

**Projet ORATE 2.2.1**

**Effets territoriaux des Fonds structurels**

**Résumé opérationnel du rapport final**



*Traduction du fichier " fr-2.2.1-full\_final-vers\_aug2005.pdf" téléchargé sur le site Internet ORATE<sup>1</sup>  
le 21/07/2006*

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>).

---

<sup>1</sup> Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (en anglais, ESPON (European Spatial Planning Observatory Network))

# 1 Résumé opérationnel

Le but du projet est d'évaluer les effets territoriaux et l'impact spatial potentiel des Fonds structurels. A cette fin, on a mis en oeuvre une approche en deux volets. **En premier lieu**, le projet brosse un tableau d'ensemble des Fonds structurels qui comprend la cartographie de la géographie des Fonds structurels ainsi qu'une analyse de leurs implications spatiales (pour la période 1994-1999). **En second lieu**, nous analysons en profondeur des aspects et des zones spécifiques, en vue de commenter une description plus fouillée des effets et des impacts territoriaux des Fonds structurels, tant du point de vue du contenu politique que du point de vue des pratiques nationales de mise en oeuvre dans les régions. L'analyse aborde les impacts spatiaux des Fonds structurels en mettant plus particulièrement l'accent sur le polycentrisme et sur la cohésion territoriale en Europe.

## Programmes des Fonds structurels et cohésion territoriale et polycentrisme

Fondamentalement, les programmes des Fonds structurels restent avant tout des programmes de développement régional. Au cours de la période 1994-1999, les programmes ont principalement cherché à réduire les disparités de PIB et de chômage entre les régions d'Europe. Alors qu'on considérait en 1994 qu'il manquait aux programmes Objectif 1 un "modèle" sous-jacent clairement explicité concernant la manière dont les régions pouvaient le mieux se développer (un des problèmes qui ont empêché de parvenir à une approche vraiment intégrée), au cours de la période de programmation actuelle les stratégies sont devenues plus claires et ont été définies à partir d'un paradigme sous-jacent de développement fondé sur l'encouragement de la compétitivité grâce à une pleine exploitation des potentiels endogènes. Pour l'Objectif 2, si on compare les périodes 1994-1999 et 2000-2006, on voit apparaître des relations plus étroites avec les stratégies nationales / régionales de développement économique. Une réflexion stratégique plus explicite a été introduite, conduisant à une série de changements comme un intérêt accru pour l'aide immatérielle, les nouvelles technologies et des méthodes de financement innovantes.

## Le volume limité du financement appelle des politiques mieux intégrées

Même si les politiques territoriales mises en oeuvre à l'aide des Fonds structurels représentent en tout le deuxième budget de l'UE (après l'agriculture), en dehors des pays de la Cohésion les aides des Fonds structurels européens sont limitées, plus spécialement en termes relatifs (par rapport aux politiques régionales nationales par exemple). En 1999, l'aide structurelle exprimée en proportion du PIB a représenté en moyenne environ 0,28 pour cent du PIB total de l'UE15. Seuls les pays de la Cohésion ont dépassé cette moyenne, le Portugal et la Grèce ayant les parts les plus élevées avec respectivement 1,89 et 1,86 pour cent. Bien que les Fonds concernent par nature le long terme et que les Fonds structurels aient des effets de levier additionnels substantiels (c.-à-d. qu'ils mobilisent un volume considérable de ressources additionnelles nationales, tant publiques que privées), ceci signifie inévitablement que la possibilité de réduire les disparités à l'aide de cette source de financement est réduite. Ceci signifie aussi que l'utilisation du financement disponible n'en devient que plus importante. C'est pourquoi tant l'intégration et la cohérence des politiques que l'efficacité des systèmes de mise en oeuvre sont importantes.

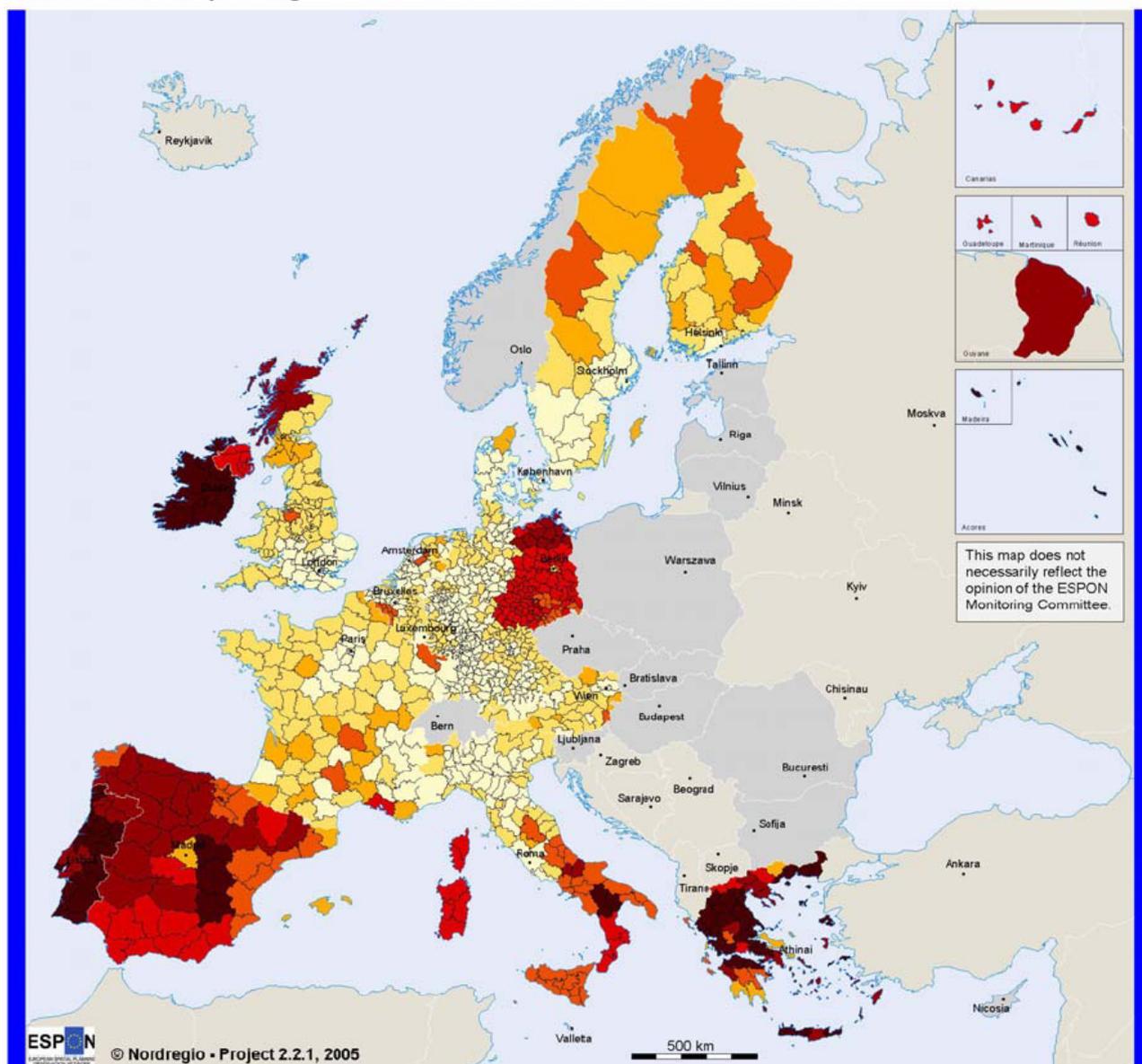
Les Fonds structurels peuvent influencer le développement spatial de deux façons principalement. **Premièrement**, il y a un potentiel inhérent à la nature même des Fonds et il y a le potentiel qui se traduit dans le processus de désignation des zones.

En décidant quelles zones seront couvertes, avec quels types et avec quelle intensité d'intervention, on définit un important moyen d'influencer le développement spatial. La question de la cohésion territoriale aux niveaux *macro* et *meso* peut être prise en compte au moment de désigner les zones. En théorie, le zonage pourrait également contribuer à des thèmes de niveau *micro*, mais il est probablement plus réaliste de considérer une approche où les Etats membres et les acteurs nationaux et régionaux des programmes influencent les priorités de niveau micro. Plutôt que de désigner les zones en visant spécifiquement le développement polycentrique, une approche horizontale de la question semble plus prometteuse. Tenir compte des aires urbaines fonctionnelles lors du zonage, par exemple en ne les morcelant pas, augmenterait les possibilités de contribuer au développement polycentrique. **Deuxièmement**, la forme d'intervention influence également le développement spatial. Certaines formes de politique peuvent avoir un impact spatial plus explicite que d'autres. Toutefois les interventions des politiques peuvent en général prendre deux grandes formes: (1) amortir les effets contraires de décisions d'investissement ou de désinvestissement, et (2) accélérer les décisions d'investissement. A cet égard l'effet est probablement plus significatif dans les régions / pays où il n'y a que peu de financement national disponible pour des investissements d'infrastructure stratégiquement importants.

La carte 1 présente un essai de mise en évidence du potentiel macroéconomique des Fonds structurels. Nous avons fait deux hypothèses ici, à savoir: (a) que tout le financement alloué est *de facto* payé de façon également répartie dans le temps sur toute la période de programmation, et (b) que pour chaque région le PIB de 1999 représente une moyenne du PIB sur la période au cours de laquelle le financement a été effectivement payé.

Carte 1: Dépenses annuelles moyennes des Fonds structurels en part du PIB en 1999

### Structural Fund spending

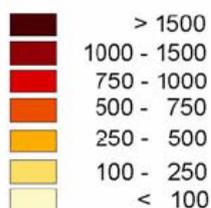


Structural Fund spending 1994-99 (Objective 1,2,3,5b,6 and Cohesion Fund)

Geographical Base: Eurostat GISCO

EURO per capita

Origin of data: Nordregio/national data collection



Source: Nordregio

Parmi les 50 régions européennes au taux le plus élevé, 26 se trouvent en Grèce, 20 au Portugal et 4 en Espagne. L'un dans l'autre, la part de dépenses des Fonds structurels a dépassé la moyenne UE15 dans environ un tiers (352) des régions NUTS 3. Ces régions couvrent environ 31 pour cent de la population totale de l'UE15. 113 d'entre elles se trouvent en Allemagne, 52 en Espagne et 51 en Grèce, leur nombre dépassant 30 en Italie et au Portugal.

