



ESPON 2.2.2 Pre-accession Aid Impact Analysis

Final Report – Draft

Commentaire scientifique du rapport

Gilles Lepasant (CNRS/Géographie – Gilles.Lepasant@msha.fr)

Conformément au cahier des charges à destination des experts, l'évaluation présente analyse la valeur ajoutée du rapport «Pre-accession Aid Impact Analysis» à travers une analyse transversale (méthodologie, résultats, données utilisées, recommandations politiques, théories et concepts) et une analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres. Afin d'être aussi concis que possible, nous ne détaillons pas les nombreux apports de cette étude et préférons nous limiter aux aspects qui auraient pu être enrichis.

1. Analyse transversale

a. Méthodologie

L'objet de l'étude, tel qu'il est énoncé p.11, est « la contribution de l'aide de pré-adhésion dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats aux objectifs formulés dans le SDEC. La recherche se concentre en particulier sur les contributions de l'aide de pré-adhésion aux objectifs de convergence/cohésion territoriale, de concurrence équitable entre les territoires, d'intégration territoriale et, dans une moindre mesure, de développement polycentrique ».

L'étude quantitative des effets territoriaux des fonds de pré-adhésion s'apparente à une gageure. En effet, le volume de ces fonds est modeste, les auteurs se limitent à des données antérieures à 2003 voire à 2001 (même si le rapport a été achevé en mars 2005) et une large partie des fonds concerne des projets environnementaux ainsi que des actions de soutien aux institutions dont l'impact territorial est indirect. Accessoirement, l'objectif officiel des fonds de pré-adhésion n'est pas de contribuer à la réalisation des priorités du SDEC.

Une analyse de la dimension territoriale des fonds de pré-adhésion n'est pas pour autant déplacée. Le programme Phare a en effet 3 objectifs : renforcer les institutions, assister les Etats dans leur processus de reprise de l'acquis communautaire, promouvoir la cohésion économique et sociale. En 1999, cette approche a été modifiée par la création de 2 fonds : ISPA (qui finance des infrastructures de transport et d'environnement) et SAPARD (qui finance des projets dans le secteur agricole et plus largement dans le monde rural). En conséquence, les priorités de Phare ont été affinées. La première concerne le soutien aux institutions, la seconde (ESC : Economic and Social Cohesion) finance des actions de développement qui n'entrent pas dans le cadre de SAPARD ou d'ISPA.

Analyser la dimension territoriale de l'assistance de pré-adhésion est donc pertinent. Toutefois, il convient de ne pas se focaliser sur la distribution statistique spatiale des fonds de pré-adhésion et sur une approche quantitative de leur impact. Une évaluation qualitative fondée sur des enquêtes de terrain et sur une analyse précise des types de projets prévus par les programmes permet d'éviter les risques d'une analyse trop générale. Il nous paraît par ailleurs utile de distinguer les impacts territoriaux directs des impacts indirects.



S'agissant de ces derniers, la question principale que soulèvent les fonds de pré-adhésion nous semble être la suivante : ont-ils à ce jour permis d'initier des bonnes pratiques (élaboration de stratégies d'aménagement du territoire, décloisonnement des administrations, coopération entre acteurs locaux du développement) susceptibles d'accroître la capacité des nouveaux États membres à exploiter pleinement le bénéfice des fonds structurels ? La réponse des auteurs semble positive mais sans qu'une argumentation détaillée soit proposée.

Les impacts directs ne concernent qu'une partie des programmes. Les projets de transport et d'environnement prévus par le programme ISPA ne peuvent être évalués sérieusement qu'à l'échelle des projets tant les sommes en jeu sont modestes. En revanche, les projets prévus par SAPARD (fonds pour lequel une analyse détaillée serait bienvenue), de Phare ESC et de Phare CBC (l'étude fournit ici des études de cas très intéressantes) justifient une analyse qualitative de leurs incidences possibles sur les territoires.

