

Service Public de Wallonie - Département de la  
Coordination des fonds structurels

Place Joséphine-Charlotte 2  
5100 Namur (Jambes)



# Evaluation préparatoire sur la mise en œuvre du développement territorial (programmation FEDER 2021-2027)

Résumé exécutif  
*Mars 2020*

**BDO Advisory**

## Vos contacts :

Michaël Van Cutsem  
michael.vancutsem@bdo.be

Marie Gavroy  
marie.gavroy@bdo.be

Thomas Gayzal  
thomas.gayzal@bdo.be

Clément Poulain  
clement.poulain@bdo.be

## 1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le résumé du rapport final de l'évaluation préparatoire en vue d'alimenter la réflexion sur la mise en œuvre du développement territorial sous la programmation FEDER 2021-2027 sur base de sa mise en œuvre à travers les axes 3 « Intelligence territoriale 2020 », 4 « Transition vers une Wallonie bas carbone » et 5 « Développement urbain intégré 2020 » du Programme opérationnel FEDER 2014-2020 « Wallonie 2020 EU ». Cette évaluation a été menée entre août 2019 et février 2020 et s'inscrit dans la perspective plus large de la prochaine programmation FEDER 2021-2027.

Conformément au Plan d'évaluation du Programme Opérationnel FEDER 2014-2020, il a été décidé de faire réaliser l'évaluation des processus sous-jacents à la politique de développement territorial telle que menée dans le cadre de cette programmation et ce, de l'identification des axes stratégiques jusqu'à la sélection des projets permettant de concrétiser cette stratégie.

- Le champ de l'évaluation

Ainsi, la présente évaluation se concentre sur les axes 3, 4 (hors mesures 4.2.1, 4.2.2 et 4.2.4) et 5 du Programme opérationnel FEDER 2014-2020. Les analyses, constats et conclusions que nous émettons dans le rapport d'évaluation s'entendent dans ce périmètre.

Notons également qu'une évaluation sur les impacts et les résultats des projets qui composent le Programme opérationnel est prématurée pour les axes 3, 4 et 5. Dès lors, les réalisations et les résultats ne font pas l'objet central de cette évaluation.

- L'enjeu de l'évaluation

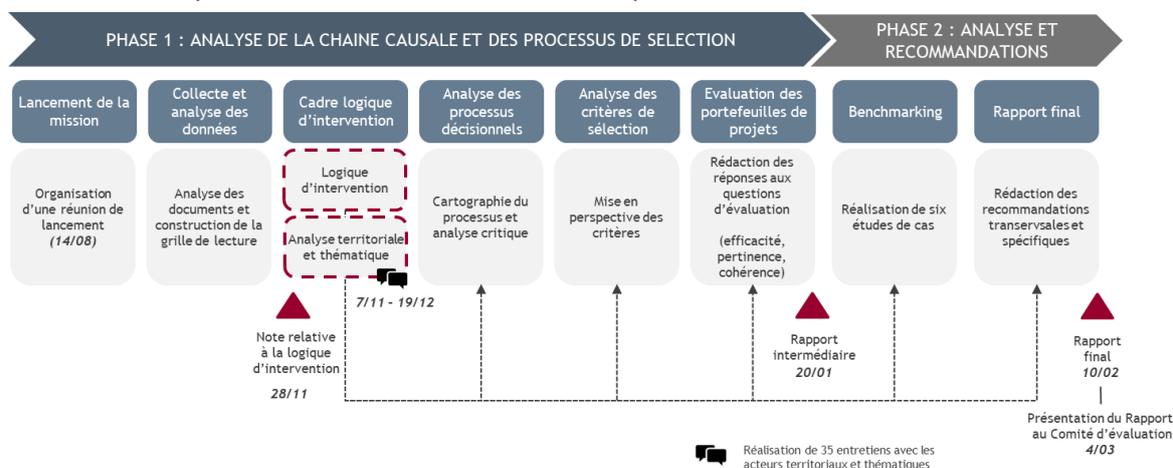
L'enjeu de l'intervention est double :