Dans l'ensemble, une grande majorité des régions aux taux les plus élevés étaient des régions Objectif 1 ou 6. Si on divise l'Europe en deux groupes – d'une part les régions où l'impact macroéconomique est supérieur à la moyenne UE15 et d'autre part celles où il est inférieur – on obtient un impact macroéconomique moyen de près d'un pour cent pour le premier groupe et de seulement 0,07 pour cent pour le second.

### **Dans l'ensemble, les dépenses ciblent surtout les zones urbanisées**

Il n'y a pas de corrélation significative entre le type de région et l'impact des interventions des Fonds structurels. Quelques-uns des constats concernant le lien entre interventions et polycentrisme ont été présentés ci-dessus. Il y a cependant des différences sensibles en matière de financement, l'analyse des dépenses des Fonds structurels ayant montré qu'elles ciblent principalement les zones urbanisées. Quant à la corrélation entre la géographie des dépenses et l'objectif de développement polycentrique, le développement polycentrique est probablement encouragé plus au niveau *macro* qu'au niveau *meso*. Du point de vue de la cohésion territoriale, les différences entre pays ont beau avoir diminué, les différences entre régions subsistent (ou se sont encore accentuées), ce qui signifie que la politique de cohésion n'a donc pas vraiment réussi à atteindre son principal objectif.

L'étude montre que si les Fonds structurels contribuent aux objectifs des politiques spatiales, comme le développement polycentrique, c'est de manière plutôt involontaire. Ceci peut s'expliquer en partie par la nouveauté du concept qui de ce fait n'a pas été au cœur du processus d'élaboration des orientations et des programmes actuels des Fonds structurels. Les Fonds structurels ont pu en eux-mêmes concourir à faire du polycentrisme une priorité nécessaire et politiquement attrayante. On a examiné les aspects pratiques de ce changement progressif de paradigme (sous l'angle de l'orientation des instruments vers la croissance et le développement) tout comme ses aspects discursifs. Les Fonds structurels pourraient d'ailleurs contribuer plus explicitement au développement polycentrique si ce concept politique était intégré dans les instruments et dans les systèmes de gouvernance des Fonds structurels.

Même dans des régions à moindre intensité de Fonds structurels, la relative limitation du financement ne diminue pas forcément son impact. Elle renforce plutôt la nécessité d'utiliser efficacement les fonds disponibles.<sup>2</sup> Selon toute probabilité, de gros montants de financement (comme ceux qui vont aux pays de la Cohésion) ne peuvent que contribuer au développement de l'économie locale, d'autant plus qu'une grande partie de ces financements est consacrée aux investissements. Dans les régions pauvres, le financement des Fonds Structurels et de Cohésion représente souvent la part du lion de l'investissement public total. Les études de cas réalisées dans le cadre du projet examinent dans quelle mesure ce financement a été utilisé à bon escient et pour quels types d'investissements.

Il y a comme une "coïncidence" entre les objectifs formulés dans les programmes des Fonds structurels et les objectifs de la politique européenne de développement spatial. De plus, l'évaluation de la relation entre politiques régionales européennes et

---

<sup>2</sup> La question de l'identification des meilleures pratiques de gestion des programmes est importante à cet égard également. C'est devenu un thème majeur pour le support méthodologique, tout particulièrement pour Interreg, les méthodes d'apprentissage interactives bénéficiant d'une priorité élevée (voir par exemple InterAct 2005).

politiques régionales nationales montre que les Fonds structurels exercent un effet de levier particulièrement considérable dans les pays qui bénéficient de l'aide par habitant la plus élevée.

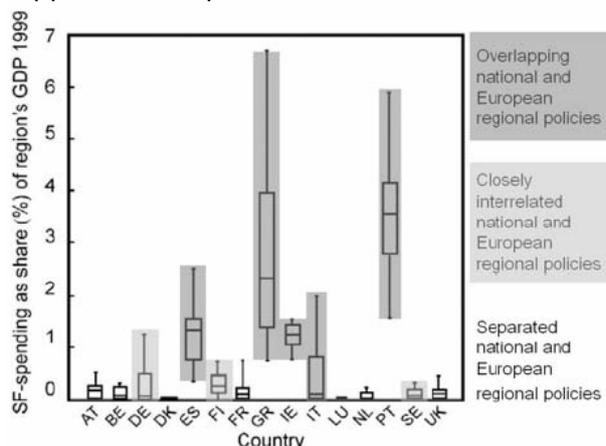
Du fait de leur effet de levier, il convient d'approcher les interventions des Fonds structurels de façon plus holistique, en les envisageant comme une partie de l'ensemble des interventions et des politiques de développement régional. Pour arriver à des politiques structurelles efficaces, les politiques nationales et européennes doivent être coordonnées de telle sorte qu'elles soient compatibles. Les systèmes de gouvernance ont aussi un rôle à jouer à cet égard. Dans une majorité de pays, les deux politiques peuvent être considérées comme "séparées": l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'ouest de l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans l'est de l'Allemagne, en Grèce, en Irlande, dans le *Mezzogiorno* italien, au Portugal et en Espagne, on peut considérer que les deux politiques coïncident. On peut encore identifier un troisième groupe rassemblant des pays où les politiques régionales nationales (PRN) et les politiques régionales européennes (PRE) ne coïncident pas mais sont certainement étroitement liées entre elles (soit du fait de la couverture géographique, soit du fait de l'approche globale et des stratégies mises en œuvre). Ces pays comprennent le centre-nord de l'Italie et les deux pays nordiques que sont la Finlande et la Suède.

Cette typologie des interrelations entre politiques régionales nationales et européennes montre clairement un tableau centre – périphérie, avec des politiques distinctes dans le centre et des politiques plus liées entre elles dans les parties périphériques de l'UE15. Seule l'Allemagne fait exception ici, ce qui peut s'expliquer par le poids relatif donné à l'est de l'Allemagne.

Ceci se reflète également dans la **relation manifeste entre les politiques régionales nationales et européennes et la part des Fonds structurels dans le PIB des régions**. Comme l'illustre la figure suivante, les pays classés dans la catégorie "coïncidence" sont aussi ceux où la part des Fonds structurels par rapport au PIB des régions est la plus élevée. Cette part est faible dans les pays classés dans la catégorie "séparation", tandis que les pays classés dans la catégorie "liens étroits" sont groupés dans une position intermédiaire.

On peut donc affirmer que le montant financier alloué au pays par les Fonds structurels joue un rôle dans l'effet de levier qu'ils ont sur la politique régionale nationale.

Figure 1: La coïncidence des politiques régionales européennes et nationales par rapport aux dépenses des Fonds structurels



Source: ORATE 2.2.1

De par l'effet de levier qu'ils ont sur les politiques régionales nationales, les Fonds structurels ont des effets indirects plus étendus en Grèce, en Irlande, en Italie et en Espagne (c.-à-d. les pays considérés comme globalement "coïncidents") que dans le reste de l'Europe. Les effets des politiques régionales nationales peuvent dans une large mesure être envisagés de pair avec les effets des Fonds structurels, autrement dit les effets des politiques régionales nationales peuvent être considérés comme les effets indirects / de levier des Fonds structurels.

### **Polycentrisme et interventions des Fonds structurels: une relation implicite?**

L'examen des relations entre polycentrisme et Fonds structurels requiert de considérer tant les priorités politiques des Fonds structurels et la manière dont le zonage peut favoriser ou contrecarrer le polycentrisme, que le contenu politique et la gouvernance (par exemple, si les politiques nationales et européennes de développement régional et de cohésion territoriale sont compatibles avec les priorités européennes qui apparaissent en matière de politiques urbaines et de compétitivité). Comment promouvoir le polycentrisme à différentes échelles à l'aide des Fonds structurels? La question de l'échelle s'est avérée particulièrement pertinente parce que les politiques des Fonds structurels ont diverses manières d'exercer un impact sur les composantes du polycentrisme (commentées plus en détail dans la section du glossaire consacrée aux concepts-clés). Tout en n'adoptant pas une attitude normative sur la question de savoir s'il faut rechercher le polycentrisme (et si oui, comment l'articuler avec les autres objectifs et priorités politiques normatifs prioritaires), nous soutenons que la cohésion territoriale est une condition nécessaire mais non suffisante pour le développement polycentrique. Pour que les politiques structurelles soient polycentriques, elles doivent aborder explicitement la question du polycentrisme par opposition au monocentrisme. Ce n'est pas le cas dans les programmes actuels des Fonds structurels. Des formes d'interventions différentes peuvent toutefois offrir des possibilités différentes du point de vue du polycentrisme et du monocentrisme. Les interventions portant sur l'infrastructure peuvent avoir un impact direct sur l'accessibilité, et peuvent donc directement influencer les structures urbaines et régionales. En revanche, des interventions portant sur les ressources humaines et sur l'environnement des entreprises tendent à avoir des effets plutôt indirects.

Nous pensons que les niveaux meso et micro (c.-à-d. le niveau du programme) sont les niveaux les plus efficaces pour introduire le concept de polycentrisme dans le

système des Fonds structurels et ses exigences. Dans le cadre du processus de programmation, il est possible d'inciter les partenariats nationaux et régionaux à analyser leurs structures urbaines. La nécessité de prendre en compte les aspects morphologiques et fonctionnels des zones urbaines peut être incorporée dans les règlements des Fonds structurels concernant l'Objectif 1 ainsi que dans les programmes Objectif 2. Ceci peut se faire en tant que partie de l'analyse AFOM ou en tant que thème horizontal. Pour que ce soit efficace, il faut également un ensemble de lignes directrices relatives à l'appréhension du polycentrisme. Les orientations actuelles concernant les programmes pourraient être amendées en vue d'y inclure une analyse de la manière dont les fonds pourraient contribuer au "développement d'une région fonctionnelle équilibrée" ou d'un "système urbain et régional équilibré".