S'agissant de SAPARD, les questionnements suivants auraient pu être abordés : la complexité des procédures ne favorise-t-elle pas les grandes exploitations en participant ainsi d'une restructuration du monde rural au détriment des petites exploitations ? Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de la répartition géographique et de la nature des projets déposés (et surtout des projets acceptés) au titre des différentes mesures proposées par SAPARD ? Le programme a-t-il permis de développer la multi-fonctionnalité avant même la mise en œuvre du pilier « Développement rural » de la PAC ? Les pratiques favorables à la protection de l'environnement ont-elles été suffisamment encouragées par le programme ? Dans quelle mesure celui-ci a-t-il répondu aux besoins des acteurs locaux ?

En somme, selon nous, l'étude aurait gagné à être élargie aux impacts territoriaux directs et indirects de l'assistance de pré-adhésion mais restreinte à un nombre réduit de pays ou de programmes (soit Phare ESC, soit SAPARD).

b. Résultats

Les résultats intéressants de l'étude auraient pu bénéficier des évaluations critiques conduites par la Commission (du programme Phare et de la politique des jumelages) et par la Cour des comptes européenne (de la politique des jumelages). Ainsi, des recommandations précises centrées sur la dimension territoriale de l'assistance communautaire de pré-adhésion auraient complété ces évaluations et auraient eu une utilité opérationnelle accrue pour la conception des prochains fonds d'assistance et de pré-adhésion. Plus largement, elles auraient permis d'apporter une contribution aux questionnements scientifiques relatifs à l'aide au développement des territoires.

c. Données utilisées

L'étude repose pour l'essentiel sur des données chiffrées qui ont fait l'objet de différents traitements statistiques visant à établir des corrélations ... dont les auteurs admettent à juste titre qu'elles sont sujettes à caution.

Les études de cas qui figurent également dans l'étude, même si elles sont brèves et peu nombreuses, fournissent un éclairage précieux. Il aurait été utile d'ajouter des entretiens avec des acteurs économiques et politiques locaux, des porteurs de projets, des conseillers pré-adhésion afin de mieux appréhender l'intérêt des fonds de pré-adhésion pour la restructuration des tissus économiques et les difficultés qui sont à l'origine de nombreux retards dans leur mise en œuvre. Dans la mesure où « l'appropriation » par les bénéficiaires des programmes est essentielle pour le succès de ces derniers, des indications sur ce point auraient été précieuses.

Il serait éventuellement judicieux de consacrer une étude spécifique au fonds SAPARD et d'utiliser comme données, non pas les sommes distribuées dans les régions, mais les types de projets. Les impacts territoriaux de SAPARD ne sont en effet pas anodins. Dans un contexte caractérisé par le



déclin de l'agriculture et la polarisation croissante des territoires dans les nouveaux Etats membres, il participe de la restructuration des espaces ruraux.

d. Recommandations politiques

La majorité des recommandations concerne les fonds structurels et non les fonds de pré-adhésion.

La recommandation selon laquelle le soutien aux institutions doit être poursuivi paraît judicieuse. Le débat sur ce point concerne la méthode qui doit prévaloir pour renforcer les institutions. Il serait opportun, avec le recul dont on dispose désormais, d'évaluer les instruments mis en œuvre, notamment les jumelages dont le bilan peut paraître controversé. Que signifie concrètement le soutien aux institutions ? Comment former avec un rapport coût/bénéfice optimal les personnels et contribuer à constituer dans les nouveaux Etats membres des fonctions publiques dotées d'une culture de projet ? Telles sont selon nous des questions sur lesquelles une expertise est nécessaire tant le soutien aux institutions a mobilisé une part substantielle de l'assistance destinée aux nouveaux Etats membres.

Les auteurs plaident par ailleurs pour une simplification des procédures des fonds de pré-adhésion et des fonds structurels (même si les procédures diffèrent sensiblement dans ces deux cas). Si cette « revendication » est récurrente, il serait utile d'avancer des propositions précises permettant de trouver un meilleur équilibre entre les aspirations légitimes des bénéficiaires et les exigences non moins légitimes du contribuable préoccupé par les risques de fraude.

