

Projet ORATE 2.2.2

Analyse de l'impact des aides de pré-adhésion

Résumé opérationnel du rapport final



Traduction par PhDB consultant des pages 11 à 46 du fichier " fr-2.2.2-full.pdf" téléchargé sur le site Internet ORATE le 17/08/2006

Les résumés des rapports finaux ORATE ont été traduits en français
par Philippe DE BOE (PhDB Consultant)

L'UMS 2414 RIATE
a financé la traduction du présent résumé.

L'intégralité des rapports finaux peut être consultée sur le site ORATE
(<http://www.espon.eu>).

1 Résumé opérationnel

L'étude présentée ci-dessous – et dans les deux parties qui suivent – constitue le rapport final du projet ORATE¹ 2.2.2 "Analyse de l'impact des aides de pré-adhésion". Ce projet s'intéresse à la contribution des mesures d'aide de pré-adhésion² à la réalisation dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats des objectifs spatiaux tels que formulés dans le SDEC. La recherche s'est plus particulièrement intéressée à la contribution des aides de pré-adhésion aux objectifs de cohésion / convergence spatiale, de compétitivité spatialement équilibrée et d'intégration spatiale, et dans une moindre mesure au développement polycentrique.

Les analyses se basent sur les années de programmation des aides de pré-adhésion les plus récentes possibles, c.-à-d. la période entre 1998 et 2000 et dans une certaine mesure aussi les années suivantes 2001 et 2002. Comme plusieurs facteurs imposent des limites à ce genre d'analyse, il n'y a pas une approche méthodologique unique mais un certain nombre de points de vue différents qui visent à jeter un éclairage sur les impacts territoriaux à différentes échelles spatiales des interventions au titre d'aide de pré-adhésion.

De manière générale, ce rapport final (RF) s'appuie sur les étapes de la recherche menée tout au long du projet. Il résume et actualise donc les principaux constats des différents rapports intermédiaires, et expose les résultats supplémentaires récoltés au cours des derniers mois. Le présent résumé, plutôt que de donner un aperçu complet de la recherche entreprise, se concentre sur l'essentiel des constats, résultats et implications en termes de politiques. Il s'ouvre par conséquent sur quelques informations de contexte sur lesquelles le projet fonde l'évaluation d'impact. Les principaux résultats des différentes étapes analytiques sont ensuite exposés, en terminant avec l'élaboration de recommandations politiques.

1.1 Philosophie des interventions de l'UE liées à son élargissement

Les politiques de l'Union européenne visent résolument l'intégration des pays membres et des pays de l'adhésion. Pour atteindre cet objectif général, les politiques d'intégration tentent de mettre en place des marchés communs en matière de biens, de capital et de travail. Bien que la plupart des politiques communes de l'UE ne fassent pas explicitement référence à des objectifs spatiaux, nombre d'entre elles ont des effets territoriaux. De façon générale, ces politiques s'adressent à des marchés européens où les régions connaissent des niveaux de bien-être différents. Cela veut dire que certaines régions sont relativement fortes tandis que d'autres sont faibles au vu d'indicateurs de revenus, de compétitivité, de société et autres similaires.

¹ Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (en anglais, ESPON (European Spatial Planning Observation Network))

² Dans le présent rapport, le terme aides de pré-adhésion ne recouvre généralement pas seulement les fonds ISPA, SAPARD et PHARE de la dernière période de programmation, qui débute en 2000, mais se réfère également aux subventions PHARE, PHARE CBC, etc. antérieures à l'année 2000. Toutefois, s'il est fait référence à l'un ou l'autre programme en particulier, alors ce sont les noms de ces programmes qui sont utilisés plutôt que le terme plus général.

Les mesures des politiques communes de l'UE se déclinent en mesures de soutien des revenus, en mesures structurelles régionales, en mesures structurelles horizontales et en politiques sectorielles (Commission européenne 1999), dont certaines seulement sont significatives pour l'analyse des aides de pré-adhésion.

D'un point de vue théorique, il y a des controverses entre ceux qui disent que l'intégration contribue à la convergence et d'autres qui affirment le contraire, c.-à-d. que l'intégration favorise la divergence entre régions. D'après les modèles néoclassiques et d'Heckscher-Ohlin-Samuelson, l'intégration encourage la convergence, les rémunérations des facteurs de production tendant à converger lorsque les marchés sont ouverts. Ces modèles reposant sur un certain nombre d'hypothèses, y compris le fonctionnement parfait des marchés, le résultat de l'intégration peut être différent dès que ces hypothèses ne se vérifient pas. Les modèles qui débouchent sur une divergence accrue en cas de marchés intégrés se basent sur l'hypothèse selon laquelle les déséquilibres initiaux amènent les investissements à se concentrer dans les régions en pointe sur le plan technologique tandis que la main-d'œuvre tendrait à se déplacer vers les zones où le potentiel de carrière est relativement élevé. C'est pourquoi les investissements et les mouvements de main-d'œuvre tendent à aggraver les divergences initiales. A ces deux approches s'ajoute la nouvelle théorie de la croissance, qui ne prédit pas d'avance l'issue de l'intégration. L'évolution va plutôt dans le sens de la convergence ou de la divergence en fonction de facteurs multiples (voir par exemple Molle 2001).

Compte tenu de cette vision théorique des différentes issues possibles des politiques d'intégration et de la mise sur pied des marchés intérieurs, ainsi que des expériences d'intégration de l'UE15, il est très plausible que les disparités s'accroissent au cours de l'élargissement de l'UE, non seulement sur l'ensemble de l'UE élargie mais aussi sur l'ensemble des nouveaux Etats membres et peut-être au sein de ces pays. La menace de divergences accrues paraît particulièrement réelle, essentiellement pour deux raisons:

- Faute de moyens financiers, les gouvernements de la plupart des nouveaux Etats membres et des pays de l'adhésion n'appliquent guère, voire pas du tout de mesures redistributives. Ceci ne concerne pas seulement les disparités entre secteurs et entre revenus, mais également les disparités régionales.
- Les marchés des PECO³ ne se sont développés que depuis 1989. C'est pourquoi l'hypothèse de marchés parfaits n'est certainement pas valable pour ces pays.

Compte tenu de cette situation dans les PECO, les politiques de l'UE cherchant à améliorer la convergence (cohésion), la spécialisation (compétitivité) et l'intégration se justifient encore plus pour une UE élargie à 25 ou à 27 que pour l'UE15.

³ Pays d'Europe centrale et orientale (en anglais, CEEC (Central and Eastern Europe Countries))

1.2 Une évaluation d'impact axée sur le potentiel

Dans le cadre de l'ORATE 2.2.2 la recherche a été animée par une idée reposant sur des bases théoriques, à savoir que les régions qui bénéficient de fonds de l'UE sont aux prises avec des faiblesses régionales spécifiques qu'il ne faut pas s'attendre à voir résolues de manière satisfaisante par les forces du marché dans un délai acceptable. On suppose en outre que tandis que certaines régions sont en retard, d'autres disposent de potentiels de développement et de croissance que les forces du marché n'arrivent pas non plus à mobiliser suffisamment.

Cette approche considère donc qu'il y a des limitations à la valorisation des potentialités régionales et à l'élimination des points faibles qui peuvent entraver la capacité des régions à prendre part aux processus d'innovation et de changement structurel. On envisage donc ces obstacles comme des éléments sur lesquels peuvent jouer les interventions des politiques. De ce fait, si l'on prend le concept de dotation en potentialités comme base de référence pour évaluer l'impact territorial (EIT)⁴, il faut commencer par analyser la dotation régionale en potentialités. L'analyse de groupement ("cluster") des potentialités, en modulant les priorités données aux facteurs de potentiel, donne différents résultats qui sont synthétisés dans la carte 1-1, qui distingue des types de régions possédant des niveaux fondamentalement différents de dotation en potentialités.

Tout d'abord, les régions des nouveaux Etats membres et des pays candidats qui comprennent les capitales et les pôles de croissance apparaissent les mieux dotées en potentialités, la plupart du temps sans qu'aucun facteur ne représente un sérieux point faible. Dans une perspective européenne, les régions capitales plus périphériques se caractérisent tout de même par une dotation légèrement inférieure à celle des régions capitales dont la localisation est plus centrale.

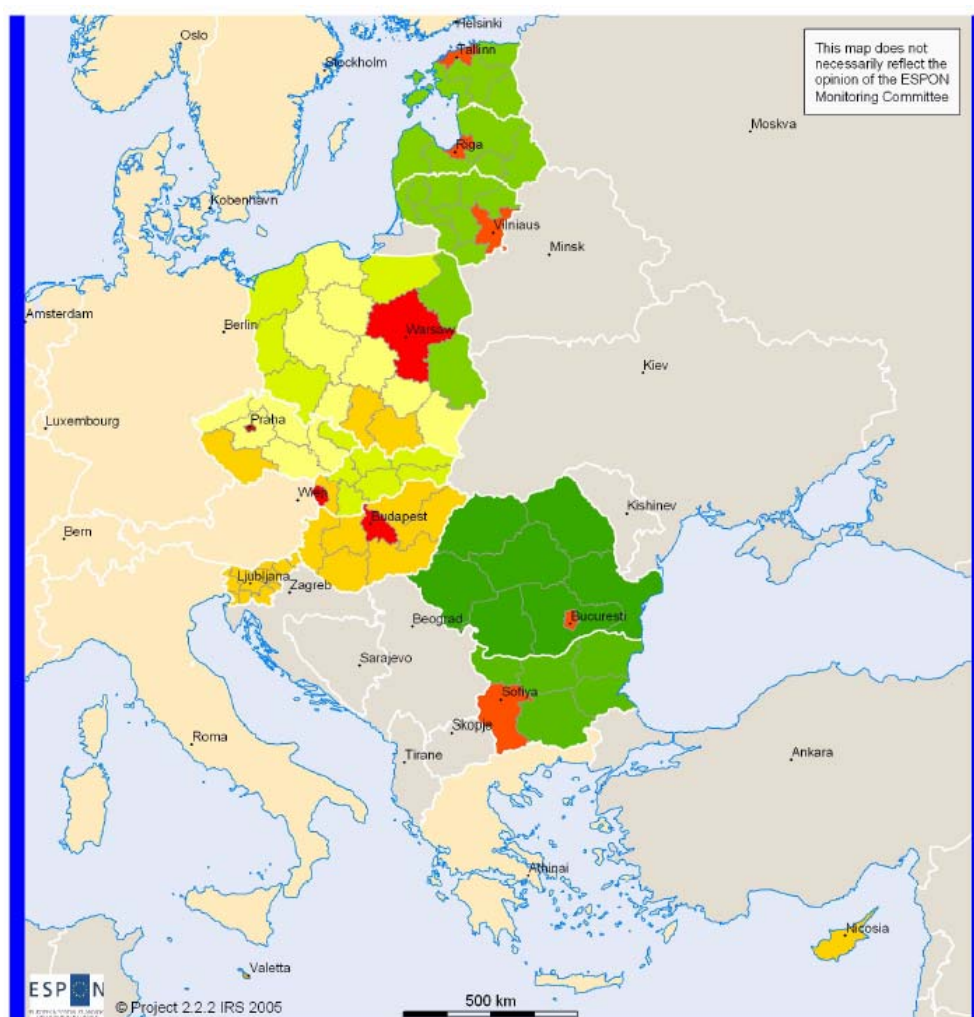
La deuxième catégorie de types de régions peut être caractérisée par une dotation en potentialités généralement moyenne. Elle comprend différents types de régions qui sont sérieusement dépourvues de l'une ou l'autre potentialité, ou dont certains facteurs de dotation peuvent même être considérés comme des goulots d'étranglement freinant le développement. Cette catégorie comprend la frontière occidentale, des régions rurales et d'anciennes régions industrielles de localisation centrale, ainsi que Malte et Chypre.

La dernière catégorie comprend les trois types de régions à la dotation en potentialités la plus faible, que l'on peut de manière générale regrouper sous l'intitulé de régions périphériques et rurales orientales. Dans ces types de régions, ce sont moins les potentialités que les points faibles qui tendent à s'additionner, la plupart faisant gravement obstacle au développement.

Cette analyse permet d'indiquer de manière synthétique les potentialités et les points faibles régionaux pour différents types de régions au niveau macro. Elle situe donc chaque région dans le contexte européen, mais elle ne peut pas pour autant remplacer des analyses régionales robustes et approfondies qui mettraient en évidence les caractéristiques et les potentialités régionales à un niveau de détail beaucoup plus fin.