Si l'on considère l'indice de dissimilarité, les tendances de développement diffèrent actuellement suivant le niveau considéré. Il y a par exemple des tendances à une cohésion territoriale accrue au niveau macro (NUTS 0), alors qu'aux niveaux micro et meso (NUTS 2 et 3) les tendances sont la plupart du temps orientées vers moins de cohésion territoriale.

Tableau 1: Indices de dissimilarité du PIB en PPA en 1995 et en 2000 aux niveaux NUTS 0, 2 et 3

UE15 au niveau:	Indice de dissimilarité		Variation en unités 1995-2000	indiquant:
	1995	2000		
NUTS 0	0,465	0,460	-0,005	cohésion croissante
NUTS 2	0,339	0,341	+0,002	cohésion décroissante
NUTS 3	0,531	0,620	+0,089	cohésion décroissante

Source: New Cronos

En plus du fait que les tendances de développement diffèrent suivant le niveau géographique, la poursuite d'un même objectif politique à différents niveaux peut aussi entraîner des effets contradictoires d'un niveau à l'autre, voire contre-productifs. Une évolution vers un polycentrisme accru au niveau macro peut impliquer des tendances à la concentration débouchant sur une évolution plus monocentrique au niveau inférieur (meso). Ceci peut s'illustrer facilement en considérant la géographie des dépenses des Fonds structurels suivant les types d'aires urbaines fonctionnelles identifiés dans Nordregio 2004. Pour améliorer le polycentrisme du système urbain européen et augmenter le nombre d'aires urbaines fonctionnelles d'importance mondiale (niveau *macro*), il paraît sensé de concentrer le financement sur les aires urbaines fonctionnelles européennes qui existent – et éventuellement sur quelques aires urbaines fonctionnelles nationales prometteuses –, afin de leur permettre d'améliorer leur compétitivité. Pour améliorer le polycentrisme des systèmes urbains transnationaux et nationaux (niveau *meso*), il paraît plus plausible de consacrer le financement aux aires urbaines fonctionnelles nationales, et éventuellement à quelques aires urbaines fonctionnelles régionales prometteuses, afin de les aider à renforcer leur position. Pour développer le polycentrisme au niveau *micro* en étendant les aires fonctionnelles locales, l'aide des Fonds structurels pourrait cibler ces dernières. En améliorant la position des aires urbaines fonctionnelles régionales par rapport aux autres zones, les Fonds structurels peuvent aider à évoluer vers une structure spatiale plus polycentrique.

En raison de l'ambiguïté entre les niveaux et échelles concernés, il a fallu faire une distinction entre effets spatiaux aux niveaux micro, meso et macro.

## 1.1 Les impacts spatiaux des Fonds structurels au niveau macro

Favoriser le développement polycentrique au niveau européen suppose de renforcer les aires urbaines fonctionnelles déjà fortes et prometteuses, qui sont d'ores et déjà compétitives au plan international tout en faisant preuve également d'un potentiel pour devenir des plaques tournantes européennes. Si l'on regarde de plus près les aires urbaines fonctionnelles qui comptent au niveau *macro* – c.-à-d. celles qui se profilent au niveau international – il paraît évident que celles qui se trouvent hors du Pentagone ont reçu beaucoup plus d'aide que celles qui se trouvent à l'intérieur. Les premières ont en effet reçu six fois plus de financement par habitant, à savoir 484 euros contre 78. La géographie des dépenses des Fonds structurels va donc à première vue dans le sens de la cohésion territoriale et du développement polycentrique au niveau *macro*. On obtient une vue plus détaillée en utilisant la typologie de l'ORATE 1.1.1 concernant la dotation des régions en zones d'influence d'AUF. D'après cette typologie, environ 17 pour cent du financement ont été alloués à des zones qui peuvent être considérées comme des nœuds d'ores et déjà forts d'un système polycentrique européen. Environ 30 pour cent ont été à des zones qui renforcent la structure polycentrique de l'Europe, tandis que 12 pour cent seulement ont été dépensés pour des zones qui peuvent contribuer à long terme au développement polycentrique au niveau européen. La part du lion (41 pour cent) a cependant été à des régions qui n'apparaîtront probablement dans aucune configuration polycentrique de l'Europe au niveau *macro*.

Concernant la contribution des Fonds structurels à la cohésion territoriale au niveau *macro*, quatre aspects sont particulièrement intéressants. Il s'agit du lien avec la **croissance économique**, avec l'**emploi**, l'**évolution démographique** et les **transports**.

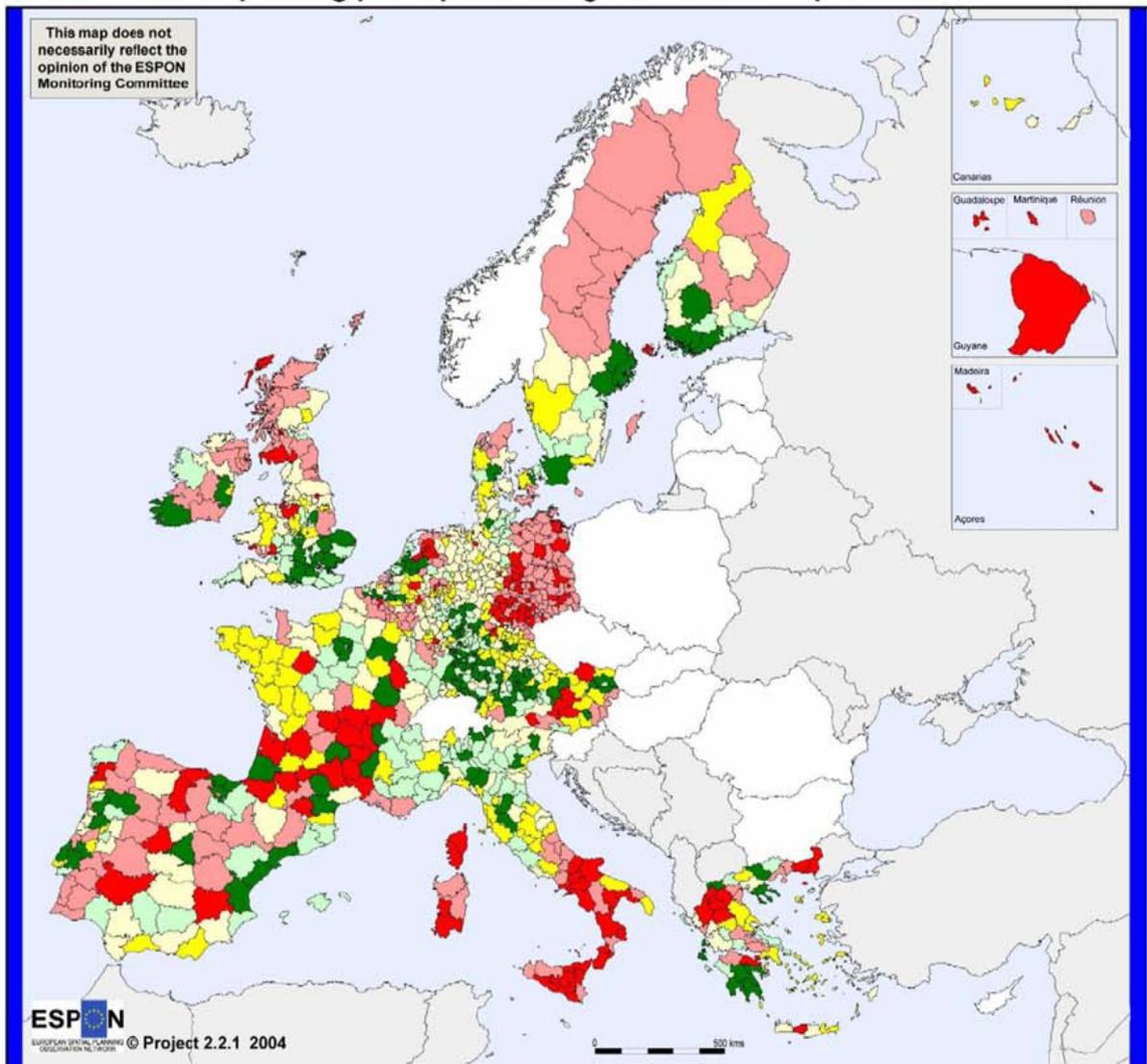
### 1.1.1 Croissance économique: des effets indirects

Notre analyse des dépenses des Fonds structurels et de la croissance économique relative montre que la relation entre croissance économique (relative) et niveau des dépenses n'est claire dans aucun pays. On peut déceler une telle relation (quoique seulement vaguement) en France et en Italie, alors que c'est l'inverse en Suède par exemple. Des pays comme la Grèce et le Portugal affichent quant à eux une relation quasiment aléatoire. On pourrait en conclure que, pour autant que les Fonds structurels aient un impact positif décelable, on n'a pas trouvé de lien avec l'indicateur de croissance économique. Ceci correspond largement avec nos précédentes hypothèses concernant l'impact des Fonds structurels, à savoir que **l'impact qualitatif indirect pourrait s'avérer plus intéressant que l'impact sur l'évolution des performances économiques**. Cela illustre en outre l'importance du contexte national pour le développement régional. Pour l'heure, aucune information de type "que se serait-il passé si" n'est cependant disponible qui nous permettrait de tirer des conclusions sur la manière dont la situation évoluerait sans les Fonds structurels.

L'étude établit un lien assez étroit entre le montant de financement utilisé par habitant, la région et le niveau de PIB correspondant. En général les régions plus pauvres ont reçu plus et les plus riches moins, les exceptions les plus importantes étant l'Irlande et le nord de la Suède et de la Finlande, le Pays basque espagnol et l'Ombrie, ainsi que quelques grandes villes-régions (Madrid, Merseyside par exemple).

