



AVIS A. 849

du CESRW
et
du CONSEIL WALLON DE LA
POLITIQUE SCIENTIFIQUE

CONCERNANT LES PROJETS DE PROGRAMMES
OPERATIONNELS RELATIFS AUX OBJECTIFS
« CONVERGENCE » ET « COMPETITIVITE REGIONALE
ET EMPLOI » DE LA PROGRAMMATION 2007-2013
DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

Adopté par le Bureau du 19 février 2007

Liège, le 19 février 2007

SAISINE

En date du 26 janvier 2007, M. Elio Di Rupo, Ministre-Président du Gouvernement wallon sollicitait l'avis du CESRW et du CPS concernant les projets de programmes opérationnels relatifs aux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » de la programmation 2007-2013 des fonds structurels européens.

Vu l'urgence, l'avis étant demandé pour le 15 février, les deux Conseils ont décidé de rendre un avis conjoint.

EXPOSE DU DOSSIER

Lors de sa séance du 22 juin 2006, le Gouvernement wallon a adopté le volet wallon du Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) qui fixe les grandes lignes de la future intervention des Fonds structurels. Celui-ci fait actuellement l'objet de négociations avec les services de la Commission européenne et s'intègre dans un document complet, au niveau national.

Pour la programmation 2007-2013, la Région wallonne peut élargir aux programmes suivants :

- Objectif « Convergence » (Objectif 1) dans la Province du Hainaut ;
- Objectif « Compétitivité régionale et Emploi » (Objectif 2) pour le reste du territoire wallon.

Le cœur de la stratégie, identifiant les axes et les mesures qui seront concrètement développés doit être détaillé dans les documents suivants :

- Un Programme opérationnel FEDER Convergence ;
- Un Programme opérationnel FEDER Compétitivité ;
- Un Programme opérationnel FSE Convergence ;
- Un Programme opérationnel FSE Compétitivité ;
- Un Complément de programmation FEDER Convergence ;
- Un Complément de programmation FEDER Compétitivité ;
- Un Complément de programmation FSE Convergence ;
- Un Complément de programmation FSE Compétitivité.

Les Programmes opérationnels sont les documents officiels qui seront soumis à l'approbation de la Commission européenne.

Les Compléments de programmation sont des outils internes de gestion qui aborderont véritablement dans le détail les mesures concrètement menées sur le terrain (détails et budgets des mesures, indicateurs, critères de réalisation). Ils seront également les documents de

référence lors de l'appel à projets, pour le travail de la Task Force et le suivi journalier des programmes.

Ces documents s'articulent autour des 4 axes prioritaires suivants (reprenant les plans stratégiques transversaux - PST) :

1. Création d'entreprises et d'emplois (FEDER et FSE)
2. Développement du capital humain, des connaissances, des savoir-faire et de la recherche (FEDER et FSE)
3. Inclusion sociale (FSE)
4. Développement territorial équilibré et durable (FEDER)

Au préalable, comme le soulignent la Déclaration de politique régionale et le Contrat d'Avenir de manière générale, il s'agit dans la préparation de la future programmation de mettre en œuvre une dynamique collective et des priorités transversales.

De plus, les principes généraux suivants et tels que prévus dans le CRSN et dans la Décision du Gouvernement wallon du 8 décembre 2005 doivent être suivis :

- une cohérence et une articulation renforcée avec la politique wallonne – notamment le Plan d'Actions Prioritaires - les fonds européens devant permettre d'amplifier et de compléter les politiques menées au niveau wallon ;
- une concentration des moyens permettant un ciblage sur des actions générant des gains de valeur ajoutée substantiels et pour lesquelles l'effet de levier des fonds européens est le plus important ;
- hors objectif « Convergence », une concentration géographique prioritaire sur les zones qui ont bénéficié de l'Objectif 2 et d'URBAN en 2000-2006.

En outre, les grandes lignes directrices qui doivent être suivies par les opérateurs potentiels sont les suivantes :

- **Portefeuilles intégrés de projets structurants :**

Les projets qui seront développés doivent s'inscrire dans une démarche partenariale, présentant une vision intégrée en opposition aux projets isolés n'étant pas issus d'une réelle stratégie commune.