⁴ En anglais, Territorial Impact Assessment (TIA)

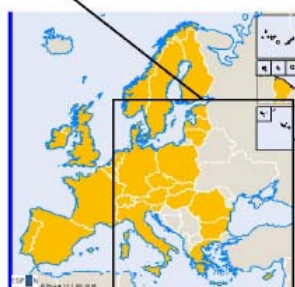
Carte 1-1: Résultats de l'analyse de groupement des potentialités, 1998/99



Regional typology based on cluster analysis, 1998



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries
 Origin of data: EU 15 and CC's: Eurostat, Norway and Switzerland: National Statistical Offices
 Regional level: NUTS 2; except: Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Slovakia: NUTS 3
Source: ESPON Database



1.3 Impacts régionaux et spatiaux des fonds de pré-adhésion de l'UE

De façon générale, à travers la réalisation de leurs objectifs fondamentaux propres, les aides de pré-adhésion octroyées aux régions des pays candidats et des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale contribuent à maints égards aux objectifs territoriaux. Même s'il n'est pas nécessairement explicitement question de thèmes de développement territorial ou spatial, les

objectifs partagés de promotion de la convergence avec l'UE15 et d'adhésion à l'UE s'inscrivent tout à fait dans la ligne des objectifs spatiaux généraux de l'UE. En raison d'une série de limitations, il n'est cependant pas possible de mesurer ces impacts de manière satisfaisante en termes quantitatifs.

C'est pourquoi il est important de discerner le rôle des aides de pré-adhésion dans le contexte plus large de la cohésion spatiale dans une UE élargie. Les disparités de développement entre les pays candidats, les nouveaux Etats membres et les Etats déjà membres auparavant sont substantielles. Alors que les aides de pré-adhésion étaient essentiellement destinées à préparer l'adhésion et l'introduction des Fonds structurels, les perspectives et les ressources à plus long terme des Fonds structurels sont plus aptes à s'attaquer à la réduction des disparités de développement à grande échelle. La mise en place de capacités institutionnelles grâce aux aides de pré-adhésion a donc été particulièrement importante, et on peut prévoir qu'elle contribuera de manière appréciable à une mise en œuvre fructueuse des FS dans les nouveaux Etats membres.

1.3.1 Dépenses régionales en aides de pré-adhésion

La carte 1-2 qui suit montre les dépenses de PHARE, PHARE CBC et ISPA entre 1998 et 2000 en pourcentage du PIB annuel moyen en comparaison des dépenses des FS. Dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats les niveaux de dépenses globaux par région ont été plutôt bas, la majorité des régions ne recevant pas plus de 0,4% de leur PIB régional par an. Bien que ces chiffres puissent être inférieurs aux allocations réelles – tous les projets n'ayant pas pu être rattachés au niveau régional –, les allocations régionales restent largement en dessous de la capacité d'absorption établie au niveau national. Dans la plupart des pays, les niveaux de dépenses sont relativement élevés dans les régions frontalières, ce qui souligne l'importance des programmes PHARE CBC. Toutefois les niveaux de dépenses élevés dans les Etats baltes résultent plutôt de projets de grande ampleur dans différents domaines, comme des infrastructures environnementales ou de transports, et des programmes de cohésion économique et sociale.

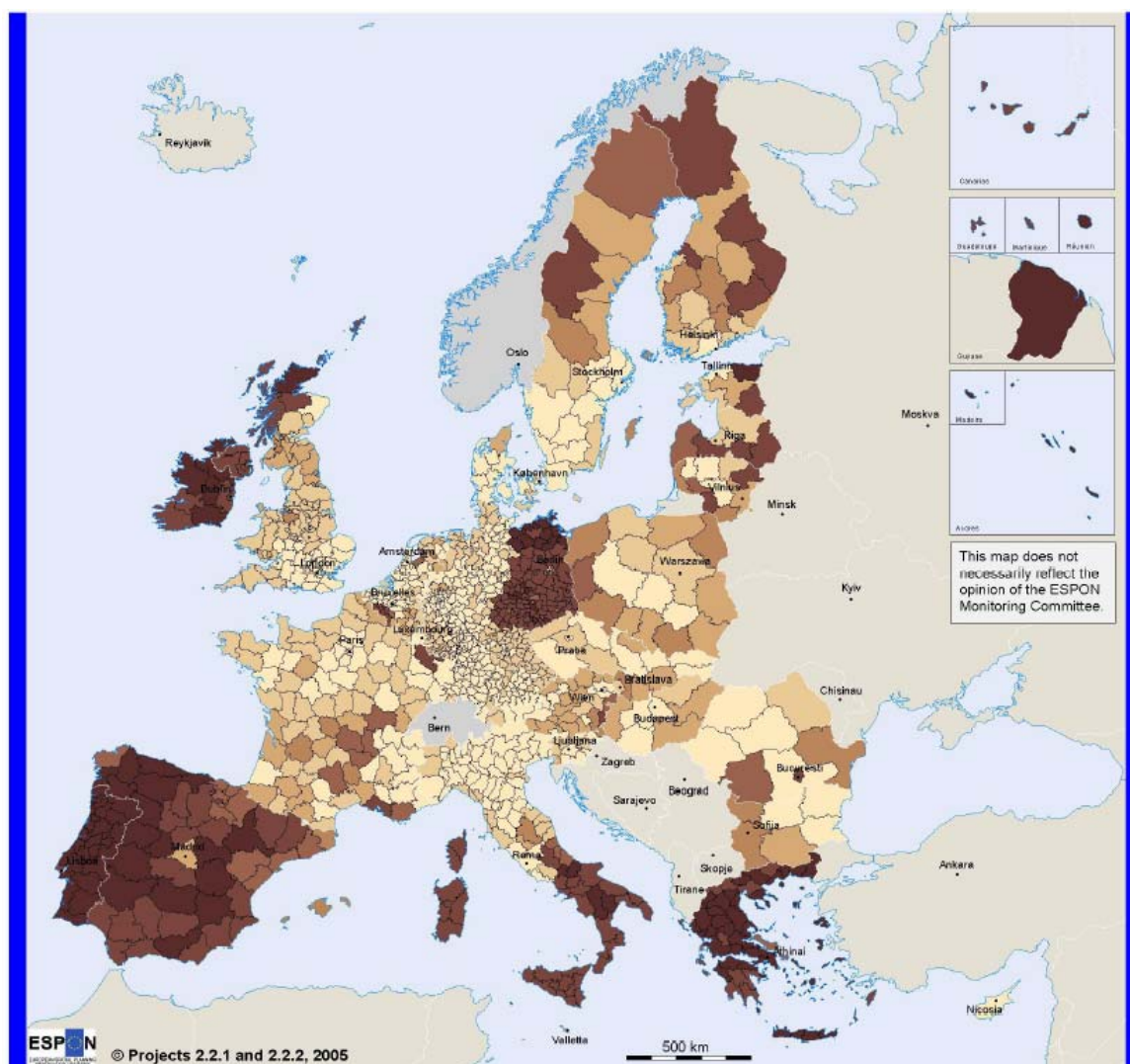
Pour ce qui est de la répartition des aides de pré-adhésion par rapport aux AUF⁵, seuls les chiffres pour la Bulgarie et la Roumanie révèlent des niveaux de dépenses relativement élevés dans les régions des AMCE⁶. Dans tous les autres pays, le niveau des dépenses dans les régions qui englobent la capitale se situe dans les deux catégories de dépenses les plus basses.

Suite à l'augmentation des allocations totales par pays et à une part plus élevée des fonds attribués au niveau régional, les niveaux des dépenses régionales ont augmenté au cours de la période 2001-2002 par rapport à la période précédente. Le nombre de régions recevant de très bas niveaux d'aides de pré-adhésion a diminué par voie de conséquence, et en même temps les niveaux de dépenses régionales les plus élevés se sont fortement rapprochés de la capacité d'absorption évoquée plus haut.

⁵ Aires urbaines fonctionnelles (en anglais, FUA (Functional Urban Area))

⁶ Aires métropolitaines de croissance européenne (en anglais, MEGA (Metropolitan European Growth Area))

Carte 1-2: Dépenses annuelles moyennes des Fonds structurels (1995/95-99) et des aides de pré-adhésion (1998-2000) en part du PIB régional

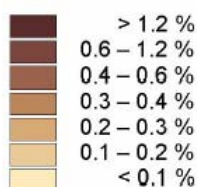


Annual average Structural Fund (EU15 1994/95-99), PHARE, PHARE CBC and ISPA spending (New Member States, BG and RO 1998-2000) as a share of regional GDP in Euro (1999)
 NUTS2: BG, CZ, HU, MT, PL, RO; all other countries NUTS3

Geographical Base: Eurostat GISCO

Origin of data: National data collection, Eurostat-Regio

Source: Nordregio, IRS, ESPON database

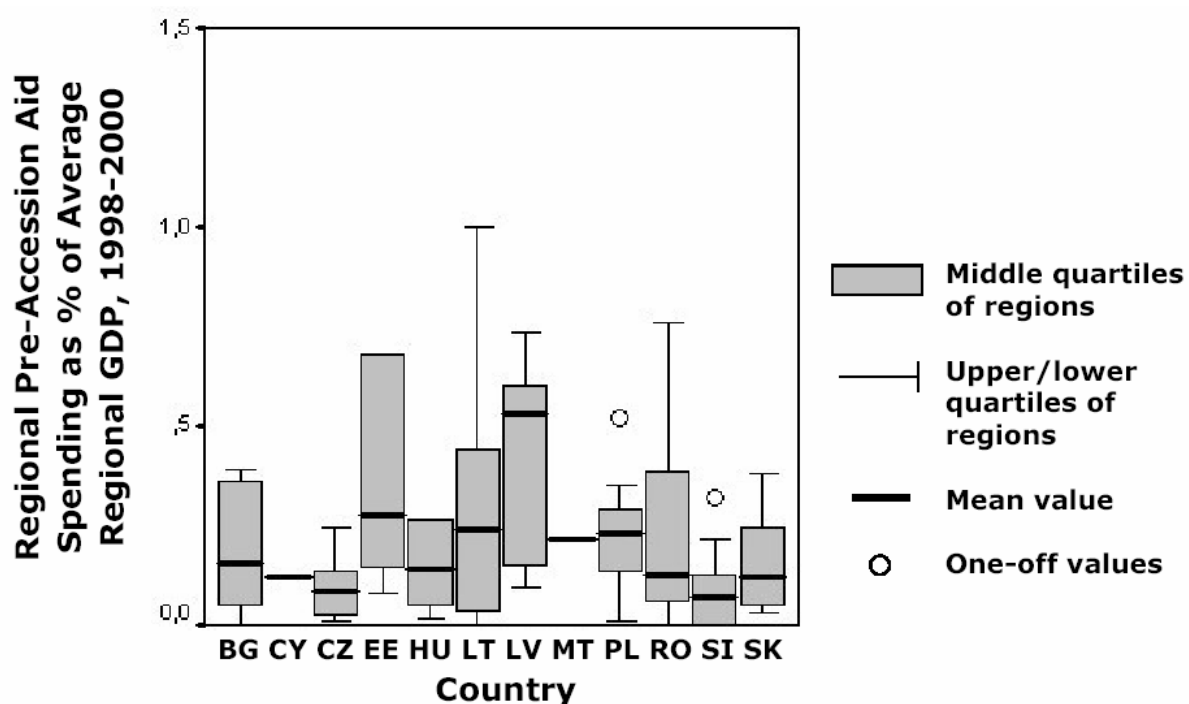


Dans la plupart des régions, le niveau des aides de pré-adhésion octroyées a cependant encore été très bas sur l'ensemble de la période, si on compare avec les FS accordés dans de nombreuses régions de l'UE15, loin de toutes appartenir aux pays de la Cohésion. En outre, dans l'UE15 les niveaux d'intervention relatifs aussi bas se concentrent essentiellement dans les régions du cœur économique de l'Europe (Pentagone), ce qui souligne encore le faible niveau d'intervention des aides de pré-adhésion, qui limite certainement l'ampleur de leurs impacts spatiaux. Cela montre aussi les différences de situation politique entre les pays de la cohésion et ceux de l'adhésion par exemple. Avant d'y adhérer, ces

derniers n'ont pas reçu de l'UE un soutien comparable pour des mesures structurelles.

La figure 1-1 ci-dessous souligne encore le niveau relativement faible des dépenses régionales en aides de pré-adhésion par rapport aux FS (voir les chiffres respectifs dans le rapport final du projet ORATE 2.2.1). Elle montre également que même si, dans certains pays, l'attribution des aides de pré-adhésion varie significativement suivant les régions, ces variations sont bien plus faibles que celles qui ont trait aux FS dans un certain nombre de pays de l'UE15. Le niveau médian des dépenses régionales en aides de pré-adhésion s'avère également assez homogène, à l'exception peut-être de la Lettonie.

Figure 1-1: Dépenses régionales en aides de pré-adhésion en % du PIB régional moyen (1998-2000) – Médianes et variations par pays



* Pour l'Estonie une valeur extrême (plus de 2.5 %) a été retirée de la figure.