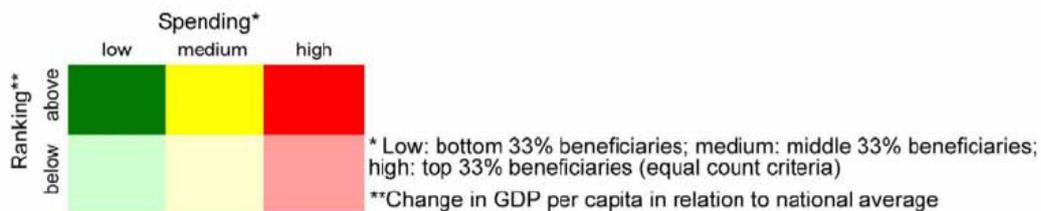
Carte 2: Dépenses des Fonds structurels par habitant et performances économiques régionales

**Structural Fund spending per capita and regional economic performance**



Structural Fund spending per capita in Europe (objective 1, 2,3, 5b, 6 and Cohesion Funds) (1994 - 1999) and change in GDP per capita in relation to national average (1996-2000)

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



On peut dire des régions qui reçoivent le plus de fonds (dans le contexte national) et qui affichent des taux de croissance économique supérieurs à la moyenne des régions de leurs pays respectifs qu'elles adhèrent aux objectifs généraux de la politique de cohésion. Cette catégorie de régions a été la moins fournie, tant pour le nombre de régions (13 pour cent de toutes les régions NUTS 3 de l'UE) que pour la population couverte (11 pour cent). Elles se trouvent essentiellement dans les pays de la Cohésion du sud de l'Europe, ainsi que dans le sud de l'Italie et l'est de l'Allemagne (y compris Berlin). Un groupe comprenant environ 20 régions de France (surtout dans le sud), plus de dix du Royaume-Uni, six d'Autriche et des Pays-Bas, et deux de Belgique appartiennent à cette catégorie. Pour les pays nordiques, seule la région autonome d'Åland en Finlande en fait partie.

A l'autre extrême on trouve des régions qui, malgré un financement substantiel (dans le contexte national toujours), affichent des taux de croissance plus faibles que la plupart des régions de leurs pays respectifs. Avec plus d'un cinquième du total, c'est le groupe le plus important en nombre de régions, mais il ne couvre que 16 pour cent de la population de l'UE15. La plupart de ces régions se situent dans l'est de l'Allemagne, dans le nord du Royaume-Uni (surtout en Ecosse), ainsi que dans le sud de l'Italie. Beaucoup de régions assez peuplées du sud et du nord-est de la France, certaines régions d'Espagne et du Portugal ainsi que la plupart des régions du nord de la Finlande et de la Suède rentrent aussi dans ce schéma.

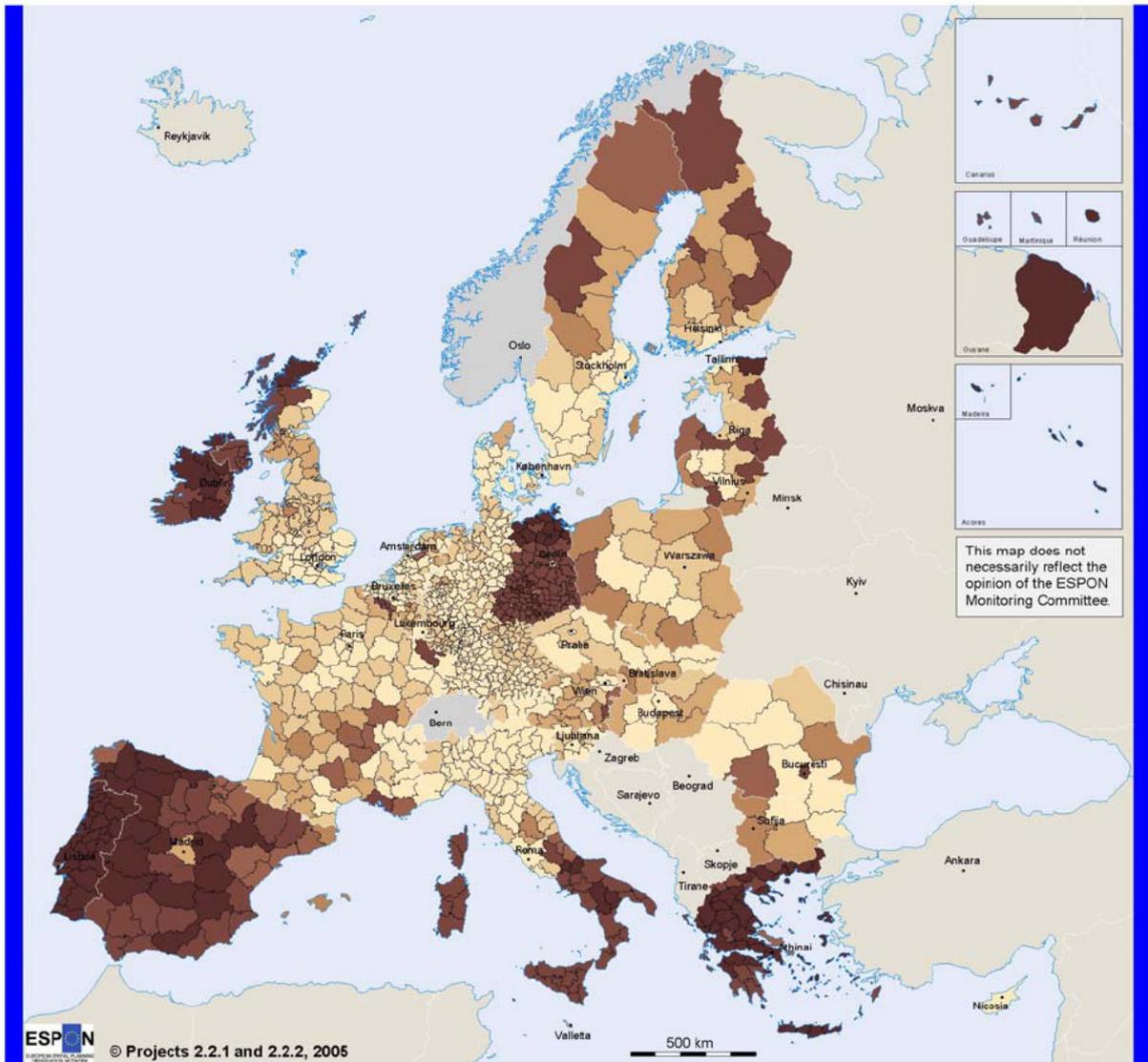
Il n'y a aucun pays qui montre une relation positive claire entre croissance économique (relative) et niveau des dépenses. On peut déceler une telle relation (quoique seulement vaguement) en France et en Italie. L'inverse est vrai en Suède par exemple, tandis que des pays comme la Grèce et le Portugal affichent une relation quasiment aléatoire. On pourrait donc en conclure que, si les Fonds structurels ont un impact positif décelable, on n'a pas trouvé de lien avec l'indicateur de croissance économique. Ceci correspond largement avec nos précédentes hypothèses concernant l'impact des Fonds structurels, à savoir que l'impact qualitatif indirect pourrait s'avérer plus intéressant que l'impact sur l'évolution des performances économiques.

L'exercice cartographique réalisé conjointement par ORATE 221 et ORATE 222 donne un aperçu des dépenses annuelles des Fonds structurels et des aides pré-adhésion à un moment donné dans le temps, en part du PIB régional en euros. Inutile de dire que ceci ne nous donne qu'un instantané, dans une conjoncture particulière de l'évolution macroéconomique.

Notre projet partage toutefois quelques observations plus générales avec le 222 dédié aux aides pré-adhésion, surtout l'accent sur la capacité institutionnelle requise comme condition préalable pour réussir à mettre les programmes et les projets en œuvre. Pour utiliser efficacement les ressources, il faut concentrer les interventions sur les régions qui en ont le plus besoin, après s'être assuré que ce financement est géré de manière à permettre aux résultats, aux effets et aux impacts d'apparaître et de durer.

Carte 3: Dépenses annuelles moyennes des Fonds structurels et des aides pré-adhésion en part du PIB régional en euros, 1999

**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)**



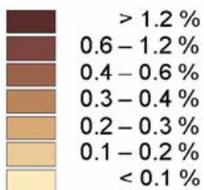
Annual average Structural Fund (EU15 1994/95-99), PHARE, PHARE CBC and ISPA spending (New Member States, BG and RO 1998-2000) as a share of regional GDP in Euro (1999)