- **Développement urbain**

Comme prôné par de nombreuses études universitaires et pratiqué avec succès dans plusieurs Régions d'Europe, ainsi que vivement souhaité par la Commission européenne, la concentration de moyens sur les milieux urbains constitue une nécessité avérée pour le redéploiement régional. Dans ce cadre, les documents stratégiques identifient les bassins de Liège-Verviers, de Mons-Borinage-Centre et de Charleroi comme des zones prioritaires. Enfin, le Gouvernement wallon a marqué sa volonté de se concentrer sur le financement de projets plutôt que sur des frais de structure.

Le contenu des programmes opérationnels et le contenu des affectations budgétaires sont synthétisés en annexe.

AVIS

Remarques préliminaires

Le CESRW et le CPS déplorent la brièveté du délai qui leur a été imparti pour examiner un dossier d'une telle importance. Ils regrettent également de ne pas avoir disposé des compléments de programmation qui leur auraient permis d'avoir une vision plus précise et plus complète des mesures envisagées.

Les deux Conseils souhaitent d'une part que tous les programmes opérationnels soient évalués à mi-parcours et d'autre part, qu'ils soient associés au processus d'évaluation ainsi précisé, dans le cadre d'une concertation assortie d'un calendrier approprié. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche participative, ils attirent également l'attention du Gouvernement wallon sur le rôle crucial des comités de suivi.

Remarques générales

Le CESRW et le CPS considèrent que les politiques menées dans le cadre des fonds structurels doivent être issues d'une stratégie globale définie pour l'ensemble de la région wallonne dont ils permettront d'amplifier les effets dans les zones concernées. A cet égard, ils se félicitent que les projets de programmes opérationnels s'articulent sur les grands axes définissant les plans stratégiques transversaux.

Ils insistent pour que les moyens attribués aux programmes structurels viennent s'ajouter et ne se substituent pas à ceux qui ont été prévus pour le financement du Plan Marshall entre autres et ce, en vertu du principe d'additionnalité.

Sachant que la période de programmation couvre la période 2007-2013, les deux Conseils attirent l'attention du Gouvernement wallon sur la nécessité d'une continuité dans la stratégie développée dans le Plan d'Actions Prioritaires au-delà de la présente législature qui s'achève en 2009.

Les domaines d'intervention

Les deux Conseils relèvent que les domaines d'activités des pôles de compétitivité jouent un rôle central dans de nombreuses mesures développées dans les 4 programmes opérationnels. Ils approuvent l'idée de concentrer les moyens sur des domaines porteurs pour la région wallonne de façon à atteindre une masse critique. Ils insistent néanmoins sur la nécessité de soutenir des projets prometteurs, même si ceux-ci ne s'inscrivent pas dans les thématiques prioritaires retenues au départ.

Les deux Conseils constatent que la notion de recherche telle que définie dans les documents n'englobe pas la recherche en sciences humaines, ce qui donne à l'axe 2 du Programme Opérationnel FSE un caractère statique. Ils insistent sur le fait que des recherches doivent encore être menées dans les domaines de la formation et de l'éducation pour mener des actions efficaces et innovantes permettant d'atteindre les objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne¹.

Le secteur énergétique

Partant du constat que la réduction de la demande en énergie concourra à atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à la région wallonne dans le cadre du Protocole de Kyoto et qu'elle sera essentielle pour parvenir aux objectifs ultérieurs, les deux Conseils s'étonnent que l'utilisation durable de l'énergie ne figure pas parmi les priorités transversales du programme. En effet, l'énergie contribue largement au bien-être économique et social ; c'est aussi un facteur important de développement et de compétitivité. Les Conseils rappellent en outre que la transposition de la directive 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments aura des impacts importants sur les logements en Région wallonne. La prise en compte de ces aspects implique la promotion des métiers de l'énergie et de ceux qui y sont liés, la création de filières et l'acquisition de compétences par la formation.

La pérennité des structures

Selon les informations dont disposent le CESRW et le CPS, il est peu vraisemblable que la région wallonne bénéficiera encore d'autant de cofinancements européens après 2013 dans une Europe élargie à 27 membres. Il est donc impératif que les opérateurs se donnent les moyens d'assurer leur pérennité au-delà de cette date, surtout que dans de nombreux cas, certains d'entre eux ont été sollicités il y a quelques années pour s'inscrire dans les programmes structurels européens.