- (1) D'une part, il s'agit de porter un regard indépendant sur la manière dont les axes du Programme opérationnel traduisent la **stratégie wallonne de développement territorial** en accord avec les orientations européennes de la programmation.
- (2) D'autre part, il s'agit d'apprécier dans quelle mesure les axes et les mesures spécifiquement territoriaux du Programme opérationnel ainsi que les processus de sélection des bénéficiaires doivent faire l'objet d'adaptations en préparation de la prochaine programmation 2021-2027, tant sur le fond que sur la forme :
  - sur le fond : l'analyse porte sur la mise en œuvre, par territoire et par thématique, de la stratégie de développement territorial menée durant la programmation 2014-2020 et sur la capacité à s'intégrer dans un cadre d'objectifs renouvelés de manière plus accentuée en termes d'ambition climatique et d'innovation au travers de la programmation 2021-2027 ;
  - sur la forme : la sélection des projets et la logique des portefeuilles, l'implication des territoires et des pôles urbains, la mobilisation d'une task-force, le choix des critères de sélection sont autant de dispositions particulières qui ont émaillé le processus de sélection des projets pour la période de programmation qui se termine. Avec quels effets, quelle valeur ajoutée pour les projets et pour la Wallonie ?

A ce titre, l'évaluation s'inscrit partiellement dans une logique d'analyse de l'efficacité du Programme opérationnel et des axes et mesures concernés, et complètement dans une analyse de leur cohérence interne et externe ainsi que de leur pertinence au regard des nouvelles priorités européennes et wallonnes.

## 2. MÉTHODOLOGIE MOBILISÉE

La méthodologie de travail s'est déclinée en deux phases : une phase d'analyse de la chaîne causale et des processus de sélection et une autre phase dédiée aux recommandations.



Après une réunion avec le pouvoir adjudicateur et une première analyse de la documentation à notre disposition, nous nous sommes attelés à la construction du cadre logique d'intervention. Cette étape s'est déclinée en deux volets :

- (1) la constitution d'un référentiel pour l'évaluation sous la forme d'une arborescence des objectifs du Programme opérationnel : cette première étape nous a permis de prendre connaissance de chacun des axes concernés par l'évaluation ;
- (2) la réalisation de 35 entretiens avec les acteurs territoriaux et thématiques du Programme.

Ensuite, nous avons procédé à l'analyse du processus décisionnel et des critères de sélection. Le processus décisionnel relatif à la sélection des projets a été examiné, décrit et cartographié. A partir de cette cartographie, nous avons proposé une série d'améliorations à mettre en œuvre. Par la suite, nous avons analysé les critères de sélection afin de savoir si ces derniers devaient faire l'objet d'adaptations au regard de leurs modalités d'application passées et au regard des nouvelles orientations de la réglementation.

Ensuite, sur base de cet important travail de collecte et de structuration de l'information, nous avons rédigé les réponses aux questions d'évaluation. Cette étape a pour but de procéder à l'évaluation des portefeuilles de projets sélectionnés à partir des critères préalablement définis : efficacité, pertinence, cohérence.

Enfin, par-delà les leçons à tirer du processus décisionnel et de la mise en œuvre de la stratégie de développement territorial en Wallonie, il est intéressant de voir comment d'autres acteurs européens ont, dans leur propre contexte mais au départ de cadres réglementaires identiques, pu développer d'autres manières d'associer les partenaires ou de sélectionner les opérateurs de la Programmation. Pour ce faire, une analyse comparative (benchmark) a été réalisée avec six régions européennes et a permis d'alimenter les recommandations (Région de Bruxelles-

Capitale, Région flamande, Hauts de France, South and West Netherlands, Rhénanie du Nord-Westphalie, Pays de Galles). Cette analyse a porté sur cinq points principaux : les investissements territoriaux intégrés, le développement urbain durable, les résultats attendus et les moyens déployés de l'intervention FEDER sur le territoire, le type de porteurs de projets et, enfin, le processus de sélection.

L'évaluation nous a permis de formuler des recommandations en vue du travail préparatoire sur la mise en œuvre du développement territorial lors de la prochaine période de programmation FEDER (2021-2027). Ces recommandations sont de deux ordres : transversal et spécifique.

### 3. RECOMMANDATIONS

#### 3.1. Les recommandations transversales

Les recommandations transversales plaident pour l'introduction, au niveau wallon, d'une approche stratégique commune auprès de tous les opérateurs et plus précisément auprès des pôles urbains.