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



### ***1.1.2 Emploi: des augmentations dans les zones à dépenses élevées***

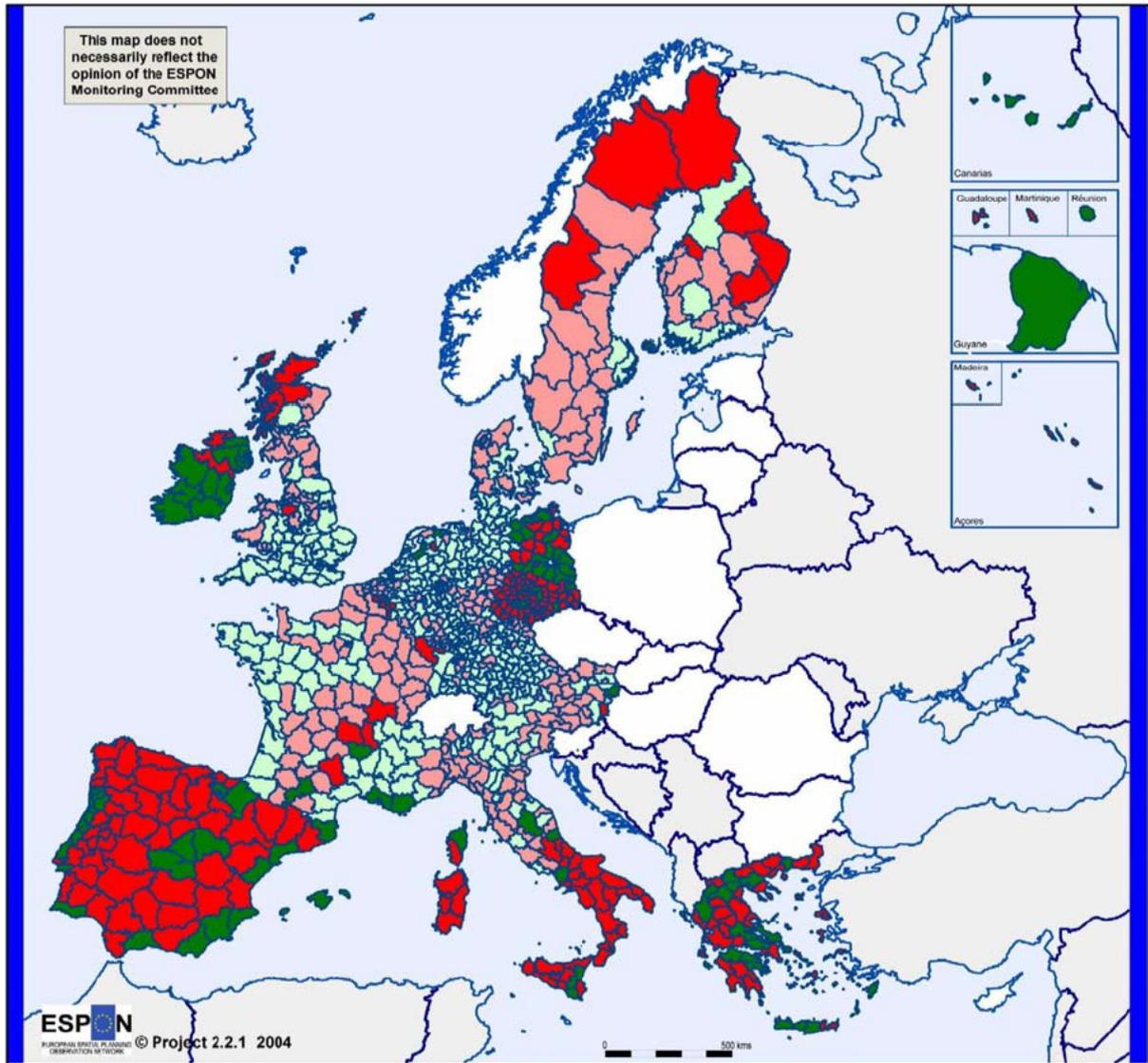
L'analyse montre que les régions qui reçoivent plus d'aides des Fonds structurels affichent un dynamisme de l'emploi tantôt meilleur tantôt pire que l'ensemble de l'UE. Mis à part les substantielles différences nationales, un aspect qui reflète probablement ce schéma aléatoire est le fait que les fonds ne poursuivent pas tous comme objectif principal d'augmenter l'emploi. C'est pourquoi la corrélation est plus nette (quoique encore faible) lorsque l'on isole le programme Objectif 3, qui a comme premier objectif de créer de l'emploi. Si on examine les variables de plus près, une relation apparaît toutefois entre le niveau de dépenses et l'évolution de l'emploi. Pour toutes les régions NUTS 2 où les dépenses des Fonds structurels ont été plus élevées que la moyenne UE15, l'augmentation médiane de l'emploi a été de 1,4 pour cent par an, tandis que pour les régions qui ont reçu moins de financement que la moyenne UE l'augmentation correspondante n'a été que de 1,0 pour cent par an.

### ***1.1.3 Evolution démographique: dépenses élevées et évolution négative de la population coïncident***

L'évolution démographique non durable est un des problèmes socio-économiques urgents qui continuent à attirer fortement l'attention et à susciter un débat public. La plupart des zones principalement ciblées par la politique structurelle sont handicapées ou sérieusement affectées par des tendances démographiques défavorables.

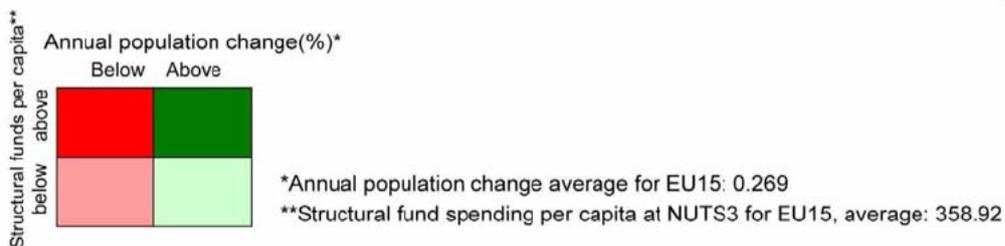
Carte 4: Dépenses des Fonds structurels par habitant et variation annuelle de la population 1995-99

**Structural fund spending per capita and annual population change 1995-1999**



Structural fund spending per capita and annual population change 1995-1999 (%), NUTS3

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



Notre analyse révèle qu'en première approche, le sens et l'intensité des variations de population au niveau régional ne semblent pas coïncider avec les dépenses des Fonds structurels par habitant. Il semble dès lors y avoir peu de différence entre les régions qui connaissent une évolution démographique soit positive soit négative quant à la probabilité de recevoir soit beaucoup soit peu d'aide. En regardant de plus près

l'évolution de la population par rapport aux dépenses des Fonds structurels durant la période concernée, on décèle cependant des différences de faible ampleur mais non négligeables. Les dépenses des Fonds structurels dans l'ensemble des régions où la population a évolué négativement ont été en moyenne 60 pour cent plus élevées que dans les régions où la population a augmenté, soit 493 euros par habitant pour le premier groupe par rapport à 304 pour le second. De même, parmi les 100 régions où le niveau d'aide par habitant a été le plus bas, la population a augmenté plus de deux fois plus vite que dans les 100 régions où l'aide a été la plus élevée. Dans l'ensemble des régions où le financement a dépassé la moyenne UE15 - 359 euros par habitant -, la population a augmenté de 0,7 pour cent sur la période, tandis qu'elle a augmenté de 1,3 pour cent dans les régions qui ont reçu moins que la moyenne européenne. Il n'y a que 100 régions où des dépenses relativement élevées coïncident avec une évolution démographique relativement positive, couvrant 11 pour cent de la population de l'UE15. Un quart de celles-ci se trouvent dans l'est de l'Allemagne et un cinquième en Grèce. On observe le même résultat en Irlande (excepté dans la région de Border), dans 17 régions d'Espagne et dans la majeure partie de la partie côtière du Portugal (11 régions).

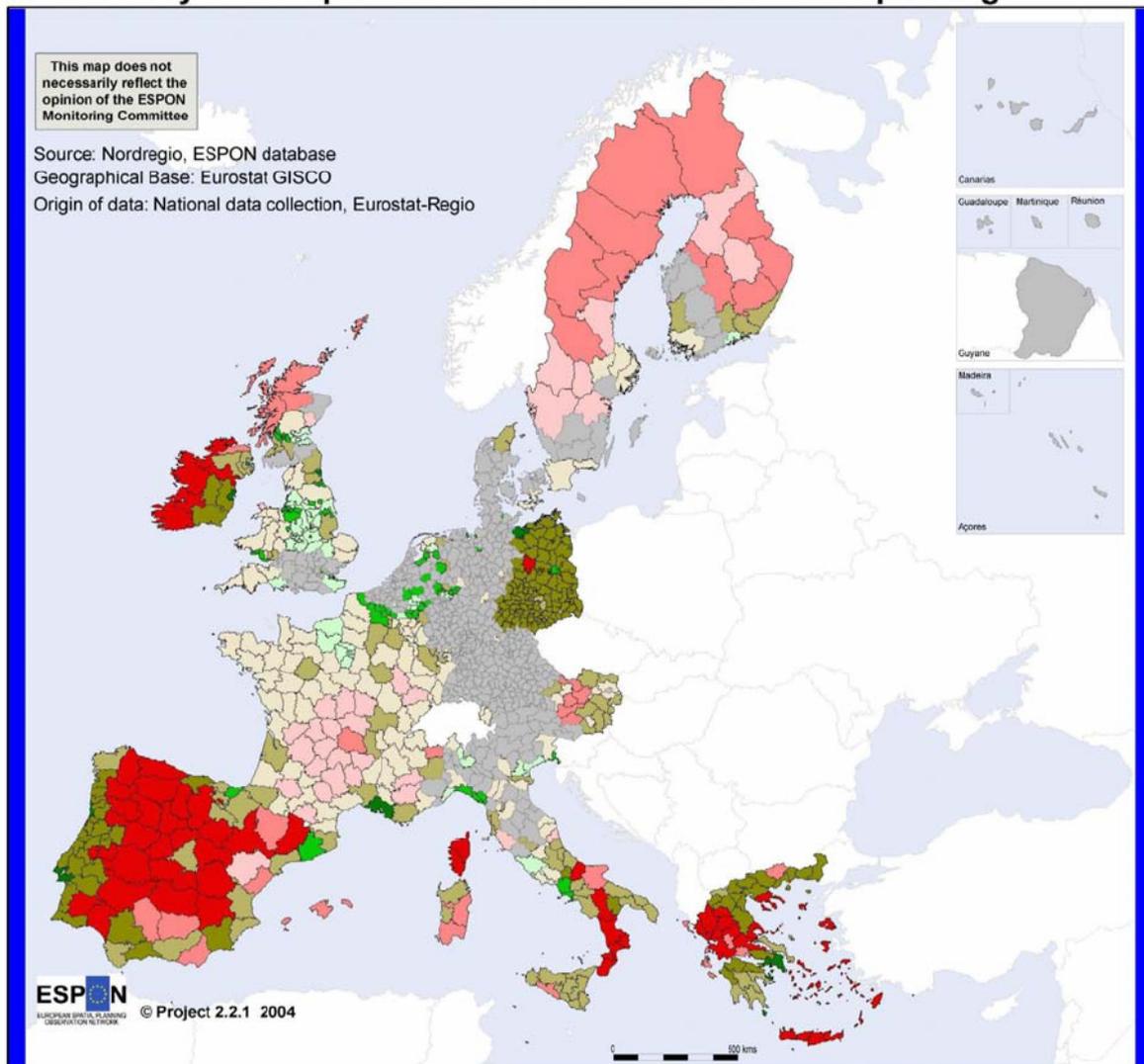
#### ***1.1.4 Transports: des dépenses élevées dans les zones où l'accessibilité européenne est faible***

En ce qui concerne les zones d'intervention, au niveau *macro*, les infrastructures de transport constituent une mesure significative pour arriver à un développement polycentrique. La proximité est par contre moins déterminante aux niveaux *meso* et *micro*, et pour accroître le polycentrisme l'accent est mis sur la spécialisation fonctionnelle et sur la compétitivité. Il est très intéressant d'analyser brièvement la relation entre dépenses des Fonds structurels d'une part et questions liées aux transports d'autre part, notamment si on considère la part importante qu'ils représentent dans le financement total. Dans le cadre des recherches, on a uniquement tenu compte des dépenses des Fonds structurels par habitant par rapport à l'infrastructure productive, c.-à-d. les parts FEDER des Objectifs 1 et 2 et la partie infrastructures du Fonds de Cohésion sur la période 1994-1999.