Pour les petits opérateurs ou les opérateurs fragilisés, il s'agira de se ménager un accès aux financements octroyés par les pouvoirs publics dans le cadre de leurs politiques habituelles. De par leurs capacités à développer des démarches innovantes, ceux-ci constituent un maillon important du système. Ces opérateurs doivent donc d'ores et déjà penser à s'inscrire durablement dans les stratégies de long terme développées par la Région wallonne et la Communauté française. Ceci implique notamment que les projets initiés par ces opérateurs s'intègrent dans des partenariats avec des opérateurs dont l'avenir ne dépend pas uniquement des soutiens financiers européens. Ces partenariats devront permettre d'exploiter pleinement

¹ L'un de ces objectifs consiste à développer les compétences nécessaires dans la société de la connaissance, ce qui requiert de porter à 50% la proportion de la population de 25 à 64 ans ayant au moins terminé des études secondaires.

les compétences de chacun, quel que soit son statut, dans une relation équilibrée de complémentarité.

Les deux Conseils soutiennent l'idée d'une période transitoire qui permettrait aux opérateurs fragilisés de s'adapter à ces nouvelles contraintes. De ce point de vue, ils considèrent que l'approche exclusivement administrative de l'agence FSE est inadéquate. Ils conseillent dès lors aux pouvoirs politiques de reconsidérer l'ensemble des procédures appliquées par cette agence.

Les Conseils invitent le Gouvernement à veiller à ce que les opérateurs concernés par les domaines d'action des agences de Stimulation Economique et Technologique s'intègrent au plus tôt dans les dispositifs mis en place par celles-ci.

A propos des centres de recherche, les deux Conseils rappellent que la révision des critères d'agrément actuellement en cours prévoit l'obligation d'une capacité d'autofinancement supérieure à 50%, ce qui devrait garantir leur survie au-delà de 2013. Des obligations en matière de collaboration leur seront également imposées. Les Conseils insistent sur l'importance de l'application rigoureuse de ces critères.

Les partenariats

Les deux Conseils relèvent que les méthodes de mise en œuvre des projets vont être modifiées par rapport aux deux périodes de programmation précédentes ; en effet, les projets devront dorénavant s'inscrire dans des **portefeuilles intégrés de projets structurants** impliquant des partenariats étroits entre les opérateurs. Ils remarquent que ces derniers n'ont pas été associés aux discussions préparatoires, ce qui leur aurait davantage permis de se préparer à ces nouvelles exigences. Les deux Conseils insistent donc sur la mise en place d'actions d'information et d'accompagnement afin d'assurer le développement de partenariats effectifs et durables.

Dans cette perspective, il est fondamental de clarifier le concept de portefeuille intégré de projets structurants dont la portée et le contenu restent ambigus pour les deux Conseils. Ceux-ci considèrent en outre que les partenariats, dont ils soutiennent la philosophie, ne sont pas un but en soi mais doivent apporter une réelle valeur ajoutée aux projets. Dans cette optique, les deux Conseils recommandent de moduler les exigences en matière de collaboration selon les réalités de terrain et la nature des projets concernés.

La valorisation de toutes les compétences

Le CESRW et le CPS considèrent que l'ensemble des compétences présentes en région wallonne doivent être mobilisées afin de maximiser les retombées de cette période de programmation. Dans cette optique, il convient, si la nécessité s'en fait sentir, que des opérateurs hors zone puissent être associés aux projets dont ils augmenteraient les chances de réussite et de retombées positives pour la zone. Les Conseils insistent pour que ces opérateurs hors zone soient sélectionnés selon le critère de l'excellence.

Dans le même esprit, les deux Conseils préconisent la mise en œuvre d'une approche coordonnée des actions de valorisation des résultats de la recherche, qui est rendue difficile par le double clivage, territorial d'une part, et selon la nature des actions (FEDER/FSE), d'autre part. Les Conseils considèrent que les activités de valorisation non seulement doivent

faire appel aux meilleurs compétences disponibles mais doivent également pouvoir élarger aussi bien au FEDER (actions de valorisation de la recherche, conseil avancés aux entreprises, aide à la création d'entreprises,...) qu'au FSE (réseautage, sensibilisation, formation,...).

Les pôles urbains

Les villes sont des acteurs essentiels du développement économique et social, pour plusieurs raisons : disponibilités en main d'œuvre qualifiée, offre large et diversifiée de biens et services rencontrant une demande soutenue, existence d'infrastructures de communication de qualité, échanges d'informations et collaborations liées à la proximité des acteurs.