- nous préconisons de mettre en place une première étape de sélection consistant en la définition de stratégie de pôles urbains. Cette étape permettra à la région, d'une part, de mettre en avant les thématiques communes à chacune des stratégies en vue d'envisager la réalisation de portefeuilles thématiques communs et, d'autre part, de développer plus de synergies sur l'ensemble du territoire. La qualité du diagnostic territorial permettra à l'autorité de gestion d'apprécier la maturité du territoire candidat et, le cas échéant, de l'écarter du processus de sélection ;
- un **canevas** uniformisé à toutes les entités désireuses de déposer une stratégie sera proposé. La Région les jugera sur base de critères objectifs, transparents et sans ambiguïté. L'étape de dépôt de stratégie, via le canevas, permettra :
  - o de s'assurer de la maturité de la stratégie de développement territorial des pôles urbains,
  - o de s'assurer de la cohérence de la stratégie au regard du Programme opérationnel et de ses objectifs,
  - o de faire de la stratégie intégrée un prérequis en amont de la sélection des projets,
  - o de garantir une vision stratégique articulée à une échelle cohérente et fonctionnelle,
  - o d'émettre des recommandations en vue de la rédaction des fiches projets,
  - o d'éviter les effets d'opportunité.
- les **pôles urbains** restent pertinents comme zones de références pour le financement FEDER et la concentration des financements. Ces derniers sont les garants de la stratégie locale intégrée mais devraient, sous le pilotage des EIR, identifier précisément leur périphérie, leur aire d'influence. Les Communes comprises dans cette aire pourront alors proposer des projets s'intégrant dans cette stratégie, en complémentarité avec le pôle urbain. Dans cette optique, le rapport d'évaluation plaide pour un partage territorial plus équilibré. Trois possibilités s'offrent au Gouvernement Wallon :

- soit, il est décidé de privilégier **une approche égalitaire**. Chaque pôle se voit octroyer un montant sur base de critères objectifs préétablis ;
  - soit, il est décidé de privilégier **une approche équitable** en mettant l'accent **sur les pôles** disposant des indicateurs socioéconomiques les plus faibles ;
  - soit, il est décidé de privilégier **certaines pôles urbains** comme moteur du développement territorial de la Wallonie. Cette approche serait adoptée en misant sur le concept de « réseau territorialisé ».
- la prise en compte des **zones rurales** dans la prochaine programmation est possible via la porte d'entrée des pôles urbains, signifiant que les zones rurales seront considérées en fonction de leur lien démontré avec un pôle. L'intégration des GAL permet d'inclure davantage les Communes de plus petites tailles au sein de la programmation et de tendre vers un développement territorial intégré. En revanche, elle engendrerait une possible dilution des moyens ;
  - le rôle des **entités infrarégionales (EIR)** a été pertinent pour garantir des projets cohérents, en lien avec les priorités régionales et européennes. Il est préconisé de confier aux EIR un rôle de conseiller des pôles dans la rédaction de leur stratégie mais aussi dans l'argumentation de l'approche stratégique devant l'autorité de gestion. Les EIR rédigeront également une stratégie globale, mettant en évidence les points communs aux différents pôles présents sur leur territoire ;
  - **l'analyse et la sélection de projets** doivent être optimisées. D'abord, il est indispensable de s'assurer que le projet remplit toutes les conditions requises par les critères d'éligibilité. Ces critères seront exclusifs. Ensuite, des critères de sélection mesurables (c'est-à-dire que, pour chaque critère de sélection, une cotation sera attribuée et motivée) hiérarchiseront les projets en cas de dépassement de budget et les mettront en ordre utile de financement. Chacune des administrations fonctionnelles définira alors son système de cotation en fonction de ses attentes techniques et des programmes/normes qui la concerne (dépassement d'une norme, prise en compte d'un objectif stratégique, inscription dans un plan stratégique etc.) ;
  - des **critères de sélection** complémentaires à ceux déjà d'application lors de cette programmation seront développés, notamment pour assurer une plus grande cohérence entre les objectifs thématiques mobilisés et les projets sélectionnés. Des critères sur les principes horizontaux, l'impact environnemental, le respect du développement durable, la pérennisation du projet une fois le financement européen terminé et la dynamique partenariale locale sont également à envisager ;
  - la mobilisation du concept d'**investissements territoriaux intégrés (ITI)** est une piste à investiguer pour promouvoir l'utilisation intégrée des Fonds européens et garantir de nouvelles synergies entre les différents Fonds en vue d'atteindre un objectif commun.

