE. Si l'on veut appliquer les politiques communautaires dans ces pays, la nécessité d'une différenciation au niveau régional sera encore plus marquée.

Fonds structurels, éducation et formation

La nécessité d'un effort accru en faveur de l'emploi et de l'éducation et de la formation, plus particulièrement pour les groupes faiblement représentés sur le marché du travail, est évidente. L'on observe d'ores et déjà dans certains secteurs et dans certaines régions une pénurie de main-d'œuvre alors que, dans le même temps, de nombreuses personnes sont exclues du marché du travail ou ne sont plus en activité. Le vieillissement de la population en âge de travailler ne fera qu'aggraver ce problème. Dans les années qui viennent, nous ne pourrions pas nous permettre de sous-employer les ressources humaines, ainsi que le faisait observer le Livre blanc de Jacques Delors en 1993. Les politiques communautaires doivent avoir pour but une utilisation efficace de la main-d'œuvre. À titre d'exemple, dans certains États membres, la majorité des 50-65 ans n'est plus active sur le marché du travail⁽¹⁾. Plutôt que de relever l'âge de la retraite, il conviendrait de permettre aux travailleurs âgés de conserver un emploi. Dans le secteur privé, certains esprits progressistes ont reconnu que les actions de formation destinées à leurs employés âgés peuvent constituer un investissement utile.

⁽¹⁾ Ainsi aux Pays-Bas, le taux d'actifs est de seulement 27 % pour cette classe d'âge.

Selon l'adage bien connu, gouverner c'est prévoir; en conséquence, les Fonds structurels et les programmes communautaires pour l'éducation et la formation doivent non seulement être axés sur la main-d'œuvre actuelle mais également posséder une dynamique propre et anticiper les besoins du marché du travail au cours de la prochaine décennie. Il conviendra d'accorder une importance toute particulière à l'employabilité des groupes désavantagés.

Chapitre IV: conclusions

Le Comité des régions considère que les mutations démographiques ont un impact important sur de nombreux aspects de l'économie, notamment sur le marché du travail et sur la cohésion économique et sociale et qu'elles affectent plusieurs domaines relevant de la compétence des collectivités locales et régionales.

Il se préoccupe fortement de l'ignorance et de la sous-estimation de l'importance des tendances démographiques et il est convaincu que les politiques économiques et la politique de l'emploi ne peuvent être efficaces que s'il est tenu compte des circonstances démographiques.

Il considère par ailleurs que les perspectives d'élargissement peuvent avoir un impact considérable sur la structure démographique de la main-d'œuvre dans l'Union européenne.

Il accueille favorablement le rapport démographique 1997 de la Commission et plus particulièrement le chapitre sur la dimension régionale.

Il approuve les conclusions du Parlement européen dans son rapport sur la situation démographique en Europe pour 1995.

Il approuve le fait que la Commission prenne en considération le facteur démographique dans ses communications récentes sur l'emploi; encourage la Commission à poursuivre dans cette voie et à tenir compte des différences démographiques entre les régions d'Europe.

Il invite le Conseil, le Parlement européen, les États membres et les pouvoirs locaux et régionaux à intégrer pleinement le facteur démographique dans les politiques relevant de leurs compétences.

Il exprime sa préoccupation quant à l'accroissement des déséquilibres régionaux en Europe et réaffirme la nécessité de suivre de très près le rôle que joue l'évolution de la démographie à cet égard; réitère sa suggestion d'utiliser les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de manière dynamique.

Il souligne que la période en question — deux ou trois décennies — verra probablement l'adhésion de nouveaux États membres dont la structure démographique est différente de celle de l'UE; juge qu'il est opportun d'anticiper cette situation dans les domaines concernés.

Il invite la Commission à présenter une étude détaillée portant sur les tendances démographiques dans les différentes régions de l'UE ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion; cette étude portera sur des thèmes tels que l'urbanisation, le dépeuplement des campagnes, l'impact démographique sur le marché du travail et la compétitivité relative des régions.

Il considère que cette question doit figurer de manière permanente à l'ordre du jour, demande à la Commission de suivre de très près l'évolution démographique des États membres de l'UE comme des pays candidats à l'adhésion et de rendre compte de ses conclusions dans un rapport annuel.

Il souligne la nécessité de mesures spéciales visant à mieux adapter l'offre à la demande en matière de main-d'œuvre; souligne le rôle que les programmes et les Fonds communautaires peuvent jouer dans ce domaine; estime qu'une utilisation dynamique des Fonds doit être envisagée dans les domaines où l'évolution de la démographie menace d'aggraver le déclin économique.

Il souligne les responsabilités des collectivités locales et régionales dans certains États membres en matière de retraite, de sécurité sociale et de santé publique.

Il met en garde les États membres contre les risques du court terme en matière de politique financière, de sécurité sociale et de retraite, qui pourraient imposer à la génération à venir une charge financière disproportionnée, notamment dans la perspective de l'Union économique et monétaire.

Enfin, il invite son président à transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»

(98/C 251/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil du 16 mars 1998, conformément au 1^{er} alinéa de l'article 198 C du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité des régions en la matière;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 1998, de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» d'élaborer l'avis correspondant;

vu le projet d'avis (CdR 46/98 rév.) adopté par la commission 6 le 6 avril 1998 (rapporteur: M. Virtanen; corapporteur: M. Keymer);

⁽¹⁾ COM(98) 26 final — CNS 98/0024 — JO C 108 du 7.4.1998, p. 67.