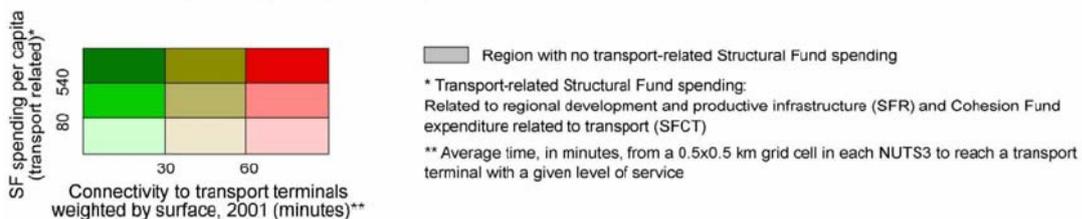
La carte illustre l'analyse croisée de ces sections des dépenses des Fonds structurels avec les chiffres d'accessibilité routière potentielle proposés par le projet ORATE 1.2.1. Elle révèle clairement une configuration centre – périphérie où le Portugal, l'Irlande, de grandes parties de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie se caractérisent par une accessibilité relativement faible et des aides élevées des Fonds structurels pour les infrastructures productives, tandis que de grandes parties de la périphérie septentrionale, à savoir la Finlande, la Suède et l'Ecosse, montrent une accessibilité aussi faible tout en recevant moins d'aides. L'est de l'Allemagne se distingue par une accessibilité moyenne à bonne couplée à des niveaux d'aide élevés. En outre, de grandes parties du Pentagone ou de la "Banane bleue" ne reçoivent aucune aide pour l'infrastructure productive.

Carte 5: Accessibilité routière potentielle et dépenses des Fonds structurels pour les transports

### Connectivity to transport terminals and Structural Fund spending



Connectivity to transport terminals (minutes) and transport-related Structural Fund spending (Euro per capita)



Concernant l'accessibilité potentielle et les dépenses des Fonds structurels qui s'y rapportent, une image apparaît où accessibilité médiocre et dépenses élevées semblent aller de pair. Quelques 40 pour cent de la population de l'UE15 connaissent une accessibilité ferroviaire potentielle égale ou inférieure à la moyenne UE15 et bénéficient en même temps d'une aide des Fonds structurels pour les investissements de transport. On trouve un pourcentage similaire (38 pour cent) pour l'accessibilité routière potentielle. Dans les deux cas ces régions obtiennent plus de 80 pour cent des aides des Fonds structurels (en matière d'infrastructure productive) de l'UE15.

De plus, 23 pour cent de la population de l'UE15 connaissent une accessibilité ferroviaire potentielle inférieure de plus de moitié à la moyenne UE15 tout en obtenant 68 pour cent du budget total des Fonds structurels pour l'infrastructure productive. Ces pourcentages sont très similaires pour l'accessibilité routière potentielle: 24 pour cent de la population de l'UE15 connaissent une accessibilité routière potentielle égale ou inférieure de plus de moitié à la moyenne UE15 tout en recevant 66 pour cent du budget total.

A l'autre extrémité de l'échelle, 7 pour cent de la population de l'UE15 jouissent d'une accessibilité ferroviaire et routière supérieure de plus de 50 pour cent à la moyenne UE15 tout en recevant seulement 4 pour cent du budget des Fonds structurels consacré à l'infrastructure productive.

### ***1.1.5 Effets sur la cohésion territoriale au niveau macro***

En rassemblant ces quatre points de vue, on peut conclure que la géographie des dépenses des Fonds structurels contribue peu à la cohésion territoriale au niveau macro. Les programmes des Fonds structurels ont eu un impact économique net tangible dans les pays de la Cohésion et dans les autres grandes régions Objectif 1. En dehors de ces zones, les impacts économiques sont difficiles à quantifier. Les Fonds ont cependant rendu possibles un surcroît d'activité économique et une amélioration qualitative du développement économique, et ils ont agi comme un catalyseur de la régénération dans les Etats membres (indépendamment de l'intensité du financement dans les pays en question).

Pour ce qui est des domaines d'intervention, les contributions directes aux objectifs de développement spatial sont visibles surtout dans le domaine de l'accessibilité. Dans l'analyse des études de cas, l'accessibilité et le développement des infrastructures de transport sont les thèmes qui prédominent dans les réflexions sur les effets potentiels des Fonds structurels au niveau macro. Toutefois, si l'on tient compte à la fois des effets directs et indirects, le domaine de la spécialisation socio-économique est encore plus important que celui de l'accessibilité. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est question du positionnement international des zones hors Pentagone. A côté des modalités de l'aide financière, la définition des priorités et l'introduction de nouvelles façons de penser sont aussi des aspects primordiaux par le biais desquels les Fonds structurels influencent les structures de développement spatial au niveau macro.

### ***1.1.6 Ciblage sur les mesures relatives au transport et au profilage socio-économique***

Passant de la question de la cohésion territoriale et des disparités spatiales à la question du polycentrisme au niveau *meso*, on peut voir que les Fonds structurels peuvent contribuer au développement polycentrique à travers les priorités des programmes. Les aspects les plus significatifs pour le développement polycentrique sont le développement endogène et l'amélioration de la compétitivité régionale (spécialisation socio-économique), suivis des aspects relatifs à l'accessibilité. A côté des effets directs des Fonds structurels allant dans le sens d'un développement polycentrique, il y a aussi des effets indirects considérables. Par leur nature même, les Fonds structurels favorisent les approches trans-sectorielles du développement économique, et ils peuvent effectivement être utilisés comme un volant pour d'autres

politiques. Ceci ressort aussi de l'analyse des projets Interreg IIC, pour lesquels on observe clairement un maximum d'aspects d'apprentissage pour la dimension transnationale du polycentrisme et plus spécialement pour les questions de transport, suivies de celles concernant la spécialisation socio-économique.

## 1.2 Les effets territoriaux des Fonds structurels et leurs impacts spatiaux potentiels au niveau *micro*

Au cours de la période 1994-1999, **les régions polycentriques ont reçu moins d'aides par habitant que les autres**. En ce qui concerne le montant total du financement, moins de la moitié est allée aux régions qui étaient polycentriques ou avaient clairement un potentiel de développement polycentrique, ce qui représente 60 pour cent des régions.

Tableau 2: Aperçu des dépenses dans les régions polycentriques et non polycentriques

	Dépenses par habitant	Pourcentage des dépenses totales	Nombre de régions
Aide aux régions non polycentriques	425 €	50,6	84
Aide aux régions ayant un potentiel de développement polycentrique	326 €	31,6	75
Aide aux régions polycentriques	255 €	17,8	52

Source: ORATE 2.2.1 sur base de la typologie du niveau de polycentrisme des AUF d'ORATE 1.1.1

Ce tableau corrobore en effet les constats du projet ORATE 1.1.1, qui affirme que les pays polycentriques sont plus performants sur le plan économique que les pays non polycentriques (la plupart d'entre eux n'étant par conséquent pas éligibles aux aides des Fonds structurels).

Concernant les effets spatiaux des Fonds structurels, les études de cas illustrent le fait qu'**au niveau *micro* les effets les plus forts résultent directement des mesures des programmes**. Les mesures des Fonds structurels portant sur les infrastructures de circulation locales / régionales et sur la spécialisation économique ont démontré un certain potentiel. A ce propos, les programmes Objectif 2 actuels soulignent la nécessité stratégique de remédier aux insuffisances des infrastructures de transports qui relie les centres urbains et leur hinterland, tout comme d'autres programmes dont les mesures ciblent les aires urbaines. Ces mesures, quant à elles, vont du développement urbain, de la rénovation ou des équipements socioculturels à des mesures ciblant les besoins spécifiques des zones ou des communautés industrielles, minières, vivant de la pêche ou rurales. On a également identifié, en termes plus généraux, la nécessité de stabiliser les structures d'habitat régionales dans certaines régions essentiellement rurales (comme la Laconie, Grevena et Madère). On a pu constater des effets similaires en Calabre et en Toscane aussi.

La plupart des décisions ayant une dimension spatiale vont résulter de priorités internes aux programmes. A travers les orientations qu'elle donne pour le processus de rédaction des documents de programmation, la Commission peut influencer davantage ces décisions.

En outre, les programmes des Fonds structurels ont incontestablement un impact important en matière de gouvernance. En favorisant une approche ascendante ("bottom-up") de la formulation des politiques et de leur mise en application, ils contribuent à renforcer et à **donner du pouvoir aux niveaux de gouvernance régionaux et locaux**. Ceci implique également la facilitation du dialogue au niveau local à travers la mise en place de partenariats et la création d'organismes sub-nationaux et souvent locaux qui remplissent des fonctions spécifiques liées à la mise en œuvre des Fonds structurels. Les mesures en matière de gouvernance ont donc des impacts spatiaux indirects importants, parce qu'elles créent un terrain fertile pour les actions locales et régionales de développement spatial. L'analyse des projets Interreg IIC le confirme en montrant que ces projets ont contribué à faire connaître et à prendre davantage conscience du polycentrisme de niveau régional, plus particulièrement lorsqu'il est question de morphologie et de transports.

Nonobstant les effets quantitatifs limités, **des effets qualitatifs importants ont été relevés au niveau micro pour un certain nombre de domaines** comme:

- la mise en place de ressources pour le développement économique;
- la promotion de la dimension stratégique dans la formulation des politiques;
- l'introduction de nouveaux types d'interventions;
- l'amélioration des partenariats; et
- la promotion d'une nouvelle dynamique d'apprentissage et d'innovation.

Il a toutefois été avancé aussi que cette "valeur ajoutée" a été écornée par les complications administratives, le morcellement des cartes (zonage), la règle  $n + 2$ , ainsi que par l'aversion pour le risque qui sous-tend les mécanismes de financement existants.