Source: calculs IRS

1.3.2 Potentialités considérées pour les aides de pré-adhésion

Les potentialités qui ont reçu la priorité sur l'ensemble des aides de pré-adhésion au cours de la première période analysée sont indiquées dans le tableau 1-1. Les trois premières priorités sont les mesures qui concernent la position géographique, la qualité de l'environnement et la capacité institutionnelle. Au cours des deux périodes, ces trois priorités représentent environ 80% du total des dépenses. Suite à l'introduction d'ISPA, la part des projets environnementaux a augmenté vers la fin, tandis que le développement de la capacité institutionnelle a perdu de son importance relative. En outre, la mise en œuvre des programmes SAPARD a fait quasiment doubler la part des mesures portant sur les potentiels "disponibilité de capital" et "marché régional", qui ne

mobilisaient jusque là qu'une très petite part des activités dans le cadre des aides de pré-adhésion.

Tableau 1-1: Pourcentage du total des dépenses en aides de pré-adhésion 1998-2000 pour les différentes potentialités et points faibles régionaux

	Disponi- bilité de capital	Environ- nement	Position géogra- phique	Inno- vation	Insti- tutions	Marché du travail	Marché régional	Urban- isation / Locali- sation
BG	4.3	14.3	46.4	0.4	30.0	3.0	1.2	0.3
CZ	7.6	29.6	24.2	1.1	21.9	3.4	12.2	0.0
CY*	3.5	6.6	1.9	0.0	69.3	0.0	18.7	0.0
EE	0.0	37.9	16.9	0.9	30.4	12.7	0.3	0.9
HU	0.9	19.1	29.1	0.0	40.4	5.1	0.8	4.6
LT	2.5	23.2	27.8	0.0	30.3	3.9	12.3	0.0
LV	3.5	31.0	24.2	0.0	26.3	3.4	4.5	7.2
MT*	0.0	0.0	4.5	0.0	80.7	14.8	0.0	0.0
PL	5.8	19.7	37.4	0.8	12.5	10.2	3.7	9.8
RO	1.9	20.4	30.4	0.0	38.6	3.3	0.0	5.4
SI	3.8	28.6	10.5	0.3	38.7	4.1	1.1	13.0
SK	12.7	23.5	20.8	0.0	31.9	3.9	5.4	1.9
Total	4.4	21.0	31.9	0.4	27.0	6.2	3.4	5.6

Source: calculs IRS

* Les données pour Malte et Chypre se rapportent aux années 2000-2002, mais pour des raisons de comparabilité elles sont rattachées à la première période d'observation 1998-2000.

Au niveau régional, dans bon nombre de cas ce sont également les mesures relatives à la position géographique, c.-à-d. les investissements en infrastructures, qui dominent en termes quantitatifs, tandis que les mesures "soft" relatives aux ressources humaines et aux entreprises jouent un rôle mineur dans la plupart des régions. Dans l'ensemble les priorités varient cependant fortement suivant les régions, et on ne distingue pas de structure claire dans les priorités des différents pays ou des différents types de régions. Alors qu'il y a des régions où les potentialités semblent avoir été soutenues de manière à produire des impulsions de développement, il y a aussi de nombreux cas où ces mesures représentent plus probablement des transferts sociaux, dont on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils stimulent le développement. Même au sein d'un même pays, il est fréquent qu'on n'observe pas de ligne politique claire.

1.3.3 Effets et impacts quantitatifs des aides de pré-adhésion

Pour quantifier les impacts des aides de pré-adhésion, les interventions ont été mises en regard de l'évolution d'indicateurs de potentialités. Cette analyse a clairement montré qu'il n'y avait de résultat tranché pour aucune des potentialités qui ont pu être prises en compte dans l'approche analytique dynamique. Au contraire, cette approche a même souligné à quel point c'est l'ensemble des différentes potentialités et caractéristiques des régions – qu'elles soient quantitatives ou qualitatives – qui détermine les performances régionales.

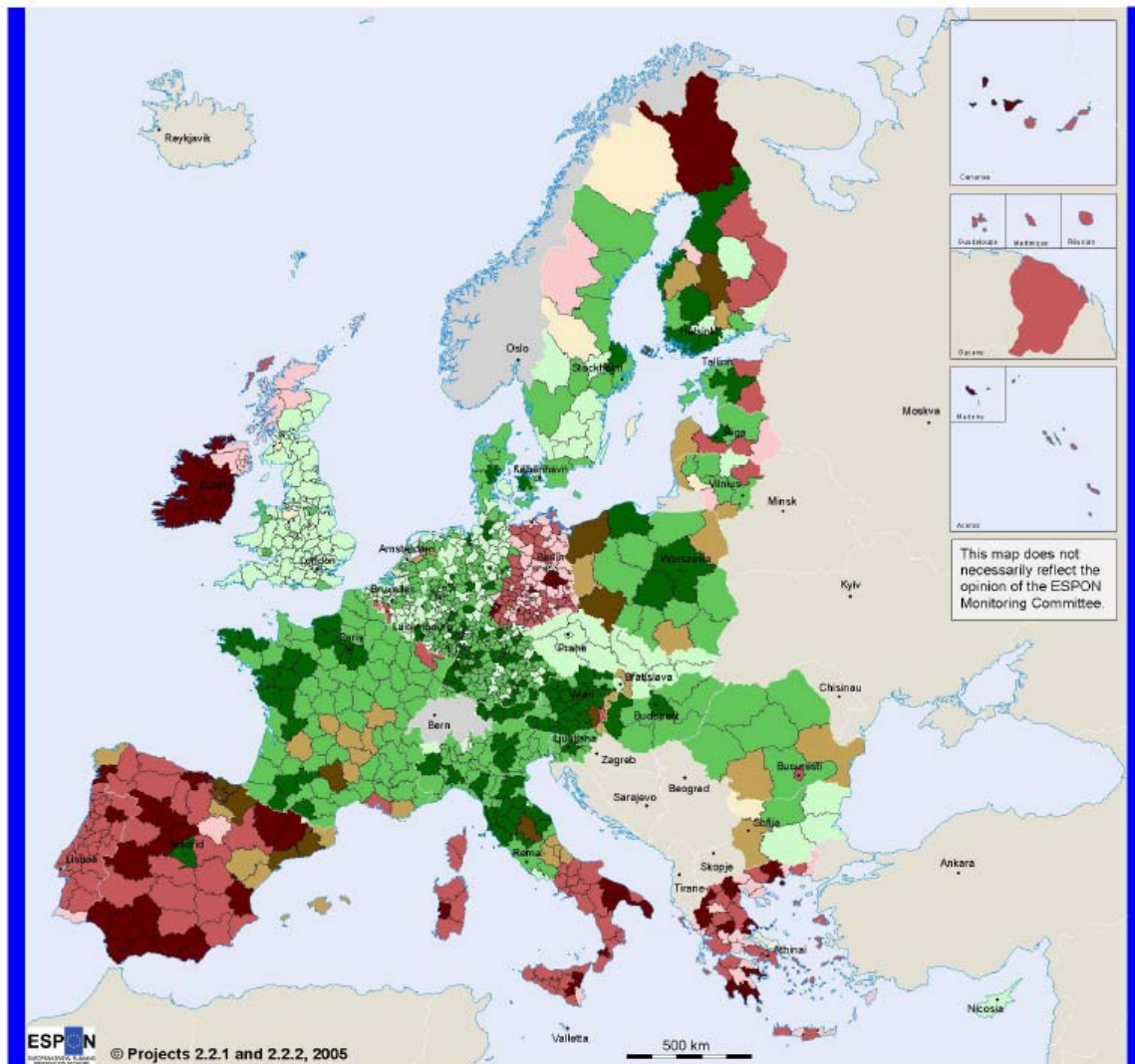
L'analyse de corrélation montre une relation significative entre la dotation régionale en certaines potentialités et les performances régionales en termes de PIB et de dynamique de l'emploi. Les analyses de régression révèlent en outre des relations causales entre la présence de potentialités régionales et les indicateurs d'impact socio-économique, même si les impacts sur la croissance des revenus et sur l'évolution du chômage ne semblent pas aussi immédiats.

Ceci se reflète également dans le lien variable entre les niveaux relatifs de dépenses en aides de pré-adhésion et d'évolution du PIB par habitant, tel qu'il apparaît dans la carte 1-3. Cette carte met par exemple en évidence qu'en Pologne, en Hongrie, en Lettonie et en Slovaquie, les régions des capitales et parfois les régions voisines ont connu une croissance relative supérieure à la moyenne UE 15, en dépit du niveau peu élevé des interventions régionales au titre d'aide de pré-adhésion dans ces régions. Seul un petit nombre d'autres régions des nouveaux Etats membres, surtout des régions de la frontière occidentale, et aucune de Bulgarie ni de Roumanie, ont réussi à atteindre des taux similaires de croissance des revenus, malgré que dans la plupart de ces pays le niveau des revenus soit relativement bas par rapport à la moyenne UE. Même en termes relatifs, les résultats n'indiquent encore qu'une croissance égale ou inférieure à la moyenne UE 15 dans les régions restantes, qu'elles aient reçu beaucoup d'aides de pré-adhésion ou pas. Ces constats impliquent en outre une augmentation des divergences au niveau macro de l'Europe.

De plus, la carte qui suit indique également que même dans l'UE 15 on peut trouver des exemples de régions où l'importance des interventions et l'intensité de la croissance du PIB par habitant se combinent différemment. Le schéma paraît toutefois un peu différent, moins centré sur les "régions des capitales" et moins concentré sur les AMCE que dans les nouveaux Etats membres. Des grappes spatiales de régions en croissance apparaissent en revanche dans plusieurs pays, comme d'ailleurs des grappes spatiales de régions où la croissance est inférieure à la moyenne.

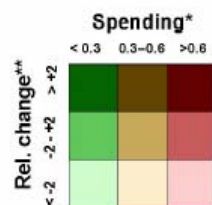
La comparaison révèle donc des relations très différentes suivant les pays entre l'évolution des performances régionales et les dépenses régionales en aides de pré-adhésion. Même si pour certains pays on peut observer une relation positive entre le niveau de dépenses en aides de pré-adhésion et la croissance du PIB par région, on ne peut pas conclure qu'il y ait un lien de causalité entre ces observations.

Carte 1-3: Dépenses annuelles moyennes relatives des Fonds structurels (EU 15, 1994/95-99) et des aides de pré-adhésion (nouveaux Etats membres, BG et RO, 1998-2000) par rapport à l'évolution du PIB (spa) par habitant 1998-2000



Annual average Structural Fund (EU15 1994/95-99), PHARE, PHARE CBC and ISPA spending (New Member States, BG and RO 1998-2000) as a share of regional GDP in Euro (1999) and relative change in GDP (PPS) per capita 1998-2000
 NUTS2: BG, CZ, HU, MT, PL, RO; all other countries NUTS3

Geographical Base: Eurostat GISCO
 Origin of data: National data collection, Eurostat-Regio
 Source: Nordregio, IRS, ESPON database

