



Rapport d'expertise sur le rapport final ESPON 2.2.1.

Rapport : The territorial Effects of the Structural Funds, 212 p.

Annexe A : Country Reports, 860 p.

Annexe B : The Relationship between National Regional Policies and Structural Funds Policies, 102 p.

Annexe C : The Contribution of Interreg to Polycentric Development, 32 p.

Analyse transversale :

Données utilisées :	++
Méthodologie :	-
Théories :	-
Concepts :	+
Résultats :	~
Recommandations politiques :	~
Analyse de la cohérence :	+

La question posée dans le rapport en question est celle des relations potentielles entre les Fonds Structurels au sens large – incluant le Fond de cohésion - et le développement polycentrique défini comme forme opérationnelle de la cohésion territoriale en Europe. Plus précisément, la question est la suivante : est-ce que les Fonds Structurels, en apportant plus de cohésion économique, permettent également d'atteindre un objectif en termes de développement territorial polycentrique équilibré ?

Il s'agit là d'une question extrêmement intéressante sur le plan scientifique aussi bien que sur le plan opérationnel de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique régionale européenne et/ou nationale.

Le rapport s'organise en deux parties : la première propose une analyse descriptive et cartographique des Fonds Structurels sur la période 1995-1999 ainsi qu'une analyse de leurs implications spatiales potentielles, la seconde propose une analyse plus approfondie des effets territoriaux des Fonds Structurels en termes de politiques économiques et de mise en œuvre de ces dernières au niveau national et/ou régional. L'accent est mis sur la polycentricité et la cohésion territoriale en Europe.

Un travail considérable de collecte, vérification et contrôle de qualité des données a été fait sur les dépenses au titre des Fonds Structurels au sens large au niveau NUTS3. Le choix de cette unité administrative paraît approprié à l'objectif de l'étude. Ce travail permet de couvrir la quasi totalité des dépenses réalisées, soit 93,5 % du total des dépenses sur la période 1994-1999. C'est un des points positifs de l'étude qu'il faut souligner. Cependant, une simple analyse de statistique descriptive aurait pu être présentée dans le rapport.

Les Fonds Structurels représentaient en 1999 en moyenne 0.28 % du PIB de l'EU15, soit une aide relativement limitée. Les processus d'affectation par la Commission Européenne et d'utilisation par les régions éligibles de cette aide limitée doivent donc faire l'objet d'une attention d'autant plus méticuleuse. L'affectation de ces fonds est décidée sur un critère géoéconomique reposant sur le découpage administratif NUTS élaboré par Eurostat et la richesse ou pauvreté relative des unités administratives considérées. Son impact potentiel

devrait donc naturellement avoir une dimension spatiale : peut-on considérer là qu'il s'agit d'une coïncidence ? (p.7). Il se pose évidemment la question de l'adéquation du découpage administratif choisi à l'objectif de promotion de la cohésion économique et sociale que s'est fixée la Commission Européenne.

Concernant le développement polycentrique équilibré, il faut noter de prime abord qu'il ne s'agit pas là d'un objectif déclaré de la politique des Fonds Structurels. Son impact, si impact il y a, ne pourrait être au mieux qu'indirect d'où la difficulté de l'évaluation et par conséquent l'intérêt de l'étude proposée. D'autant plus que la discussion portant sur l'efficacité propre de la politique des Fonds Structurels est loin de faire l'objet d'un quelconque consensus. Les effets de levier des Fonds Structurels dans certains pays où la politique régionale européenne et la politique régionale nationale seraient coordonnées mériteraient d'être mieux argumentés dans le corps du texte. Considérer les politiques régionales d'origine nationale comme étant des effets indirects des politiques régionales d'origine européenne ne semble pas très convainquant.

Trois échelles spatiales différentes sont considérées dans l'analyse des effets spatiaux des Fonds Structurels en termes de cohésion territoriale et de développement polycentrique : les niveaux macro (européen), meso (national) et micro (régional). Le niveau macro met l'accent sur les aires urbaines fonctionnelles déjà compétitives sur le plan international. Le niveau meso qui correspond au niveau national n'est qu'effleuré dans la première partie du rapport et reste plutôt flou, il faut attendre la seconde partie du rapport pour voir ce dessiner quelques idées sur la cohésion transfrontalière ou la répartition des dépenses entre zones urbaines et rurales. Le niveau micro qui correspond au niveau régional est évoqué par l'intermédiaire des régions qualifiées de polycentriques, c'est-à-dire influencées par au moins deux aires urbaines.

Au niveau macro, l'impact spatial ou géographique des Fonds Structurels est analysé suivant 4 aspects : liens avec la croissance économique, l'emploi, la démographie et les transports :

- Le lien avec la croissance économique est plutôt faible voire inexistant. Le rapport nous apprend ainsi que les régions pauvres ont reçu plus d'aide que les régions riches avec toutefois quelques exceptions (p.11). Les cartes 1/7 ou 12 et 2/11 sont instructives, mais il manque ici une réelle analyse statistique du lien potentiel entre le taux de croissance relatif du PIB régional par tête et la dépense relative par tête réalisée au titre des Fonds Structurels au niveau NUTS3.
- Le lien entre les dépenses en Fonds Structurels et l'emploi semble encore plus faible. Ces dépenses ne sont pas créatrices d'emplois. La première partie du rapport ne fait qu'effleurer la question (1 paragraphe p.15).
- Le lien entre les dépenses en Fonds Structurels et l'évolution démographique serait négatif : à un niveau de dépenses élevées correspondrait une tendance démographique à la baisse ?
- Le lien entre les dépenses en Fonds Structurels liées à l'infrastructure (ERDF dans pour les Objectifs 1 et 2 et dépenses d'infrastructure pour le de Fond de Cohésion) et le réseau de transport et le développement de l'accessibilité en Europe est étudié : dans les régions peu accessibles, les dépenses seraient élevées.