Le souhait d'une meilleure articulation entre les politiques sectorielles et la politique régionale est lui aussi récurrent. Sur ce point, le concept d'intégration (processus de Cardiff) qui prévaut pour la politique environnementale pourrait être étendu à la politique régionale. De la sorte, les décisions sectorielles feraient en amont l'objet d'une étude de leur impact sur le territoire européen.

La nécessité d'une intégration des interventions dans des stratégies globales est à juste titre réaffirmée par les auteurs. Il s'agit néanmoins là d'une exigence à formuler auprès des bénéficiaires et non de la Commission. De surcroît, dans le cadre des fonds structurels, la logique de programmation qui s'impose prévoit précisément que les actions soient intégrées à un projet global cohérent.

Enfin, les *policy packages* s'appuient sur une méthodologie qui nous semble possible d'affiner. Pour être opérationnelles, les recommandations devraient être plus précises. En l'état, les mêmes recommandations valent quasiment pour chaque type de région. Les auteurs le reconnaissent implicitement en recommandant, par exemple, un investissement important dans les ressources humaines pour 5 des 6 types de territoire recensés.

e. Théories et concepts

L'étude convoque peu de théories et de concepts, ce qui se justifie compte-tenu de la thématique traitée. Les théories invoquées renvoient à la relation qui prévaut entre intégration régionale et cohésion territoriale. Une part significative des fonds est destinée au renforcement des institutions et le programme Phare, dans son ensemble, vise officiellement à aider les Etats à accélérer la reprise de l'acquis et à créer les conditions d'une gestion efficace des fonds structurels. En conséquence, les théories et les concepts qui nous paraissent les plus pertinents sont ceux qui renvoient au rôle des institutions et des réseaux d'acteurs dans le développement.

2. Analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres

L'étude riche, dotée de nombreuses cartes et animée d'analyses générales mêlées à des études de cas mériterait d'être précédée d'une présentation synthétique des principes et des modalités de



l'assistance de pré-adhésion. Il serait ainsi apparu clairement au lecteur quels programmes ont une dimension territoriale directe ou indirecte.

Le chapitre 8 aborde un autre thème que celui traité par l'étude puisqu'il repose principalement sur l'évaluation ex-ante des PND (Plans nationaux de développement) rédigés dans la perspective des fonds structurels. Il aurait éventuellement été judicieux de montrer concrètement, pour chaque nouvel Etat membre, dans quelle mesure les efforts déployés dans le cadre du processus de pré-adhésion ont été réinvestis dans la préparation des stratégies nécessaires pour la mise en œuvre des fonds structurels. Le sous-chapitre 8.4 résume la réforme en cours de la politique régionale dont les principes et les détails sont accessibles sur le site Internet de la Commission européenne.

Le chapitre 9 aborde également un autre thème que l'assistance de pré-adhésion, à savoir les implications territoriales de la reprise de l'acquis. Ce thème aussi complexe que vaste mériterait une étude en soi. De même, on perçoit difficilement le rapport du chapitre 10 avec l'intitulé de l'étude.

Conclusion

Compte-tenu du thème de l'étude, la prise en compte des spécificités territoriales françaises par les auteurs ne saurait être évaluée. Le rôle des territoires ouest-européens dans l'assistance de pré-adhésion pourrait néanmoins être étudié à travers l'examen du rôle des collectivités locales. Par l'envoi d'experts, par l'accueil de fonctionnaires territoriaux de collectivités partenaires, par la pratique des jumelages entre villes, les collectivités territoriales de l'UE-15 ont en effet contribué à diffuser des bonnes pratiques pour un coût modeste et souvent avec efficacité en inscrivant leurs actions dans le temps. Les synergies qui ont pu être nouées entre leurs actions et les programmes de la Commission mériteraient sans doute attention.

Gilles Lepasant
Juin 2005