**Pour ce qui est de la gouvernance, la programmation des Fonds structurels a eu un impact important sur l'innovation et la rénovation dans ce domaine.** En favorisant une approche ascendante ("bottom-up") de la formulation des politiques et de leur mise en application, elle a contribué à accroître le potentiel d'innovation politique au niveau local, et peut être considérée comme étant à la base du renforcement des niveaux régionaux et locaux et de l'accroissement de leurs compétences.

**Au niveau régional il est quasiment impossible de discerner la moindre structure apparente.** Les régions qui reçoivent plus d'aides des Fonds structurels et de Cohésion affichent une dynamique d'emploi tantôt meilleure tantôt pire que l'ensemble de l'UE. On ne voit aucune corrélation claire entre les variables.

Les régions qui ont reçu plus de fonds par habitant que l'UE dans son ensemble semblent s'être comportées légèrement mieux en matière d'emploi que celles qui ont reçu moins. Les disparités au sein des groupes sont cependant plus importantes dans les régions qui ont reçu le plus de fonds que dans celles qui en ont reçu le moins.

**Les "thèmes de Lisbonne" ont été intégrés le plus souvent de manière indirecte ou implicite** en raison du calendrier des deux processus analysés: lorsque les programmes ont été rédigés et mis en œuvre, les thèmes de Lisbonne ne figuraient pas encore à l'agenda politique. D'un autre côté, il est évident que certains des thèmes étaient déjà au cœur des priorités et des mesures des Fonds structurels. Des sujets comme l'encouragement de la recherche-développement et de la capacité d'innovation, les PME et la Société de l'information ont déjà été abordés au cours de

la période 1994–1999, même si cela s'est intensifié au cours de la période 1999–2006. L'amélioration des emplois et l'inclusion sociale ont cependant été rarement traitées comme des priorités spécifiques durant la période 1994-1999. La compétitivité semble avoir été interprétée de façon assez classique au cours de la période 1994-1999, la R&D et les services aux PME figurant en bonne place, l'inclusion sociale par contre beaucoup moins. Il y a peu de conclusions à tirer ici concernant les types de régions plus enclines à aborder les thèmes liés à Lisbonne dans leurs programmes.

**En ce qui concerne l'impact des Fonds structurels sur la gouvernance, la majorité des impacts signalés dans les études de cas portent sur les nouvelles pratiques et méthodes de travail en matière de cycle de programmation, d'évaluation et de partenariats.** Il y avait aussi des indications comme quoi l'influence des thèmes et des accents politiques a pu contribuer à une appréhension plus large de la politique régionale et du modèle de gouvernance requis pour promouvoir les objectifs qu'elle englobe.

Si on compare avec une analyse similaire réalisée pour les zones urbaines (dans le cadre du projet ORATE 2.2.3), il y a la fois des similitudes et des différences. Dans les zones urbaines, les principaux aspects relevés en matière d'impact politique et d'apprentissage en matière de gouvernance sont le travail en réseau et les innovations organisationnelles (partenariats débouchant sur de nouveaux réseaux de coopération et structures de gestion plus largement assises), la participation des citoyens et la construction d'une identité pour les habitants, ainsi que la visibilité et la connaissance des politiques de l'UE. Ici par contre les impacts détectés résident dans l'accent mis sur les constellations de partenariats et sur les pratiques de travail en partenariat. Il n'y a cependant pas de quoi s'étonner si l'on tient compte du fait que le niveau régional auquel l'analyse a été réalisée dans le cadre du présent projet est plus large, et que par conséquent certains impacts et influences sur le terrain ont peut-être été plus difficiles à percevoir.

Au niveau micro, on a identifié la nécessité de stabiliser les structures d'habitat régionales (surtout en zone rurale) dans certaines régions essentiellement rurales (comme la Laconie, Grevena et Madère). On peut considérer qu'un effet de ce type est également identifiable en Calabre et en Toscane. Toujours au niveau micro, on a vu apparaître dans le sud et l'est de l'Irlande et en Saxe une concentration sur les principales villes régionales, autrement dit une image nationale plus équilibrée.

En encourageant le travail en partenariat et une conception ascendante des politiques, dans le fil du principe de subsidiarité, les Fonds ont également facilité l'adaptation des politiques aux besoins et aux préférences exprimés par ceux qui vivent et oeuvrent dans les territoires concernés. Les effets qualitatifs observés au niveau *micro* comprennent la mise en place de ressources pour le développement économique, la promotion de la dimension stratégique dans la formulation des politiques, l'introduction de nouveaux types d'interventions, des partenariats améliorés, et l'encouragement de nouvelles dynamiques d'apprentissage et d'innovation.

## **1.3 Implications politiques et recommandations**

### ***1.3.1 Inclusion explicite et opérationnalisation du polycentrisme***

Comme il a été affirmé plus haut, si l'on souhaite mieux intégrer le polycentrisme dans les programmes des Fonds structurels, les niveaux meso et micro (c.-à-d. le niveau du programme) constituent à notre avis les niveaux les plus efficaces auquel le concept de polycentrisme pourrait être introduit. Ceci concerne le système de gestion des Fonds structurels aussi bien que les exigences pour les programmes. Dans le cadre du processus de programmation, on peut inciter les partenariats nationaux et régionaux à analyser leur structure urbaine. La nécessité de tenir compte des aspects morphologiques et fonctionnels des zones urbaines peut être incorporée dans les règlements des Fonds structurels concernant les programmes Objectif 1 et Objectif 2. Ceci peut se faire comme une partie des analyses AFOM. Pour que ce soit efficace, il faut aussi un ensemble de lignes directrices permettant une bonne appréhension du polycentrisme. Les orientations pour les programmes devraient comprendre une analyse de la manière dont les fonds pourraient le mieux contribuer au "développement de régions fonctionnelles équilibrées" ou de "systèmes urbains et régionaux équilibrés".

### ***1.3.2 Le zonage, clé du polycentrisme***

Nous avons vu que jusqu'à présent la majorité du financement a été consacrée aux régions monocentriques plutôt que polycentriques. La désignation des zones paraît donc représenter une des manières les plus praticables de prendre le polycentrisme en considération. Lors du zonage, la question de la cohésion territoriale aux niveaux *macro* et *meso* doit être prise en compte, de pair avec les potentialités polycentriques. Un zonage attentif aux aires urbaines fonctionnelles, notamment en ne les morcelant pas, peut concourir au développement polycentrique.

### ***1.3.3 Les secteurs politiques pertinents pour le polycentrisme: les infrastructures et la spécialisation fonctionnelle***

Il y a de nettes différences entre secteurs en ce qui concerne la production d'effets et d'impacts sur le polycentrisme. Les régions à forte intensité d'aides sont celles qui étaient les moins avantagées en matière d'accessibilité, ce qui semble indiquer que les infrastructures de transport sont un des secteurs où des impacts pourraient être observés. L'infrastructure (par son influence sur le positionnement spatial et l'accessibilité), le tourisme et la R&D présentent en outre un potentiel pour agir sur le positionnement spatial et renforcer la spécialisation régionale. La panoplie d'outils politiques existants pour les interventions des Fonds structurels semble suffire à cet égard, et aucune mesure ni priorité portant directement sur le polycentrisme n'est nécessaire. Un accent accru sur les dépenses en matière d'infrastructures pourrait constituer une option viable pour promouvoir le polycentrisme à travers les Fonds structurels. Aux niveaux *meso* et *macro* plus particulièrement, des mesures conçues pour encourager la spécialisation, l'exploitation des potentialités de développement et la compétitivité nationale et internationale peuvent également favoriser un développement polycentrique.

### **1.3.4 Plus d'attention à l'utilisation efficace des ressources en tenant mieux compte des effets en matière de gouvernance**

Dans un contexte de réduction du financement dans un certain nombre de zones, des structures et des procédures de gestion efficaces sont particulièrement nécessaires pour s'assurer que les fonds soient effectivement utilisés et qu'ils le soient efficacement.

Les effets indirects et le pouvoir du discours deviennent également de plus en plus importants. Maintenant déjà, la politique régionale européenne a des impacts considérables grâce aux effets indirects, en ce sens qu'elle détermine les agendas et influence les réflexions sur les politiques régionales nationales. Il faut une stratégie plus délibérée de stimulation de ces effets indirects. Les recommandations politiques dans ce domaine comprennent:

- *L'intensification du discours politique et l'encouragement de nouvelles façons de penser*

Pour que le développement polycentrique devienne un objectif politique plus explicite dans le cadre des Fonds structurels, il est grandement nécessaire de clarifier sa signification. Il faut également interpréter le polycentrisme de manière plus différenciée suivant les différentes échelles spatiales. Les niveaux *micro* et *meso* sont apparus comme particulièrement appropriés pour promouvoir cette nouvelle façon de penser et cette innovation politique. Dans cette même optique, le niveau *micro* peut donner lieu auprès des citoyens à des effets en termes de mobilisation et d'accès à la décision. Par ailleurs, il faut étudier les avantages du développement polycentrique dans le cadre de futures recherches empiriques.

- *L'encouragement de nouvelles façons de penser*

Pour les trois volets des futurs programmes, les Fonds structurels pourraient être utilisés pour promouvoir les objectifs et les concepts des politiques de développement spatial européennes de façon moins directe, comme en finançant des études, des évaluations, ou en encourageant de nouvelles façons de penser dans ce domaine. Les niveaux *micro* et *meso* sont de fait apparus comme particulièrement appropriés pour promouvoir cette nouvelle façon de penser et cette innovation politique. Dans la même optique, le niveau *micro* peut donner lieu auprès des citoyens à des effets en termes de mobilisation et d'accès à la décision.

- *L'utilisation de leviers pour agir sur les pratiques nationales*

A ce jour, on n'a pas encore trouvé de mécanisme efficace pour lier les objectifs de l'agenda de Lisbonne et la politique régionale de l'UE. L'utilisation des Fonds structurels et de Cohésion de l'UE comme leviers des politiques nationales pourrait peut-être apporter une solution à ce problème. De la même manière que le soutien de l'Objectif 3 a été lié à l'adoption de stratégies nationales pour l'emploi, le soutien des Fonds structurels pourrait dorénavant être lié lui aussi à l'adoption d'une politique explicite de développement spatial dans chaque pays. De plus, par le biais de l'obligation de cofinancement national, les Fonds seraient utilisés pour s'assurer qu'une part des budgets nationaux serait liée aux objectifs de cohésion territoriale, tout comme dans le passé ils ont contribué à préserver l'attribution de ressources nationales au développement régional face à des priorités concurrentes (spécialement en période d'austérité).