Les auteurs concluent de cette analyse que les dépenses en Fonds Structurels et leur structure spatiale ne contribuent que très faiblement à la cohésion territoriale au niveau macro.

En l'absence d'impact quantitatif significatif des Fonds Structurels sur la performance économique des régions, il peut être intéressant de se demander s'il y a un impact indirect d'ordre plutôt qualitatif : encore faut-il en apporter des preuves convaincantes.

A noter que le texte fait souvent référence à la notion de « corrélation » sans qu’aucune analyse statistique ne soit jamais réalisée, on nous présente au mieux des cartes ou des nuages de points que l’on essaie vaguement de commenter. Ceci est, sur le plan méthodologique, une insuffisance majeure du texte présenté.

Au niveau micro, il semblerait que les régions polycentriques aient reçues moins d’aide que les autres régions. Les études de cas (Annexe A) montrent que les mesures directes bien ciblées ont un impact spatial plus prononcé. A des effets spatiaux quantitatifs limités s’ajoute des effets qualitatifs non négligeables en termes de gouvernance. Il semblerait ainsi que la gouvernance locale se soit renforcée au niveau régional ainsi que la coopération et la constitution de nouveaux réseaux.

Concernant les implications et les recommandations en terme de politiques économiques, le rapport conclut que le concept de développement polycentrique devrait être introduit aux niveaux meso et micro, c’est-à-dire à des niveaux de programmes individuels. L’échelle spatiale d’affectation de l’aide joue un rôle primordial si l’on s’intéresse à son impact spatial en termes de cohésion territoriale et de développement polycentrique. L’éligibilité aux différents programmes d’aide devrait être déterminée à l’aide d’un critère de potentiel de polycentricité et s’appliquer aux aires urbaines fonctionnelles, en ayant soin de ne pas les découper artificiellement, et non à des unités géographiques purement administratives et institutionnelle comme les NUTS. Les secteurs considérés comme pertinents sont ceux des infrastructures et de la spécialisation fonctionnelle. Le rapport préconise également une plus grande attention portée à l’utilisation des ressources à travers l’accent mis sur la gouvernance. La signification du concept de développement polycentrique devrait être explicitée dans le cadre des programme d’aide, et faire l’objet de nouvelles études, en particulier sur le plan de la recherche empirique. Le rapport préconise aussi l’utilisation des Fonds Structurels comme mesures incitatives pour l’élaboration des politiques de développement régional d’origine nationale. Finalement la promotion de l’accessibilité et de la compétitivité des régions, de même que l’interaction et la coopération entre régions devrait être aussi menée à travers les Fonds Structurels.

L’analyse de la bibliographie fait apparaître clairement un déséquilibre en faveur de la littérature de rapports rédigé pour divers organismes et institutions au détriment de la littérature académique et des revues scientifiques dans le domaine de la science régionale, de l’économie, de la géographie etc. Cette orientation opérationnelle explique sûrement l’absence de préoccupations théoriques dans le rapport qui par ailleurs s’attache à définir clairement un certain nombre de concepts et donne un particulier un contenu opérationnel au au concept de développement polycentrique.

Sur le plan méthodologique, je m’interroge sur l’utilisation très insuffisante de l’outil statistique alors qu’un effort très important a été fait pour constituer la banque de données et pour en donner des représentations cartographiques par SIG. Toutefois, la statistique descriptive, l’analyse exploratoire des données et pour ce qui concerne la dimension spatiale, l’analyse exploratoire des données géo-référencées, sans parler des méthodes économétriques standard et des méthodes d’économétrie spatiale auraient pu être utilisées avec profit. Ces méthodes sont aujourd’hui largement connues et utilisées dans les publications scientifiques des champs disciplinaires concernés. Leur absence mériterait pour le moins une explication.



Un point de détail qui nuit à la compréhension de la synthèse :

p.6 : il semble y avoir un problème avec la carte 1. Que représente-t-elle précisément ? Que signifie la légende au juste, il me semblait que la carte devrait représenter le ratio Fonds Structurels/PIB comme annoncé mais elle représente les dépenses en Fonds Structurels par tête (carte 7) ? Où est le Box Plot commenté dans le texte et qui devrait figurer dans le coin gauche de la carte ? La carte qui aurait dû être reprise ici est en fait la carte 12, p. 93.

Quelques références récentes :

Ertur C. et Le Gallo J. , « Exploratory Spatial Data Analysis of the Distribution of Regional per capita GDP in Europe, 1980-1995 », *Papers in Regional Science*, vol. 82, n°2, 2003, 175-201.

Ertur C. et Koch W. , « Analyse exploratoire des disparités régionales dans l'Europe élargie », *Région et Développement*, 21, 65-92, 2005.

S. Dall'erba, "Distribution of Regional Income and Regional Funds in Europe 1989 -1999: An exploratory Spatial Data Analysis", *Annals of Regional Science*, 2005, 39, 121-148.

S. Dall'erba et J. Le Gallo, "Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Econometric Analysis", à paraître dans *Papers in Regional Science*, 2005.