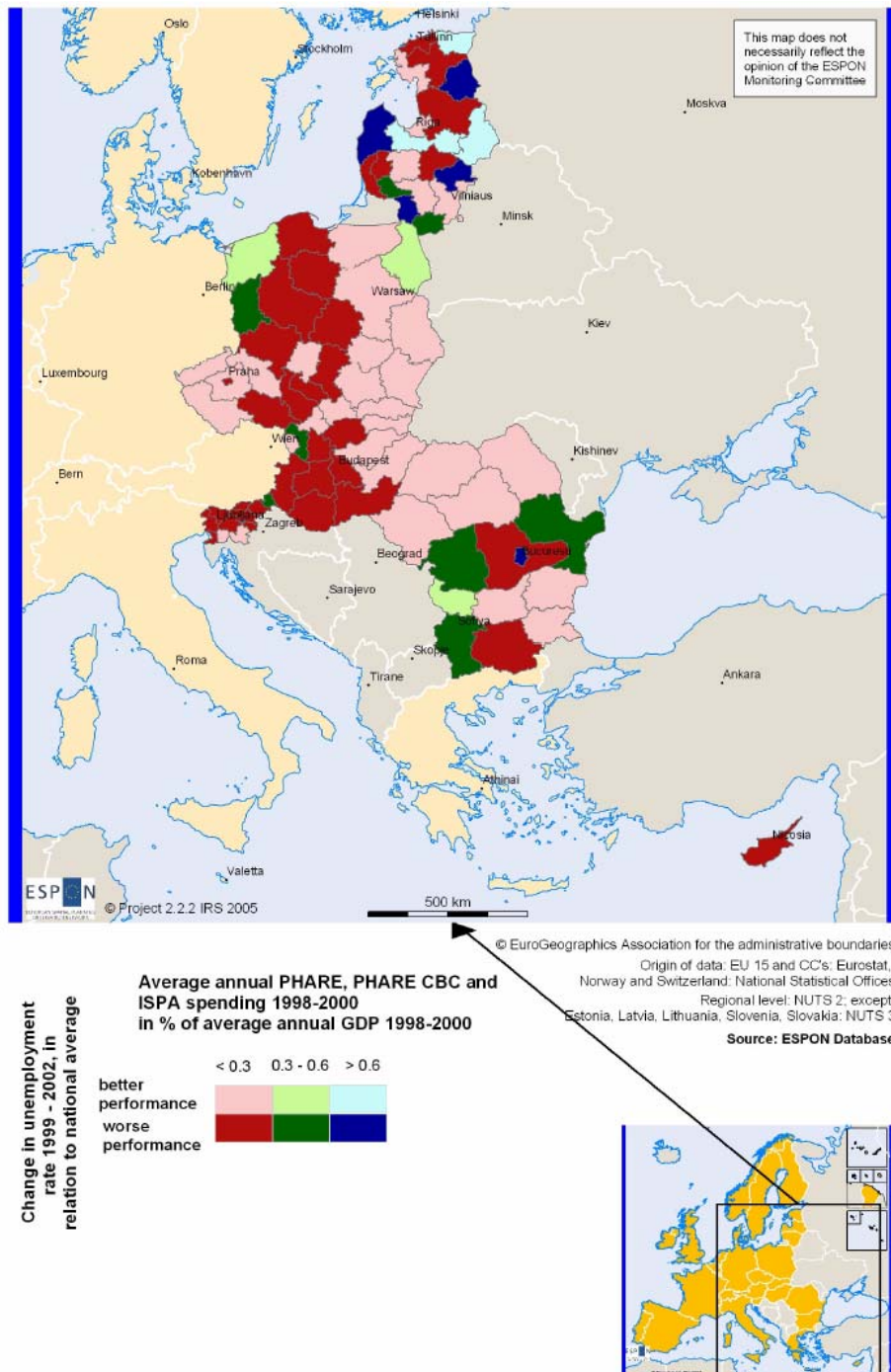


* Annual average Structural Fund (EU15 1994/95-99), PHARE, PHARE CBC and ISPA spending (New Member States, BG and RO 1998-2000) as a share of regional GDP in Euro (1999)
 ** Relative change in GDP (PPS) per capita 1998-2000, EU15=100, %units

On peut faire un constat similaire à propos d'un autre indicateur d'impact, à savoir l'évolution du taux de chômage. Ces différentes typologies montrent également que pour certaines régions les résultats varient suivant l'échelle spatiale. Si on prend le niveau européen comme référence, la grande majorité des régions des nouveaux Etats membres et des pays de l'adhésion affichent des performances inférieures à la moyenne de l'UE. Un classement en fonction des

performances dans le cadre national a dès lors des chances de mettre en lumière des hypothèses plus convaincantes, ce qu'illustre la carte 1-4.

Carte 1-4: Dépenses annuelles moyennes en aides de pré-adhésion en pourcentage du PIB annuel moyen par rapport à l'évolution des performances nationales moyennes mesurées par l'évolution du taux de chômage par rapport aux moyennes nationales entre 1999 et 2002



Dans plusieurs pays, la manière dont les performances se répartissent est instructive, car elle indique des regroupements de régions où le chômage évolue de la même manière. En Pologne et en Hongrie par exemple, ce sont essentiellement les régions orientales, et en Roumanie les régions septentrionales - qui peuvent pour la plupart être qualifiées de régions rurales de la périphérie orientale – qui ont connu une évolution du chômage plus favorable que le reste de ces pays. Certaines régions à dominante d'industries anciennes de la partie centrale des PECO, y compris des régions bordant la frontière occidentale, ont au contraire connu une évolution du chômage moins favorable. Le chômage a donc évolué tantôt favorablement tantôt défavorablement, indépendamment de l'importance des subventions au titre d'aides de pré-adhésion, et dans des types de régions différents.

Pour conclure, on peut affirmer que si la plupart des régions où des AMCE sont présentes se sont mieux comportées que la moyenne en termes d'évolution du PIB par habitant, ce n'est pas autant le cas en termes d'évolution du chômage. Une comparaison des deux typologies de niveau meso révèle en outre que dans bon nombre de régions les deux indicateurs d'impact sont loin d'évoluer dans le même sens. Les objectifs de cohésion peuvent ainsi être atteints pour un des indicateurs d'impact alors que l'autre indique une évolution en sens opposé. Ceci dit, le problème de la mise en évidence de l'influence des aides de pré-adhésion sur ces évolutions subsiste, et limite la possibilité d'identifier clairement leurs impacts spatiaux.

Pour ce qui est des programmes poursuivant l'objectif d'intégration spatiale, on peut également affirmer qu'ils atteignent (de façon limitée) certains des effets visés, mais qu'ils contribuent aussi à d'autres objectifs comme le développement régional. Dans les régions frontalières, les impacts sur le développement régional, et par voie de conséquence sur la cohésion spatiale, semblent dans l'ensemble prendre le pas sur les impacts sur l'intégration spatiale. Seule une minorité de projets transfrontaliers comportent des actions de coopération dans les domaines de l'éducation, de la culture ou des entreprises, et il arrive souvent que les projets manquent de projet "miroir" de l'autre côté de la frontière. Ces limitations affectent d'autant plus les progrès vers l'intégration spatiale que les régions frontalières concernées sont peu perméables, autrement dit c'est avant tout dans de nombreuses régions des frontières extérieures de l'UE 25 ou 27 que les activités transfrontalières sont freinées.

Les limitations des impacts spatiaux des activités d'intégration apparaissent encore mieux à travers les mesures transnationales. Alors que l'objectif de coopération transnationale vise naturellement en premier lieu les questions d'intégration spatiale au niveau macro, bon nombre de projets sont plutôt de portée régionale. Pour garantir la dimension transnationale du programme et de ses impacts, il faut de solides structures de programmation.

1.3.4 Exposé de l'évaluation d'impact territorial

En termes plus qualitatifs, les résultats de l'évaluation d'impact mettent en évidence l'importance des caractéristiques d'ensemble du contexte régional du point de vue de l'équilibre de la dotation en potentialités. Il convient donc d'aborder le développement régional comme un processus complexe, mû par un système de potentialités interdépendantes et d'influences à plusieurs niveaux spatiaux. Mais comme l'a montré l'examen des dépenses régionales en aides de pré-adhésion, peu de régions arrivent à avoir une gamme de priorités équilibrée, nombre d'entre elles concentrant les dépenses sur un seul champ d'action. Ceci concerne plus particulièrement les mesures relatives aux ressources humaines et entrepreneuriales. On peut cependant supposer que les effets de ces mesures "soft" dépendent précisément les uns des autres.

A ceci viennent s'ajouter des constats qui soulignent l'importance du contexte institutionnel régional. L'analyse des études de cas a révélé que

- on peut s'attendre à ce que les interventions portant sur le contexte institutionnel proprement dit aient à long terme des effets indirects sur l'évolution spatiale;
- un contexte institutionnel déficient peut considérablement limiter les possibilités de mise en œuvre fructueuse des interventions des aides de pré-adhésion;
- la réussite de la mise en œuvre de projets dans le cadre des aides de pré-adhésion peut influencer positivement le contexte institutionnel, en renforçant les structures et les capacités institutionnelles.

Si on prend tous ces constats ensemble, un certain nombre de questions ressortent, toutes aussi importantes l'une que l'autre pour des stratégies adéquates de mise en œuvre de la politique structurelle. Ces questions – présentées dans l'encadré ci-dessous – peuvent être formulées comme des interrogations auxquelles il faut répondre lors du processus d'élaboration d'un programme ou de sélection de projets.

"Liste de contrôle" pour les options politiques

Capacité institutionnelle: Les structures institutionnelles sont-elles stables et suffisantes? Sont-elles en mesure de suivre la mise en œuvre du programme / projet aux niveaux concernés? Si ce n'est pas le cas, il faut commencer par mettre en œuvre des mesures de développement des institutions.

Objectifs de développement territorial (en général): Quels sont les objectifs territoriaux pertinents pour le programme / projet, et comment peuvent-ils être affinés? Lesquels doivent être rendus explicites? En vertu de quels critères les impacts deviendront-ils visibles?

Dans le cas où il n'y a que des objectifs territoriaux implicites – Quelles sont les conséquences spatiales probables du programme / projet?

Niveaux spatiaux considérés: A quels niveaux spatiaux va-t-on agir, et est-ce réaliste au vu du financement disponible? Quels sont les moyens financiers nécessaires pour agir de façon adéquate au niveau spatial retenu? Y a-t-il des conflits entre objectifs ou effets de niveaux différents?

Identification des besoins aux niveaux spatiaux concernés: Quelles sont les principales potentialités / points faibles aux niveaux spatiaux considérés? Y a-t-il des faiblesses auxquelles il faut commencer par s'attaquer pour qu'elles n'empêchent pas de mettre en œuvre avec succès des mesures relevant d'autres thèmes?

Champ thématique des interventions: Le programme / projet peut-il atteindre les objectifs territoriaux de façon plus adéquate à l'aide d'interventions thématiques séparées ou de "paquets" de politiques plus intégrés? Enfin, y a-t-il des relations, des chevauchements ou des contradictions entre le programme / projet envisagé et les politiques sectorielles / nationales? (Ces questions requièrent de passer conjointement en revue les deux questions précédentes.)

1.4 Analyse ex-ante des impacts territoriaux des Fonds structurels et des aides de pré-adhésion

En dépit de l'ambiguïté des impacts des aides de pré-adhésion sur le développement spatial, l'introduction des FS dans l'UE élargie suscite de grandes attentes. L'espoir est que les FS contribueront de façon plus vigoureuse à combler les écarts dans les niveaux de développement nationaux et régionaux et à encourager l'intégration spatiale. Pour les nouveaux Etats membres, les FS signifient une augmentation substantielle du niveau de financement d'une large gamme d'actions, en relation avec divers objectifs de développement territorial. L'impact des Fonds ne dépendra cependant pas seulement de l'argent disponible, mais aussi de la mise en place d'un cadre économique sain, du choix judicieux des priorités stratégiques, du taux d'absorption financière, qui dépend de la capacité administrative et institutionnelle, de la qualité des projets, et de systèmes efficaces de sélection et de mise en œuvre.⁷ L'expérience des programmes d'aides de pré-adhésion et l'analyse ex-ante suggèrent également qu'une large gamme de facteurs peuvent conditionner la contribution des FS et des aides de pré-adhésion au développement territorial équilibré.

Tout d'abord, comme cela a été mis en lumière plus haut, l'évaluation des aides de pré-adhésion suggère que les résultats de ces programmes n'ont pas toujours répondu aux attentes, à cause d'objectifs exagérément ambitieux, de problèmes dans la mise en œuvre de types de programmes spécifiques, de fréquents changements dans les programmes, du manque de coordination, etc. En deuxième lieu, l'impact des FS pourrait être restreint aussi par des problèmes touchant à la qualité de l'analyse du contexte et aux objectifs stratégiques des futurs programmes, susceptibles d'influencer l'identification des potentialités et des points faibles pour le développement et l'établissement de priorités entre eux. Enfin, l'efficacité de la structure de mise en œuvre des FS est primordiale. Dans les nouveaux Etats membres, les aides de pré-adhésion ont

⁷ CEC (2004) Troisième rapport sur la Cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion CEC: Bruxelles, p.138.

substantiellement contribué à la mise sur pied de systèmes capables de produire et de développer les programmes. Des faiblesses qui pourraient réduire l'efficacité des Fonds subsistent cependant.

En rassemblant toutes ces réflexions, y compris celles des sections précédentes, on peut conclure que les impacts futurs des politiques dépendront d'une part de la sélection adéquate de mesures tenant compte des spécificités régionales, et d'autre part, de l'approche politique adoptée et du degré d'intégration et de coordination des mesures. Même si ces considérations peuvent contribuer à améliorer l'approche des politiques et à accroître ainsi les impacts spatiaux, il sera tout aussi difficile à l'avenir d'identifier les impacts spécifiques des politiques structurelles de l'UE. Comme le relève le Troisième rapport sur la Cohésion, "la plupart des effets de la politique de cohésion ne peuvent être immédiatement exprimés en termes quantitatifs. [...] sa valeur ajoutée tient à d'autres aspects, comme la contribution apportée au développement régional par des facteurs tels que la planification stratégique, des politiques de développement intégrées, le partenariat, l'évaluation et l'échange d'expérience, de savoir faire et de bonnes pratiques entre les régions."⁸

En outre, les FS n'interviennent pas isolément. Le fait que les FS opèrent en parallèle avec un vaste ensemble d'autres politiques de l'UE complique encore davantage l'identification de leur impact spatial. Toutefois, en complétant les actions des FS, les autres politiques de l'UE ont la capacité d'accroître l'impact global de la politique structurelle sur le développement territorial. Mais pour éviter les interventions contradictoires et obtenir les plus forts impacts possibles, il faut fixer clairement les priorités concernant le niveau spatial que l'on privilégie en matière d'impacts et les objectifs spatiaux que l'on poursuit. Ceci dépend avant tout de l'agenda adopté au niveau politique pour les politiques spatiales, actuellement en discussion en relation avec la réforme des FS pour la prochaine période de programmation.