- *Promouvoir les liaisons transnationales*

La cohésion territoriale et le polycentrisme impliquent des aspects morphologiques et aussi des flux entre les différents pôles. Les programmes actuels des Fonds structurels peuvent contribuer à favoriser les flux matériels et immatériels entre régions et à l'intérieur de celles-ci en améliorant leur compétitivité économique et leur accessibilité. Les interactions entre pôles caractérisés par des profils apparentés, qui pourraient par exemple être partenaires d'une coopération, se limitent toutefois essentiellement à des activités dans le cadre d'Interreg. Pour le moment Interreg est le seul instrument de l'UE qui encourage la coopération. Stimuler la coopération entre des pôles européens dotés de profils de développement similaires dans le contexte des Fonds structurels peut favoriser le développement polycentrique.

### 3<sup>3</sup> Travail en réseau dans le cadre du programme ORATE

L'équipe ORATE 2.2.1 a cherché à coopérer de manière à utiliser au mieux l'expertise des instituts partenaires. En plus des contacts au jour le jour, les réunions du Groupe de projet transnational (GPT)<sup>4</sup> et du noyau de base ont été le principal instrument de travail en réseau. Des réunions se sont tenues à Stockholm (réunion de mise en route du projet en février 2003, et une réunion couplée au séminaire "ORATE et les pays nordiques" organisé chez Nordregio en novembre 2004), à Budapest (réunion du noyau de base en juin 2003, en relation avec la Cinquième conférence européenne sur l'évaluation des Fonds structurels organisée par la Commission européenne) et à Barcelone (en novembre 2003).

L'équipe de projet a consenti de sérieux efforts pour travailler en réseau avec d'autres GPT. De manière générale on peut distinguer trois catégories de coopération:

- *Coordination générale et plate-forme ORATE commune:*

#### **ORATE 3.1 – Outils intégrés**

*La coopération avec l'ORATE 3.1 a été de bon niveau, plus particulièrement en ce qui concerne la réflexion conceptuelle et l'élaboration de tentatives de recommandations politiques, ce qui a notamment requis des discussions méthodologiques également.*

- *Coopération concernant les Fonds structurels:*

#### **ORATE 2.2.2 – Aides pré-adhésion**

*La conception des projets et les approches méthodologiques d'ORATE 2.2.1 et 2.2.2 sont similaires, ce qui a facilité une coopération de bon niveau et un échange d'expériences utile. Ceci concerne en particulier les réflexions méthodologiques et la formulation d'une hypothèse de travail s'appuyant sur des exercices de méta-évaluation et sur le passage en revue des programmes actuels des Fonds structurels.*

*L'exercice cartographique réalisé conjointement par ORATE 221 et ORATE 222 donne un aperçu des dépenses annuelles des Fonds structurels et des aides pré-adhésion à un moment donné dans le temps, en part du PIB régional en euros. Inutile de dire que ceci ne nous donne qu'un instantané, dans une conjoncture particulière de l'évolution macroéconomique.*

*Notre projet partage toutefois quelques observations plus générales avec le 222 dédié aux aides pré-adhésion, surtout l'accent sur la capacité institutionnelle requise comme condition préalable pour réussir à mettre les programmes et les projets en œuvre. Pour utiliser efficacement les ressources, il faut concentrer les interventions sur les régions qui en ont le plus besoin, après s'être assuré que ce financement est géré de manière à permettre aux résultats, aux effets et aux impacts d'apparaître et de durer.*

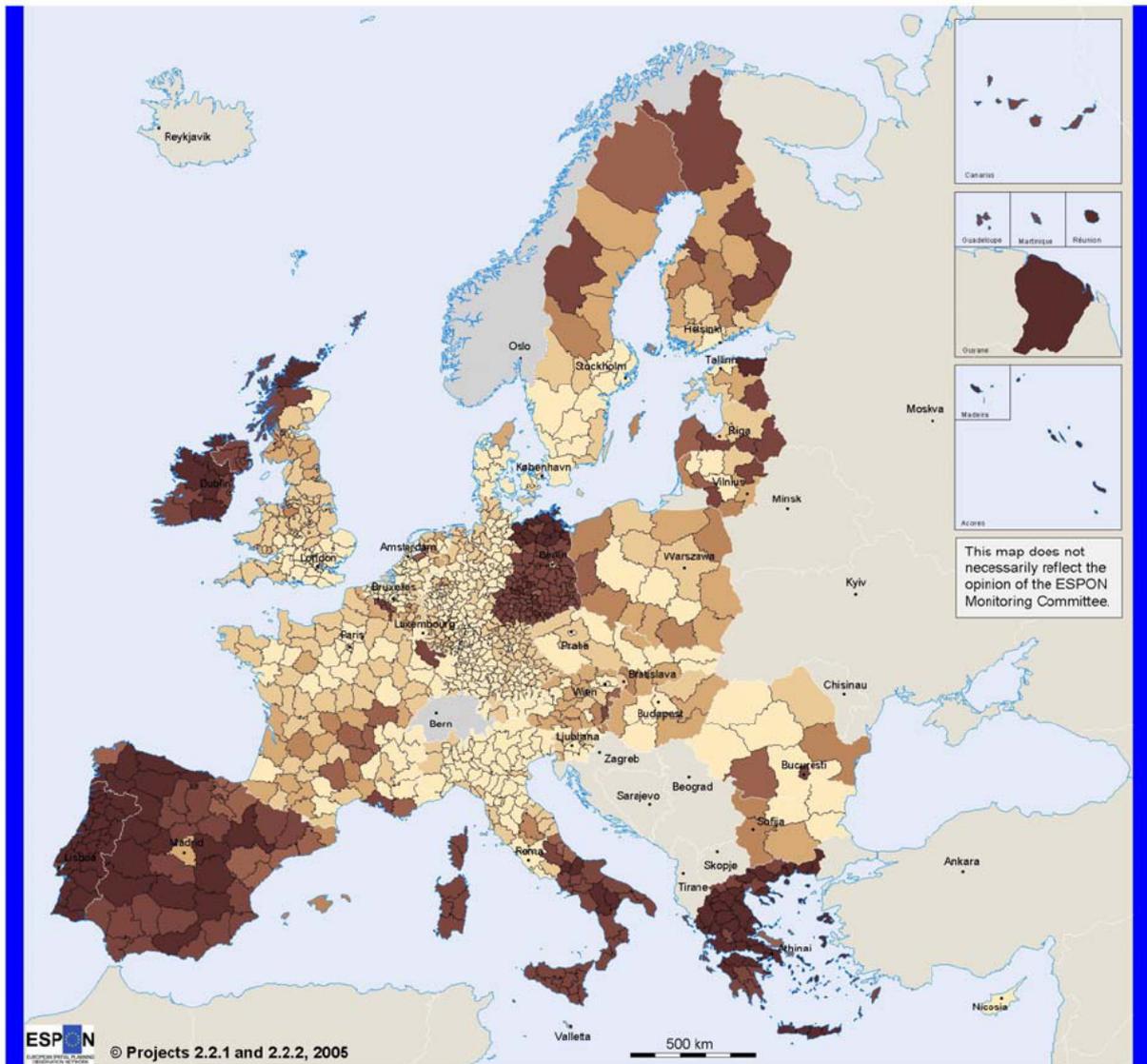
---

<sup>3</sup> La section 2 "Résumé scientifique des concepts, méthodologies et typologies utilisés" ne fait pas partie de la traduction.

<sup>4</sup> En anglais, TPG (Transnational Project Group)

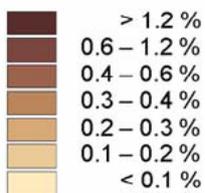
Carte 6: Dépenses annuelles moyennes des FS et des aides pré-adhésion, en part du PIB régional en euros, 1999

**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)**



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



### **ORATE 2.2.3 – Les Fonds structurels dans les zones urbaines**

*Après le Second rapport intermédiaire, la coopération entre ORATE 2.2.1 et ORATE 2.2.3 s'est bornée à des questions d'échange d'informations. Ceci concerne spécifiquement la conception et l'analyse des études de cas, vu que les deux projets ont réalisé des études de cas sur les effets territoriaux des Fonds structurels.*

- *Coopération concernant le développement spatial:*

#### **ORATE 1.1.1 – Développement polycentrique**

*Le développement polycentrique étant considéré comme un concept majeur pour évaluer les effets territoriaux des Fonds structurels, un contact étroit a été noué avec le projet ORATE 1.1.1. L'accent a été mis principalement sur les réflexions conceptuelles, ce qui a débouché par exemple sur l'utilisation dans le présent projet de la typologie des aires urbaines fonctionnelles d'ORATE 1.1.1. Les réflexions communes ont cependant porté aussi sur la mise au point des recommandations politiques.*

#### **ORATE 1.1.2 – Partenariat rural – urbain**

*Le travail réalisé sur les relations rural – urbain et sur les typologies des zones rurales et urbaines est considéré comme une composante essentielle de l'analyse de l'utilisation des Fonds structurels. Il y a eu par conséquent d'intenses discussions avec nos partenaires d'ORATE 1.1.2, principalement axées sur le travail conceptuel et typologique.*

#### **ORATE 1.2.1 – Transports**

*Les infrastructures de transport et l'accessibilité sont des aspects importants lorsqu'il est question des effets territoriaux des Fonds structurels. La présence de partenaires travaillant dans les deux projets a donc sans aucun doute facilité la circulation aisée des informations et une compréhension plus large des enjeux en cause.*

Les termes de référence du présent projet, l'*addendum*, les Notes d'orientation ORATE de Crète, de Matera, de Lillehammer et de Nimègue, ainsi que la réaction officielle aux rapports intermédiaires ont tous concouru à façonner le cadre de ce projet. Ils sont tous intégrés dans le travail réalisé pour ce rapport.