Le CESRW et le CPS approuvent donc l'idée de mettre l'accent sur le développement de pôles urbains forts, capables d'attirer les investisseurs et de tirer pleinement parti des opportunités offertes par les économies d'agglomération. Ils insistent sur la nécessité de veiller à une propagation de la croissance vers les zones voisines, en assurant à celles-ci des moyens d'accès performants aux grands pôles urbains.

Les friches industrielles

Pour les Conseils, l'assainissement des friches industrielles reste une priorité absolue. Ils demandent que des moyens importants y soient consacrés dans le cadre des fonds structurels. Les Conseils sont conscients des contraintes liées à la dégressivité des financements et de la règle N+2, mais ils rappellent toutefois que la SPAQuE a déjà procédé à des travaux importants d'identification, d'orientation et de caractérisation de sites, ce qui devrait permettre d'entamer les travaux d'assainissement d'un certain nombre de sites dès 2007 et de les finaliser dans les délais requis.

A cet égard et de manière plus générale, les Conseils, comme le CESRW l'avait déjà fait dans son avis A.596, s'inquiètent des effets qui pourraient être engendrés par l'obligation de consommer dans un délai de deux ans la totalité des montants engagés. Ils insistent sur la nécessité de mettre en place des projets structurants conduisant à un développement socio-économique durable, en tenant compte des répercussions possibles de ces actions sur les budgets wallons futurs.

La gouvernance

Les deux Conseils constatent que l'ASE et l'AST sont désignées comme seules bénéficiaires de certaines mesures. Pour le CESRW et le CPS, la seule interprétation possible de ces dispositions est que ces agences recevront des moyens financiers qu'elles mettront entièrement à disposition des acteurs habituels de l'animation économique et de la stimulation technologique.

Le CPS et le CESRW s'interrogent sur le mode de désignation du ministre du tutelle : le critère est-il le statut de l'opérateur ou la nature du projet ? Ils estiment que cette question doit être tranchée dès le lancement des premiers appels à projets.

Les deux Conseils constatent que certains opérateurs actifs au cours de la période de programmation 2000-2006 ont reçu en ce début d'année 2007 un crédit de soudure d'une durée d'un an. Les Conseils se demandent si ces moyens devront être affectés à la poursuite

des actions initiées durant la période 2000-2006 ou à des projets s'inscrivant dans la programmation 2007-2013.

Afin de maximiser le nombre de candidatures lors des appels à projets, le CESRW et le CPS recommandent au Gouvernement d'établir des procédures et des documents simples et clairs.

Remarque ponctuelle

Les deux Conseils constatent que les milieux universitaires sont désignés tantôt par le terme « académies » et tantôt par le terme « universités » dans les projets de programmes opérationnels. A des fins de cohérence, ils recommandent de recourir à une appellation unique, à savoir « les académies et leurs universités ».

Annexes : contenu des programmes opérationnels et affectations budgétaires

Annexe

Contenu des programmes opérationnels

Convergence		Compétitivité régionale et Emploi	
FEDER	FSE	FEDER	FSE
1. Création d'entreprises et d'emplois		1. Création d'entreprises et d'emplois	
Générer des investissements créateurs d'emplois (Pme) et la création d'entreprises (capital-risque) Stimuler les services d'appui avancés aux entreprises et à l'entrepreneuriat	Développer des formations à la demande des entreprises et des secteurs économiques (y compris prise en compte des fonctions critiques) Développer l'esprit d'entreprendre Sensibiliser et accompagner à la création d'entreprises	Générer des investissements créateurs d'emplois (Pme) et la création d'entreprises (capital-risque) Stimuler les services d'appui avancés aux entreprises et à l'entrepreneuriat	Développer des formations à la demande des entreprises et des secteurs économiques (y compris prise en compte des fonctions critiques) Développer l'esprit d'entreprendre Sensibiliser et accompagner à la création d'entreprises
2. Développement du capital humain, des connaissances, des savoir-faire et de la recherche		2. Développement du capital humain, des connaissances, des savoir-faire et de la recherche	
Soutien à la R&D : <ul style="list-style-type: none"> • dans les Pme - chèque-innovation technologique - financement de projets de R&D • dans les centres de recherche, en lien avec les besoins des entreprises (+ soutien à la prestation de services technologiques en faveur des entreprises) 	Formation en alternance Formation professionnalisante Formation continue des enseignants et des formateurs Mise en œuvre et généralisation des systèmes de validation des compétences et de valorisation des acquis de l'expérience Mise en œuvre des services communs d'information et	Soutien à la R&D : <ul style="list-style-type: none"> • dans les Pme - chèque-innovation technologique - financement de projets de R&D • dans les centres de recherche, en lien avec les besoins des entreprises (+ soutien à la prestation de services technologiques en faveur des entreprises) 	Formation en alternance Formation professionnalisante Formation continue des enseignants et des formateurs Mise en œuvre et généralisation des systèmes de validation des compétences et de valorisation des acquis de l'expérience Mise en œuvre des services communs d'information et