1.5 Effets territoriaux de l'application de l'"acquis" communautaire

Les aides de pré-adhésion avaient aussi pour but de faciliter l'application de l'acquis dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats. A côté de l'enjeu explicite de la politique régionale, de nombreuses autres composantes de l'acquis correspondent à des thèmes de développement territorial ou spatial. C'est pourquoi l'adoption de l'acquis peut influencer les questions de développement territorial en agissant sur les potentialités et les limitations régionales, par exemple à travers la promotion de réseaux pan-européens de transport et de télécommunications intégrés, la mise en place de structures de mise en œuvre des futurs Fonds structurels et l'instauration d'une politique industrielle davantage unifiée.

⁸ CEC (2004) Troisième rapport sur la Cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion CEC: Bruxelles, p. 138.

Les impacts spatiaux possibles sont toutefois à nuancer en fonction d'autres aspects. Premièrement, vu l'importance des disparités de développement entre anciens et nouveaux Etats membres, des changements dans la configuration existante du développement territorial ne peuvent être attendus qu'à long terme. Deuxièmement, il faut admettre les limites des actions relevant des politiques de l'UE, qui dépendent fortement de ce qui se passe dans les domaines économique et politique plus larges. Troisièmement, l'impact territorial de l'acquis et des politiques de l'UE peut être implicite, relever de la pure coïncidence voire même être fortuit, ce qui fait qu'il n'y a pas forcément des liens explicites clairs avec les objectifs de développement territorial. Quatrièmement, la complexité des politiques et l'échelle des disparités de développement dans les nouveaux Etats membres signifient que l'impact des politiques communautaires sur l'équilibre et sur la cohésion d'ensemble du territoire ne sera probablement pas perceptible dans le futur proche.

Il convient cependant de tenir compte aussi des différents contextes nationaux et régionaux dans lesquels s'inscrivent ces évolutions. Au vu des variations entre pays et entre régions, il est évident que l'adoption de chapitres donnés de l'acquis est plus ou moins exigeante pour certains pays que pour d'autres. Les pays comptant de nombreuses régions d'industrie lourde seront, par exemple, plus directement affectés par les exigences des réglementations environnementales, des principes de développement durable ou de la législation sur la concurrence. De même, les expériences varieront d'une région à l'autre en fonction de leur situation et de leurs potentialités spécifiques de développement.

1.6 Liens entre politiques régionales nationales et aides de pré-adhésion

En raison du rôle du contexte national spécifique dans le développement des impacts spatiaux, les politiques régionales nationales sont importantes à prendre en compte pour compléter le tableau des interventions des aides de pré-adhésion. Dans les pays étudiés, ces politiques couvrent des actions très variées et sont mises en œuvre à des fins diverses. Tous les pays analysés ont une forme ou une autre de politique régionale en place. La Suisse et la Norvège, par exemple, ont une longue tradition de soutien des régions à la traîne. Chypre et Malte ont également des programmes favorisant un développement plus équilibré. Et les PECO ont considérablement progressé dans la mise sur pied de politiques régionales nationales modernes, ce qui résulte au moins en partie de la pression exercée par la perspective de devenir membres de l'UE. Les objectifs spatiaux prioritaires, les types d'instruments politiques disponibles et le ciblage spatial de la politique régionale varient amplement d'un pays à l'autre, comme le résume le tableau ci-dessous.

Même si de nombreux pays considèrent plus d'un objectif spatial, leur formulation reste souvent à un niveau assez vague. La cohésion spatiale est par exemple introduite par le biais de l'inclusion d'objectifs comme la réduction des disparités régionales du chômage ou des revenus, la réduction des différences de niveau de développement régional, ou le contrôle des substantiels différentiels de développement entre la capitale et le reste du pays. De plus, ces objectifs relevant de l'équité sont souvent énoncés à côté d'objectifs visant l'efficacité. Ceci représente souvent une expression des tensions manifestes entre prospérité nationale et disparités régionales dans les PECO.

Suivant les pays, le ciblage spatial suit différentes procédures de désignation de zones, que ce soit pour identifier les régions éligibles ou pour déterminer les montants alloués. Le ciblage est cependant lié à des objectifs de cohésion plus qu'à des objectifs d'efficacité ou même d'intégration spatiale. Ceci résulte en grande partie du fait que l'aide porte en priorité *sur* les régions plutôt que de favoriser le développement *entre* régions. Le ciblage ne cadre par conséquent pas avec tous les objectifs de développement territorial.

Table 1-2: Objectifs prioritaires de la politique régionale et du développement territorial et ciblage spatial dans les nouveaux Etats membres, la Bulgarie, la Roumanie, la Norvège et la Suisse

	Objectifs de politique régionale et de développement territorial	Ciblage spatial
Cohésion spatiale (Equité)	Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie	Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie
Compétitivité Spatiale équilibrée (Efficacité)	Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Norvège, Pologne, République Tchèque, Slovénie, Suisse	Bulgarie (districts en croissance), Hongrie, Lettonie
Intégration spatiale	Bulgarie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Suisse	

Source: analyse du projet ORATE 2.2.2

Malgré les résultats obtenus dans les PECO, un certain nombre de problèmes persistent cependant dans ce domaine politique, dus à l'insuffisance des moyens financiers, à la prédominance des lignes directrices de l'UE sur les questions de politique régionale nationale – apparues seulement récemment dans la plupart des pays -, et au manque de coordination entre les autorités concernées. De plus, les zonages de la politique régionale de l'UE ne coïncident pas nécessairement avec les zonages nationaux, vu qu'ils sont généralement basés sur des unités territoriales différentes.

1.7 Commentaires de conclusion et options politiques

Les recherches présentées ci-avant permettent de tirer quelques conclusions générales concernant la conception et la mise en œuvre des aides de pré-adhésion et des FS, et aussi de déduire des options politiques pour différents types de régions en se plaçant à différents niveaux spatiaux.

1.7.1 Recommandations générales pour les aides de pré-adhésion et les Fonds structurels

Les analyses ont mis en évidence qu'il y a peu de liens explicites entre les politiques structurelles de l'UE et les objectifs spatiaux. Pour viser ces objectifs plus clairement, les règlements des FS devraient stipuler comment les programmes doivent prendre en considération les objectifs de développement territorial. L'objectif de cohésion territoriale pourrait par exemple devenir une composante de fond ("mainstreamed") des programmes FS. Parallèlement, il faudrait préciser et clarifier les objectifs, la plupart du temps formulés en termes assez vagues, afin d'éviter les interprétations divergentes voire conflictuelles.

Un point fort des FS et des aides de pré-adhésion est leur capacité, qu'il faut préserver, à rassembler un large éventail d'acteurs et d'actions politiques. Il ne s'agit pas seulement de la gamme étendue d'activités que couvrent ces mesures, mais également de leur large couverture spatiale. Bien sûr, cela comporte aussi un risque, celui d'allouer les ressources de manière non ciblée et par conséquent inefficace. Les décideurs politiques doivent donc être conscients de ces pour et contre des instruments structurels.

Bien que le développement des capacités institutionnelles grâce aux aides de pré-adhésion ait donné des résultats, il reste que des faiblesses institutionnelles ont limité la valorisation pleine et optimale des programmes d'aides de pré-adhésion, et de ce fait les impacts potentiels sur le développement territorial. Le développement des institutions doit par conséquent continuer à mobiliser les FS dans les nouveaux Etats membres, et plus encore les aides de pré-adhésion dans les pays candidats, non seulement au niveau national mais également au niveau régional. Ceci aidera aussi à accroître la capacité d'absorption des nouveaux Etats membres et de leurs régions.

Pour une utilisation effective et efficace des aides de pré-adhésion et des SF, il faudrait aussi que la réglementation et la gestion ne soient pas exagérément pesantes. Dans leur forme actuelle, les FS et les aides de pré-adhésion sont pourtant fréquemment critiqués pour leur excessive complication. La simplification et la rationalisation de la réglementation peuvent dès lors libérer du temps et des ressources, ce qui paraît particulièrement important pour les régions plus faibles.

L'analyse parallèle des programmes des FS et d'autres programmes de l'UE révèle également une large gamme d'interrelations. Alors que ces politiques peuvent être complémentaires, des chevauchements voire même des conflits sont possibles aussi. Ceci d'autant plus que les politiques sectorielles manifestent souvent une forte dimension territoriale. Pour réconcilier de telles interventions

conflictuelles, il faut de meilleurs mécanismes d'échange et de coordination entre politiques.

Les recherches ont révélé que les interventions unilatérales, ou non adaptées aux situations régionales, ne montrent quasiment pas d'impacts sur le développement territorial. C'est pourquoi il faut mettre en place une stratégie d'intervention coordonnée pour chaque région ou type de région, qui tienne compte en même temps des principales limitations et potentialités régionales. Mais pour élaborer de telles stratégies d'intervention, il convient de mener des analyses en profondeur au niveau territorial le plus fin possible, dans les limites du raisonnable.

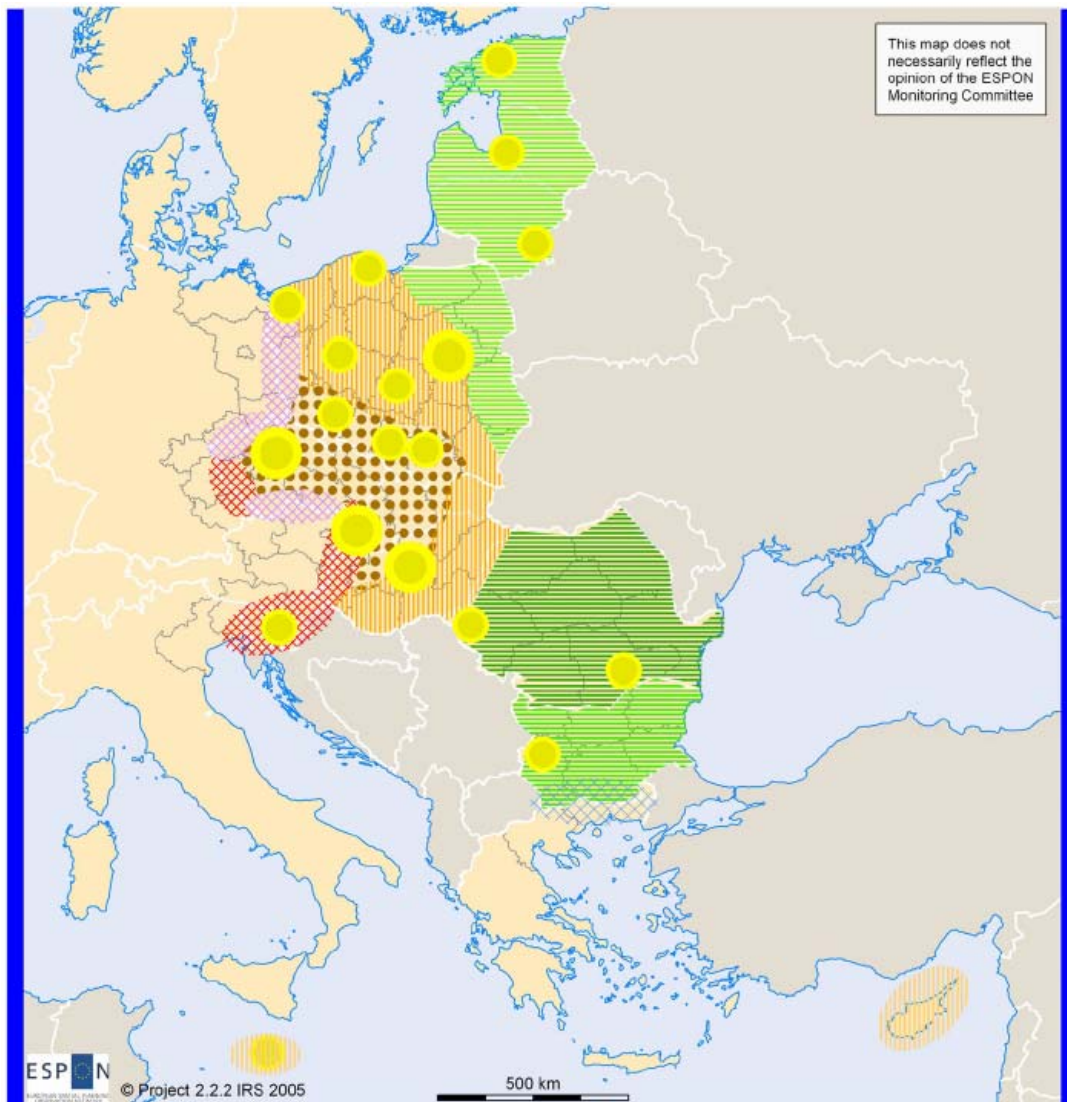
1.7.2 Vers des options politiques spécifiques par région

La carte 1-5 qui suit a été élaborée sur base des résultats de plusieurs étapes d'analyse, et illustre une typologie plus élaborée que celle de la carte exploratoire des paquets de politiques du troisième rapport intermédiaire (TRI). La carte distingue dix types de régions. C'est à dessein que dans cette typologie la délimitation des types de régions ne suit généralement pas les limites administratives, mais laisse la place à des transitions plus graduelles entre options politiques. Ceci d'autant plus que différents paquets peuvent se superposer dans une certaine mesure, ce qui donne plus de flexibilité, en particulier dans les régions où plusieurs paquets de politiques se recoupent.