### 3.2. Les recommandations spécifiques

Au fil de l'évaluation, une série de constats a été formulée sans pour autant que ces derniers aient tous été mobilisés pour répondre aux questions d'évaluation. Estimant qu'ils étaient pertinents et que l'évaluation n'aurait pas été complète sans intégrer le reste de nos constats, nous listons donc ci-après les recommandations spécifiques accumulées tout au long du processus évaluatif.

D'abord, il apparaît essentiel de renouveler le dialogue avec les territoires wallons au plus vite en vue de la préparation de la prochaine programmation. Il s'agit de sensibiliser les territoires aux orientations conjointes de la Wallonie et de l'Europe. Dans l'hypothèse d'une approche renforcée via des stratégies territoriales intégrées, il semble important de créer un dialogue entre l'autorité de gestion et les territoires afin, d'une part, de disposer des meilleurs projets possibles et, d'autre part, de penser le meilleur processus décisionnel pour la prochaine période de programmation.

Concernant le **processus décisionnel**, l'évaluation recommande d'amplifier le rôle des administrations fonctionnelles, dont l'implication est trop faible aujourd'hui, notamment car la programmation FEDER reste d'abord une charge de travail supplémentaire imposée et non un processus dans lequel elles se sentent intégrées. Une implication plus grande des administrations fonctionnelles dans le processus de sélection et la rédaction des critères de sélection du PO peut solutionner cette situation. Il est aussi préconisé de mettre en place un groupe de pratique en vue d'encourager la spécialisation transversale au sein de l'administration. Il s'agira alors de désigner, au sein de chaque administration fonctionnelle, un responsable « FEDER » ainsi qu'une personne *back-up*.

Concernant les **critères de sélection**, l'évaluation met en évidence leur manque de clarté. Ils ne sont pas suffisamment explicites pour aider les porteurs à déposer des portefeuilles cohérents. D'abord, parce que les critères arrivent en second rang lors de la rédaction des projets : les potentiels bénéficiaires donnent la priorité aux projets en adéquation avec les stratégies locales, indépendamment des critères. Ensuite, parce que les critères ne sont pas toujours interprétés de façon uniforme par les acteurs. Pour résoudre ces écueils, l'introduction d'une étape portant uniquement sur la stratégie et la mise en place d'une communauté de pratique au sein du SPW semblent constituer des solutions pertinentes.

Pour ce qui est de la **concentration thématique**, il a été constaté que, pour atteindre des résultats similaires, les pôles mobilisent des mesures parfois différentes. Ceci illustre, d'une part, la transversalité des mesures et, d'autre part, l'absence d'une stricte délimitation de celles-ci. Un projet de même nature peut se retrouver dans des mesures différentes, ce qui ne permet pas d'identifier clairement la portée précise de chaque mesure et chaque thème. Avoir une ou des mesure(s) correspondant à une thématique unique aurait plusieurs avantages :

- il serait possible de déterminer clairement les résultats d'une thématique ;
- les liens avec des programmes régionaux pourraient être réalisés plus facilement puisqu'un programme régional thématique (exemple : stratégie de rénovation énergétique) pourrait être lié à une seule thématique identifiée (exemple : énergie) ;
- il sera plus aisé de définir quelles sont les administrations fonctionnelles les plus pertinentes pour suivre les projets et prodiguer les avis techniques (une mesure = un thème = une administration fonctionnelle) ;
- la Région pourra mieux évaluer où se situent les besoins des territoires si une thématique n'est pas - ou peu - investie, notamment en vue de l'évaluation de mi-parcours prévue dans les projets de règlements européens.

Il est préconisé d'adopter, en vue de la prochaine programmation, une approche plus exigeante quant aux choix thématiques. Les priorités, objectifs et domaines d'intervention doivent être cloisonnés plus strictement et/ou illustrés par l'exemple de façon à ce que les projets puissent être « classés » de façon plus pertinente.