L'encadré qui suit présente pour chaque type de région les grandes lignes de stratégies, que l'on peut décrire comme des paquets de politiques reprenant les types d'actions à privilégier. Ces paquets peuvent encore être précisés davantage, en différenciant plus finement des sous-types qui reflètent des différences de niveau de développement, comme pour les régions de la frontière occidentale par exemple. Mais pareille différenciation peut aussi révéler des accents légèrement différents pour l'une ou l'autre région par rapport à la majorité des régions de ce type. Les paquets de politiques présentés doivent dès lors être vus comme des suggestions d'ensembles cohérents d'options politiques prioritaires plutôt que comme des ensembles rigides de mesures recommandées. De plus, les paquets relatifs aux différents types de régions ne conviennent pas toujours dans la même mesure à tous les niveaux et objectifs spatiaux et doivent être différenciés davantage en tenant compte du contexte. Il est important de signaler ici que des conflits sont probables entre objectifs et entre pouvoirs de niveau spatial différent. C'est pourquoi, pour être approprié et politiquement acceptable, tout montage de politiques doit tenir compte de ces forces et établir des priorités portant non seulement sur les objectifs et sur le niveau spatial privilégié, mais également sur les responsabilités aux différents niveaux spatiaux. Enfin, dans la ligne du thème central de recherche du projet ORATE 2.2.2, les paquets proposés tiennent compte des potentialités régionales et des limitations qui freinent le développement régional.

La carte 1-5 propose de possibles paquets de politiques séparés pour les agglomérations des PECO, en particulier pour celles que le projet ORATE 1.1.1 a qualifiées d'*AMCE*.

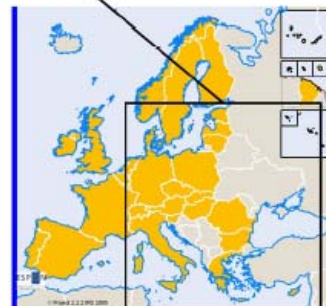
Carte 1-5: Aperçu des paquets de politiques* envisageables pour les différents types de régions



Regional Policy Package Options:

-  MEGAs
-  Subpackages for Western border regions
-  Subpackages for Western border regions
-  Subpackages for Western border regions
-  Old industrialised regions
-  Other centrally located regions
-  Malta and Cyprus
-  Subpackages for Eastern peripheral and rural regions
-  Subpackages for Eastern peripheral and rural regions
-  Subpackages for Eastern peripheral and rural regions

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries
 Origin of data: EU 15 and CC's: Eurostat, Norway and Switzerland: National Statistical Offices
 Regional level: NUTS 2; except: Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Slovakia: NUTS 3
 Source: ESPON Database



* Pour le contenu des options de paquets de politiques, voir l'encadré qui suit

Paquet de politiques envisageable pour les AMCE

- infrastructures de liaison à différents niveaux (position géographique)
- innovation
- structure des secteurs et des entreprises (localisation et urbanisation)

Paquet de politiques envisageable pour les régions de la frontière occidentale

- ressources humaines (marché du travail)
- innovation
- intégration transfrontalière

Paquet de politiques envisageable pour les régions à dominante d'industries anciennes

- restructuration des entreprises (urbanisation et localisation)
- ressources humaines (marché du travail)
- modernisation des infrastructures (position géographique)
- environnement

Paquet de politiques envisageable pour les autres régions centrales

- restructuration des secteurs (urbanisation et localisation)
- ressources humaines (marché du travail)
- infrastructures de liaison au niveau micro (position géographique)

Paquet de politiques envisageable pour Malte et Chypre (économies insulaires)

- ressources humaines (marché du travail)
- diversification économique (urbanisation et localisation)
- environnement
- intégration transnationale

Paquet de politiques envisageable pour les régions rurales de la périphérie orientale

- diversification économique appuyée sur les PME locales (urbanisation et localisation)
- renforcement institutionnel

- ressources humaines (marché du travail)

Pour tenir compte des différents rôles et des informations qualitatives relatives aux quatre types de régions appartenant à la catégorie médiane de groupement, ceux-ci ont été subdivisés de manière plus sommaire en six groupes au total. Ainsi, en ce qui concerne les *régions de la frontière occidentale* des PECO, on propose une différenciation plus marquée que celle de la typologie exploratoire du TRI. Bien que cette proposition tienne toujours compte du rôle spécifique qui peut être attribué à ces régions dans le cadre de l'intégration européenne, elle intègre également les variations de la dotation en potentialités le long de ce qui fut la frontière de l'UE 15.

Malgré quelques différences de dotation en potentialités, on suggère d'inclure dans un seul type les régions des nouveaux Etats membres appartenant à la *zone d'industrialisation ancienne*, parce qu'elles sont confrontées à des problèmes de restructuration sectorielle et à des difficultés environnementales largement comparables. La question des autres thèmes d'intervention qui devraient recevoir la priorité dépend davantage des régions, et pourrait être approfondie par sous-type de régions à dominante d'industries anciennes.

On distingue ensuite plus finement les régions restantes de la catégorie médiane de groupement, entre les *autres régions centrales* et *Chypre et Malte*. Cette différenciation tient compte de la position géographique très particulière des économies insulaires, qui requiert des paquets de politiques spécifiques certainement différents de ceux des régions largement dominées par l'agriculture au cœur des PECO.

Les trois sous-paquets restants pour les *régions rurales de la périphérie orientale* correspondent largement à la délimitation de l'analyse de groupement. Ceci peut s'expliquer essentiellement par la dotation relativement médiocre en potentialités de ces régions et par leur caractère très périphérique.

Dans la suite de ce chapitre, la différenciation des paquets de politiques suivant différents niveaux spatiaux est traitée à travers l'exemple des options politiques élaborées pour les AMCE⁹, résumé de manière comparative dans le tableau qui suit. La concentration sur ce cas se justifie par le fait que les AMCE s'avèrent pertinentes à toutes les échelles spatiales considérées, alors que l'essentiel de la contribution de nombreux autres types de régions aux objectifs spatiaux s'opère au niveau meso et davantage encore au niveau micro.

⁹ Les paquets de politiques envisageables pour les autres types de régions sont abordés en détail pour les différents niveaux spatiaux pertinents dans le chapitre 11.

Tableau 1-3: Paquets de politiques envisageables pour les AMCE suivant différents niveaux spatiaux

	Paquets de politiques envisageables pour les AMCE		
	Niveau macro	Niveau meso	Niveau micro
Couverture spatiale	AMCE	AMCE et agglomérations de second rang	AMCE et région environnante
Types d'interventions proposés	Réseaux transnationaux d'infrastructures; restructuration économique ambitieuse ('high road'); soutien à une R-D et une innovation de niveau international	Renforcement de contrepoids nationaux par la promotion des relations entre AMCE et agglomérations de second rang	Infrastructures de liaison pour les transports et les communications; restructuration sectorielle et diversification dans la région entourant l'AMCE (soutien des PME)
Impacts spatiaux attendus	<i>Souhaités:</i> Processus européen de rattrapage en termes de convergence et de compétitivité; <i>Effets secondaires non souhaités:</i> disparités croissantes aux niveaux spatiaux inférieurs	<i>Souhaités:</i> Spécialisation contribuant à la compétitivité de manière polycentrique; <i>Non souhaités:</i> pas d'effet significatif de rattrapage à l'échelle européenne	<i>Souhaités:</i> Réduction des disparités régionales / locales - convergence au niveau micro; <i>Non souhaités:</i> pas d'effet de rattrapage à l'échelle européenne

1.7.2.1 Niveau macro

Dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats, on peut prévoir que les AMCE joueront un rôle déterminant pour atteindre la convergence et la compétitivité au niveau macro, étant donné qu'elles apparaissent comme les régions les plus dynamiques de ces pays. Ces AMCE doivent néanmoins être renforcées à divers égards dans le contexte de concurrence européenne. Les paquets de politiques ci-dessus indiquent des mesures politiques prioritaires pour les AMCE en matière d'infrastructures, d'innovation et de structure des secteurs et des entreprises. Sans ces choix, il est probable que non seulement les AMCE mais en fait toutes les régions des nouveaux Etats membres et des pays candidats prendront du retard dans l'optique de la stratégie de Lisbonne.

Pour que ces agglomérations soient concurrentielles en matière d'innovation internationale et contribuent à la polycentricité, il faut améliorer leur accessibilité de niveau macro – tant pour les infrastructures de transport que de télécommunications -, comme prévu dans le cadre des Réseaux trans-européens.

Si on recherche la compétitivité internationale et la capacité d'innovation des AMCE, ceci peut aussi être favorisé par des mesures de restructuration économique ambitieuse ('high road'). Le soutien aux réseaux internationaux de R-D et d'innovation devrait également stimuler l'intégration spatiale. Des processus de rattrapage du niveau de l'UE 15 limités aux AMCE comportent cependant le risque de consolider la structure monocentrique dans la majorité de ces pays, contrecarrant ainsi l'équilibre spatial de la compétitivité et la convergence au niveau meso.

1.7.2.2 Niveau meso

Alors que les AMCE ont été mises en évidence comme les régions les plus importantes dans l'optique de la stratégie de Lisbonne au niveau macro, dans une perspective de niveau meso il faut prendre aussi en considération les agglomérations de second rang. Pour favoriser une concurrence spatiale équilibrée au niveau meso et éviter que les déséconomies d'agglomération ne prennent de l'ampleur dans les AMCE, il faut renforcer des contrepoids nationaux. Il faut ainsi soutenir les agglomérations urbaines d'importance nationale et pas seulement celles d'importance internationale en tant que moteurs de compétitivité et d'innovation. C'est pourquoi, si la compétitivité et la convergence constituent une priorité élevée au niveau meso, ce qu'il faut dans de nombreux cas c'est valoriser les importantes potentialités dont disposent ces régions en réduisant les limitations les plus graves auxquelles elles sont confrontées.

Pareille approche politique requiert également que soient établies et renforcées des liaisons – c.-à-d. des infrastructures de transport et de communication – entre AMCE et agglomérations nationales de second rang, et des liaisons transnationales entre agglomérations de même rang, afin de favoriser l'apparition de structures de spécialisation compétitives adaptées aux contextes nationaux et aux potentialités de départ des régions. Mais on présume qu'à part ces liaisons, les interventions des politiques dans les AMCE ne produisent pas d'impacts significatifs au niveau meso.

1.7.2.3 Niveau micro

Pour arriver à une compétitivité spatialement équilibrée et à la convergence au niveau micro, il faut renforcer les liens entre les AMCE et leur aire d'influence. Le but de telles mesures est de prévenir les effets d'agglomération négatifs et les impacts négatifs qui résultent des disparités marquées dans les régions incluant l'une ou l'autre AMCE. Il faut renforcer les liaisons en termes d'infrastructures de transport et de communication mais aussi en termes de structure des secteurs et des entreprises, pour rendre possible la diffusion des effets positifs de l'urbanisation et des avantages de localisation. On ne peut toutefois poser l'hypothèse que cette diffusion donnera lieu à des effets positifs pour de grandes parties des régions en question que si la restructuration et la diversification des secteurs sont entreprises sur base des potentialités et des points faibles spécifiques de l'ensemble de la région considérée. Il faut en outre

que cette restructuration soit entreprise dans l'aire d'influence de l'AMCE et dans le reste de la région, et pas seulement au sein de l'AMCE.

2 Résumé scientifique

La couverture spatiale prévue dans le contrat relatif au projet ORATE 2.2.2 requiert que soient analysés non seulement les nouveaux Etats membres et les pays candidats, mais l'UE 27+2, incluant explicitement la Suisse et la Norvège. L'évaluation de l'impact territorial des aides de pré-adhésion ne peut toutefois être envisagée que pour les pays qui ont bénéficié de ces fonds, à savoir les nouveaux Etats membres et les pays candidats.

Dans le cadre ainsi défini, on peut affirmer que toutes les exigences figurant dans l'Addendum à propos du rapport final ont été rencontrées:

- Le résumé opérationnel a été intégré dans la Partie 1. Il couvre les principaux résultats des recherches entreprises et le résumé de l'élaboration des recommandations et des options politiques;
- Les impacts spatiaux et l'application de l'acquis communautaire, des politiques communautaires et des fonds de pré-adhésion sont présentés dans différents chapitres de la partie principale (Partie 2) du présent rapport final. L'analyse des aides de pré-adhésion, au cœur du rapport, est traitée dans le chapitre 6; l'analyse séparée de l'application de l'acquis est présentée dans le chapitre 9; l'analyse des politiques communautaires fait partie de l'évaluation ex-ante dont il est question dans le chapitre 8;
- Les questions formelles comme les méthodologies, les bases de données, les indicateurs qui ont été élaborés, etc. sont pour l'essentiel incluses dans l'Annexe (Partie 3), à l'exception de l'aperçu méthodologique qui se trouve à la fin de la partie principale;
- Les conditions institutionnelles d'une meilleure coordination des politiques significatives d'un point de vue territorial sont abordées sous différentes facettes dans la partie principale du rapport. Ces questions ont été plus particulièrement traitées dans le cadre de différents types d'études de cas, mais également à un niveau plus général, ce qui explique qu'elles apparaissent dans différents contextes;
- Le développement de modèles de programmes régionaux pour différents types de régions est pour l'essentiel considéré dans le cadre de l'élaboration des recommandations et des options politiques, dont il est question dans le chapitre 11 de la Partie 2; mais les fondements de ces options politiques résultent de diverses étapes de la recherche, en particulier l'analyse de groupement en fonction des potentialités et l'analyse ex-ante.

Le présent résumé n'aborde que très brièvement les diverses méthodologies utilisées pour préparer ce rapport final, un compte-rendu beaucoup plus détaillé étant donné dans le chapitre 12 de la seconde partie du rapport.

2.1 Evaluation d'impact quantitative

Plusieurs étapes ont permis de mettre en relation la dotation en potentialités régionales, l'évolution des performances économiques et les aides de pré-adhésion accordées, en gardant à l'esprit que les impacts sont mesurés par rapport aux objectifs spatiaux considérés. On n'a pas seulement peaufiné certaines étapes de description statique, on a également intégré l'évolution des indicateurs de potentialités et de performances. Les différentes étapes ont considéré, autant que possible, les chiffres et évolutions en termes absolus comme en termes relatifs, permettant ainsi de distinguer les différences dans les progrès vers la cohésion, etc. L'évaluation d'impact quantitative comprend aussi l'élaboration de typologies mettant les politiques examinées en relation avec les performances économiques régionales et leurs variations. Elle se conclut par des analyses de corrélation et de régression.

2.2 Evaluation d'impact qualitative

En sus d'une revue de la littérature et des rapports d'évaluation, l'évaluation d'impact qualitative s'appuie essentiellement sur la réalisation d'études de cas, pour évaluer l'impact territorial tant de manière globale que par rapport à l'objectif d'intégration spatiale. Pour permettre une analyse comparative, les études de cas suivent une approche commune, avec pour chaque groupe d'études de cas un modèle qui définit les principales questions à étudier et donne des consignes concernant la présentation détaillée.

Pour l'évaluation globale de l'impact territorial, des questions concernant l'ensemble de la recherche ont été formulées comme suit pour orienter l'analyse:

- Comment peut-on caractériser la situation et l'évolution du développement de la région du point de vue des potentialités / faiblesses régionales?
- Quelles priorités ont été établies pour les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion?
- Les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion ont-ils été conçus de manière à tenir compte de la situation spécifique de la région en matière de potentialités / faiblesses?
- Les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion ont-ils eu un effet sur les potentialités / faiblesses régionales, et si oui, comment?
- Les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion ont-ils contribué aux objectifs de développement territorial (équité, efficacité), et si oui, comment?
- Les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion faisaient-ils partie intégrante des structures de développement régional (stratégies nationales)?
- Les projets dans le cadre des aides de pré-adhésion s'inscrivaient-ils dans les structures institutionnelles régionales? Ont-ils eu un effet sur la gouvernance régionale?

Parallèlement, les études de cas centrées sur les réalisations en matière d'intégration spatiale ont couvert les questions suivantes:

- Quels types d'effets (directs / indirects) peut-on observer sur les évolutions dans les domaines considérés?
- Dans quelle mesure les procédures de travail en réseau ont-elles été fructueuses et ont-elles contribué à la création de structures de coopération plus permanentes? Aussi, les politiques mises en oeuvre ont-elles mené à des formes de coopération informelles impliquant le secteur privé? Ces projets sont-ils durables?
- Dans quelle mesure les effets spécifiques ont-ils aussi une influence sur les objectifs plus globaux de développement spatial?
- Quelles améliorations des interventions et de leur efficacité peut-on attendre de l'application d'INTERREG etc. à l'avenir?

Dans les deux cas, l'analyse comparative des résultats des études de cas cherche à formuler des conclusions communes concernant l'évaluation des politiques du point de vue des potentialités et des faiblesses régionales et du point de vue des objectifs territoriaux concernés. Les propositions de recommandations politiques ont été élaborées sur base de ces réflexions.

2.3 Analyse ex-ante

La composante centrale est la meta-analyse qui a été faite des évaluations ex-ante des plans nationaux de développement des nouveaux Etats membres. L'évaluation réalisée dans le cadre de l'analyse ex-ante est fondée sur l'apport des modules de tâches précédents et sur les revues de la littérature et des politiques menées en parallèle. Elle fait également appel à une meta-évaluation innovante des rapports d'évaluation ex-ante des documents de programmation nationaux. Une matrice a été élaborée pour permettre une comparaison systématique entre pays.

Outre le fait qu'elle fournit des commentaires généraux sur le matériel disponible pour l'évaluation, cette matrice synthétise les principaux aspects positifs et négatifs de la programmation des politiques et de la désignation des objectifs, en distinguant un certain nombre d'enjeux. Cette étape du travail débouche sur une analyse ex-ante globale des Fonds structurels dans les nouveaux Etats membres, et aborde également des questions cruciales, comme la capacité d'absorption. Elle produit en outre une évaluation similaire pour les autres pays candidats non concernés par les Fonds structurels au cours de la période de programmation suivante, ce qui génère de précieuses informations pour la poursuite de leur préparation au statut de membres de l'UE.

Cette analyse a encore été affinée avec la mise au point, sur base des recherches, d'hypothèses comparées d'alternatives d'interventions, qui indiquent le sens et l'intensité probables des impacts sur différents objectifs spatiaux, à différents niveaux spatiaux et pour différents types de régions.

2.4 Relations entre les Fonds de l'UE et les politiques nationales qui poursuivent des objectifs territoriaux

Les politiques régionales menées au niveau national constituant des politiques à finalité spatiale explicite, elles ont été analysées plus en profondeur. L'analyse a requis l'examen attentif d'un vaste ensemble de documents politiques. La question de la disponibilité des données et des documents a demandé un investissement particulier. Les récentes réformes politiques, territoriales et administratives ont rendu la collecte de données particulièrement difficile dans de nombreux PECO, plus particulièrement en Roumanie et en Bulgarie. Afin d'assurer une approche uniformisée efficace, des listes de contrôle ("checklists") ont été préparées à l'intention des experts dans chaque pays. Les listes ont été mises au point sur base des résultats d'une revue très complète de la littérature. Chaque liste suivait un modèle standard et visait à

- donner aux experts nationaux une idée du type d'informations dont l'EPRC disposait déjà;
- identifier les domaines pour lesquels davantage d'informations étaient nécessaires; et
- suggérer de possibles sources de matériel pertinent.

Les listes et les analyses croisées par pays qui ont suivi ont visé à mieux appréhender les multiples manières dont les politiques régionales nationales peuvent être complémentaires ou conflictuelles par rapport aux cadres politiques plus globaux étudiés. En considérant l'une après l'autre chacune des composantes-clés, on est parvenu à mieux comprendre comment, par exemple, la mise en œuvre et les objectifs des politiques, de même que leurs instruments, peuvent être articulés avec les cadres de développement définis par l'UE.

3 L'ORATE 2.2.2 au sein du réseau ORATE

Le projet ORATE 2.2.2 a pris part à toutes les réunions de coordination organisées par l'Unité de coordination (UC) ORATE, à savoir les séminaires ORATE et les réunions de partenaires principaux ("Lead Partners") qui se sont tenues sur la durée du projet, avec la participation d'au moins un membre de l'institut chef de file, et souvent avec d'autres membres du groupe de projet. L'état d'avancement du projet a ainsi été présenté au réseau ORATE au fur et à mesure; les discussions et les échanges d'informations qui ont eu lieu durant ces réunions ont apporté une grande valeur ajoutée au travail sur le projet. A côté de ces réunions, des discussions intensives ont eu lieu avec des membres de l'UC ORATE chaque fois que nécessaire.

Comme décrit dans de précédents rapports intermédiaires, le travail en réseau avec d'autres projets ORATE s'est également développé avec le temps. L'accent a été mis sur le travail en réseau avec le projet ORATE 2.2.1, afin d'arriver à des résultats de recherche comparables pour l'espace de l'UE 15 et pour celui des nouveaux Etats membres et des pays candidats. Ce travail en réseau a débouché sur des typologies communes de l'importance des dépenses de l'UE pour la politique régionale, c.-à-d. les Fonds structurels pour l'UE 15 et les aides de pré-adhésion pour les nouveaux Etats membres et les pays candidats. Le travail en réseau avec le premier projet de coordination 3.1 s'est approfondi aussi, garantissant l'inscription des résultats du projet ORATE 2.2.2 dans la conception d'ensemble du programme ORATE. Les activités en réseau ont également associé d'autres projets ORATE, même si ce fut de façon moins intense que pour les projets mentionnés ci-dessus.

Bien que le projet ORATE 2.2.2 ait donc consenti de sérieux efforts pour participer activement au réseau ORATE, le GPT a fait part de quelques commentaires critiques dans le cadre de l'auto-évaluation réalisée en mars 2004¹⁰. Des lacunes et des déficiences dans l'organisation de la coordination avec les autres projets ORATE et dans les aspects financiers ont été mentionnées à cette occasion. Ces dernières portent en fait sur deux problèmes généraux. La gestion financière a été jugée très complexe, entraînant de sérieux retards de paiement, et certains partenaires, si pas tous, ont souffert d'un dépassement des budgets en temps et en personnel prévus pour le projet. Certains partenaires ont fait preuve de bonne volonté en ajoutant des heures de travail supplémentaires à partir d'autres sources afin d'assurer un produit de grande qualité, mais ceci ne va pas de soi et ne favorise certainement pas des résultats durables pour l'ORATE.

Certains partenaires ont affirmé qu'ils se sentiraient mieux intégrés dans le processus ORATE s'ils avaient plus de possibilités de réunions / discussions avec d'autres GPT. Leurs budgets étant très restreints, certains partenaires n'ont toutefois pas pu se permettre de participer aux séminaires ORATE. Ils se sont par conséquent sentis moins au courant que les partenaires plus étroitement

¹⁰ Les résultats de l'auto-évaluation sont donnés en détail dans le deuxième rapport intermédiaire de l'ORATE 2.2.2.

impliqués dans l'ensemble du processus ORATE. On peut cependant aussi considérer que ces problèmes résultent de différences dans les approches méthodologiques, et en particulier de différences de calendrier d'un projet à l'autre. Tous ces problèmes ont rendu difficile l'obtention de résultats comparables entre projets différents.

4 Sujets de recherche à poursuivre et lacunes dans les données

4.1 Sujets de recherche à poursuivre

De manière générale, le projet ORATE 2.2.2 a pu mener à bien les étapes de travail envisagées et donc fournir dans le Rapport final les résultats fixés dans l'Addendum. Au cours des études réalisées pour le projet, certaines questions ont néanmoins surgi, au sujet desquelles la recherche mériterait d'être poursuivie ou approfondie.

Premièrement, l'EIT dans les nouveaux Etats membres et les pays candidats pourrait être poursuivie pour les périodes que l'ORATE 2.2.2 n'a pas été en mesure de couvrir. Ceci concerne d'une part l'actualisation des données concernant les politiques, qui n'ont dans la plupart des cas été collectées que pour les années jusqu'à 2002, et d'autre part la poursuite de l'évaluation d'impact, qui ne porte que sur la période 1998-2000 en raison du probable décalage dans le temps des effets des interventions.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, il vaudrait la peine d'étudier l'introduction des Fonds structurels dans les nouveaux Etats membres. Les expériences acquises avec les aides de pré-adhésion, que le projet ORATE 2.2.2 a analysées, constitueraient une bonne base pour poursuivre les recherches dans ce domaine.

Troisièmement, en ce qui concerne les impacts de la coopération transnationale et transfrontalière, il n'entrait pas dans le champ du projet ORATE 2.2.2 de récolter des données sur les flux transnationaux et transfrontaliers, les balances commerciales régionales ou les flux de trafic par exemple, qui permettraient d'évaluer le degré effectif d'intégration spatiale entre régions à différentes échelles spatiales. Vu la complexité de cette question et les grands efforts qu'exige la collecte des données, un projet spécifique pourrait être dédié à ce sujet de recherche.

Quatrièmement, les recherches du projet ORATE 2.2.2 n'ont pas cessé de mettre en exergue les problèmes spécifiques de développement auxquels sont confrontés les nouveaux Etats membres et les pays candidats. Les perspectives de développement futur des nouveaux Etats membres et des pays candidats – entre économie de la connaissance et spécialisation manufacturière – justifient par conséquent de poursuivre les recherches.

Enfin, à un niveau plus général, une lacune persistante et fréquemment relevée des recherches a trait à la poursuite de l'élaboration et de la concrétisation du SDEC, tant en ce qui concerne les aspects horizontaux (différents types de régions) que les aspects verticaux (conflits entre systèmes de planification nationaux / régionaux / locaux).

4.2 Lacunes intrinsèques des données limitant l'évaluation de l'impact territorial

L'analyse réalisée par le projet ORATE 2.2.2 requiert deux groupes de données:
1. des données pour les indicateurs qui mesurent les potentialités régionales, par

exemple le PIB, la densité de population ou la structure sectorielle, et qui sont fournies par la base de données ORATE; 2. des données relatives aux dépenses pour les politiques menées dans le cadre des programmes d'aide de pré-adhésion, qui sont collectées et préparées par le projet ORATE 2.2.2. Les lacunes et les faiblesses dans les données concernent les deux groupes d'indicateurs et sont commentées dans la section qui suit.

4.2.1 Lacunes dans les données pour les indicateurs de potentialités

Pour analyser le développement régional et ses limitations dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats, le projet ORATE 2.2.2 est tributaire de la base de données ORATE pour plusieurs indicateurs. Malgré que les indicateurs envisagés pour l'analyse quantitative aient déjà été fortement révisés pour tenir compte des données disponibles, plusieurs indicateurs ne sont pas disponibles du tout, et les données qui le sont révèlent des déficiences significatives. Le tableau 19-2 de l'Annexe donne un aperçu des indicateurs de potentialités utilisés et de ceux qui ne sont pas disponibles. Les déficiences dans les données disponibles sont commentées ci-après.

Les données fournies par la base de données ORATE ainsi que les mises à jour obtenues directement de la page web d'EUROSTAT ne couvrent toujours pas l'ensemble de l'espace ORATE. Il y a des chiffres manquants pour certains pays / régions. Les lacunes dans les données sont particulièrement substantielles pour Malte et pour la Bulgarie, mais les indicateurs ne sont pas tous disponibles en séries chronologiques complètes pour d'autres pays et régions également. Ceci a compliqué l'analyse des tendances de développement régional sur base des variations des indicateurs de potentialités. De plus, la comparabilité dans le temps est limitée parce que pour certains indicateurs différentes bases de données et différents modes de calcul des données ont été utilisés suivant les années. Ceci concerne plus particulièrement les dernières mises à jour de données fournies par le projet ORATE 3.1 en juillet 2004, et les données plus récentes d'EUROSTAT. Des incohérences substantielles entre les données fournies dans la base de données ORATE version 2.4 et les dernières mises à jour d'EUROSTAT apparaissent pour de nombreux indicateurs. Certains indicateurs ne sont en outre fournis que pour le niveau NUTS 2, alors qu'une analyse complète de l'impact des politiques requiert une analyse plus fine de niveau NUTS 3, en particulier pour les plus petits pays.

4.2.2 Lacunes dans les données relatives aux politiques

Comme contribution à la base de données ORATE et pré-requis pour l'analyse d'impact des politiques, le projet ORATE 2.2.2 a constitué des bases de données par pays sur les moyens mis en oeuvre par les politiques, qui répertorient des informations sur les programmes et sur les projets d'aide de pré-adhésion, comme le montant alloué, l'année de l'allocation, la région où elle est utilisée, le domaine d'action, le contenu du projet, etc. Le projet ORATE 2.2.2 a déjà eu recours à une première analyse de ces bases de données pour ses 2^{ème} et 3^{ème} rapports intermédiaires. Les bases de données ont continué à être développées jusqu'au rapport final, en particulier avec les données concernant SAPARD pour tous les pays. Les bases de données ont en outre fait l'objet de vérifications croisées afin d'améliorer la comparabilité des données. Des lacunes considérables subsistent néanmoins dans la disponibilité des données ainsi que dans

l'exactitude de leur saisie, ce qui en limite la fiabilité et la pertinence. Le tableau 19-1 de l'Annexe donne un aperçu détaillé par pays des données contenues dans la base, qui porte sur la définition des données, les sources et les principaux problèmes. Les principaux problèmes généraux sont commentés ci-après.

A plusieurs égards, les données disponibles auprès des autorités nationales et de l'UE ne répondent pas aux exigences de l'analyse réalisée par le projet ORATE 2.2.2. Les déficiences dans les données concernent le manque d'informations concernant la période de mise en œuvre, le montant financier, la localisation de la mise en œuvre et le contenu des projets.

Pour de nombreux programmes / projets, aucune information détaillée n'est donnée sur la période de mise en œuvre, mais seulement l'année d'approbation. A cause de cette lacune, l'année d'approbation a été prise autant que possible comme année d'allocation financière (même si d'autres informations étaient disponibles) pour que les données soient comparables entre pays. Les projets et les programmes sont cependant souvent mis en œuvre un certain temps après l'approbation, et les projets s'étendent souvent sur plusieurs années. L'année d'approbation ne représente donc pas la période au cours de laquelle l'aide de pré-adhésion a réellement exercé son effet sur les régions ou sur les pays, mais elle renseigne plutôt sur des intentions politiques pour une période approximative.

Des réserves similaires s'appliquent aux informations fournies au sujet des montants financiers des projets / programmes. En raison de fréquentes lacunes dans les informations concernant les montants déboursés, le montant alloué a été utilisé autant que possible. Ici aussi, cela garantit la comparabilité entre pays mais ne reflète pas la situation réelle, le montant alloué n'ayant souvent été que partiellement dépensé.

La régionalisation des données, c.-à-d. l'attribution des programmes / projets aux régions de niveau NUTS 2 ou NUTS 3, a posé de sérieux problèmes. Certains programmes et projets ne concernent que le niveau national, comme par exemple les mesures de développement des capacités institutionnelles dans le cadre de PHARE, et il n'est donc évidemment pas possible de les évaluer quant à leur impact sur des régions données. Des problèmes se posent toutefois aussi pour des projets / programmes apparemment mis en œuvre dans des régions données, mais pour lesquels les informations concernant la localisation sont incomplètes. C'est souvent le cas lorsque les informations ont trait au programme uniquement, et ne sont pas détaillées par projet. Par exemple, les projets dans le cadre du programme PHARE ESC sont vraisemblablement mis en œuvre dans des régions définies, mais faute d'informations sur leur localisation les programmes ont dû être rattachés au niveau NUTS 0. De plus, la saisie correcte de la région concernée est difficile dans le cas de projets / programmes qui concernent plus d'une région. Pour faire face à cette difficulté, une méthode de saisie uniformisée a été utilisée: dans le cas où un projet / programme a été mis en œuvre dans deux ou trois régions, le montant financier a été réparti de manière égale entre celles-ci. Dans le cas où plus de trois régions étaient concernées, le projet / programme a été rattaché au niveau spatial immédiatement supérieur (NUTS 2 ou NUTS 0). Tous ces problèmes considérés ensemble suggèrent que le montant enregistré au niveau régional reste inférieur au montant réellement dépensé dans des régions données, et que la répartition

entre régions pourrait être faussée. A cela vient s'ajouter un problème général lié à la classification NUTS. Dans de nombreux pays, la classification NUTS n'est en place que depuis quelques années, comme par exemple en Pologne depuis 1998 ou en République Tchèque depuis 2000 (NUTS 2) ou 2001 (NUTS 3), ce qui amène à soupçonner que les données régionales fournies pour des années antérieures ne sont pas toujours fiables ni correctes. Tous les problèmes évoqués ici deviennent d'autant plus significatifs que le niveau régional est fin. C'est pourquoi le projet a recouru pour ses analyses au niveau NUTS 2 pour les plus grands pays (BG, CZ, HU, PL, RO), où les données de niveau NUTS 3 ont été estimées trop incomplètes. Pour Malte et Chypre également, les données n'étaient disponibles qu'au niveau NUTS 2. Pour les plus petits pays (EE, LT, LV, SI, SK) qui ne comprennent qu'une région NUTS 2, le niveau NUTS 3 a été utilisé afin d'obtenir des résultats différenciés dans ces pays. En général les données de niveau NUTS 3 étaient plus aisément disponibles dans ces pays que dans les pays plus grands.

Pour approfondir l'analyse des données sur les politiques, on a essentiellement utilisé comme outil analytique une classification des projets / programmes d'après les potentialités / faiblesses régionales qu'ils visent principalement. Afin de mettre au point une classification homogène, une matrice a été élaborée pour mettre en relation les domaines d'action de tous les programmes d'aide de pré-adhésion et les potentialités régionales dont ils tiennent le plus compte (voir le 2^{ème} rapport intermédiaire du projet ORATE 2.2.2¹¹). Bien que cette approche ait garanti une saisie relativement cohérente des données, des faiblesses subsistent. Tout d'abord, les programmes / projets portent souvent sur plusieurs potentialités, mais pour des raisons de traitement des données une seule potentialité a pu être prise en compte. Ensuite, les informations relatives aux projets sont souvent trop vagues pour déterminer clairement quelle potentialité est la plus concernée. Les possibilités de vérification croisée des données sont particulièrement réduites à cet égard, les bases de données par pays ne contenant qu'une brève description / le titre des projets / programmes, ce qui empêche de vérifier les données enregistrées par les experts nationaux du projet ORATE 2.2.2. Vu le grand nombre de projets / programmes, il n'a pas été possible de les commenter en détail dans le cadre des ressources disponibles pour le projet ORATE 2.2.2.

La disponibilité et la qualité des données varient suivant les programmes d'aide de pré-adhésion. En ce qui concerne PHARE ET PHARE CBC, pour de nombreux pays les seules données disponibles consistaient en informations relatives aux sous-programmes. Les informations relatives à ces sous-programmes n'étant généralement pas détaillées en termes de contenu, de localisation et de période de mise en œuvre, et seuls des chiffres indicatifs étant fournis concernant les allocations financières, les possibilités de répertorier en détail les régions effectivement concernées et les potentialités considérées sont limitées. Même si des données sont disponibles au sujet des projets, elles semblent souvent peu fiables, plus particulièrement dans les grands pays où les programmes PHARE ont démarré au début des années 1990, en raison du grand nombre de projets et des erreurs dans la collecte des données au cours des premières années de la mise en œuvre de PHARE. Les programmes PHARE CBC, malgré qu'ils ne fournissent pas non plus d'informations détaillées, ont au moins pu être localisés

¹¹ Source: 2^{ème} rapport intermédiaire, p.131f.

dans les régions frontalières concernées. Les données sur ISPA donnent pour tous les pays des informations détaillées sur les projets, concernant la localisation et les domaines d'action, et les projets ont par conséquent pu être classés sans difficultés majeures par région et par potentialités considérées. Les données sur ISPA provenant pour presque tous les pays du rapport Mini ISPA Report 2000-2002 de la DG Regio, le niveau de comparabilité des données obtenu est élevé. Des données sont fournies pour les projets pour lesquels un contrat a été signé, mais le montant renseigné pour l'allocation financière n'est qu'indicatif. Malgré ces déficiences des données relatives à PHARE, PHARE CBC et ISPA, les bases de données par pays sont complètes pour ces programmes, étant donné qu'il n'entre pas dans le champ du projet ORATE 2.2.2 d'effectuer de plus amples recherches pour améliorer les données. Les données au sujet de SAPARD ont pu être complétées pour tous les pays depuis le 3^{ème} rapport intermédiaire, mais les périodes couvertes par les données et leur définition varient de l'un à l'autre. Les données sont toutefois disponibles au niveau régional la plupart du temps, et grâce aux domaines d'action clairement délimités de SAPARD, la classification en fonction des potentialités considérées a pu être réalisée de manière fiable.