<p>Développer des services d'appui avancés aux entreprises, à l'innovation non technologique, au management et à la valorisation économique efficaces</p> <p>Développer des infrastructures d'appui performantes en matière de formation qualifiante</p>	<p>d'orientation</p> <p>Mise en réseau des acteurs de l'innovation technologique concernés par la sensibilisation, la protection et la valorisation de l'innovation technologique</p>	<p>Développer des services d'appui avancés aux entreprises, à l'innovation non technologique, au management et à la valorisation économique efficaces</p> <p>Développer des infrastructures d'appui performantes en matière de formation qualifiante</p>	<p>d'orientation</p> <p>Mise en réseau des acteurs de l'innovation technologique concernés par la sensibilisation, la protection et la valorisation de l'innovation technologique</p>
3. Développement territorial équilibré et stable	3. Inclusion sociale	3. Développement territorial équilibré et stable	3. Inclusion sociale
<p>Assainir et réaffecter les friches industrielles et urbaines</p> <p>Développer des infrastructures d'accueil structurantes et améliorer l'accessibilité des pôles de développement</p> <p>Soutenir des politiques intégrées de redynamisation urbaine et d'attractivité du territoire</p>	<p>Activités d'insertion socio-professionnelle</p> <p>Activités de soutien et d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers et dans l'emploi</p> <p>Activités de mainstreaming de l'égalité des chances et de soutien à la mise en réseaux</p>	<p>Assainir et réaffecter les friches industrielles et urbaines</p> <p>Développer des infrastructures d'accueil compétitives</p> <p>Soutenir des politiques intégrées de redynamisation urbaine et d'attractivité du territoire</p>	<p>Activités d'insertion socio-professionnelle</p> <p>Activités de soutien et d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers et dans l'emploi</p> <p>Activités de mainstreaming de l'égalité des chances et de soutien à la mise en réseaux</p>
Assistance technique		Assistance technique	
<p>Recrutement de</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 agents contractuels - 1 secrétaire de direction contractuel(le) <p>Recours à des experts extérieurs pour l'évaluation</p>	Agence FSE (43 agents)	<p>Recrutement de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 agents contractuels pour le suivi permanent - 2 agents contractuels pour la gestion journalière <p>Recours à des experts extérieurs pour l'évaluation</p>	Agence FSE (43 agents)

Affectations budgétaires

Budget (en millions €)					Budget (en millions €)					Budget (en millions €)														
Convergence Feder					Convergence FSE					Compétitivité Feder					Compétitivité FSE					Total général				
Total	Feder	RW/CF	autres		Total	FSE	RW/CF	autres		Total	Feder	RW/CF	autres		Total	FSE	RW/CF	autres		Total	Feder/FSE	RW/CF	autres	
1	405,3	189,1	212,7	3,6	1	68,2	34,1	34,1	0,0	1	221,2	88,5	129,4	3,3	1	83,8	41,9	41,9	0,0	779	353,6	418,1	6,9	
2	207,6	83,0	114,1	10,5	2	172,5	86,2	86,2	0,0	2	165,3	66,1	93,4	5,8	2	179,1	89,5	89,5	0,0	725	324,8	383,2	16,3	
3	430,2	172,1	222,6	35,5	3	129,5	64,7	64,7	0,0	3	312,3	125,0	160,7	26,7	3	148,1	74,1	74,1	0,0	1.020	435,9	522,1	62,2	
AT	12,5	5,0	7,5	0,0	AT	8,0	4,0	4,0	0,0	AT	7,5	3,0	4,5	0,0	AT	8,0	4,0	4,0	0,0	36	16,0	20,0	0,0	
T	1.055,6	449,2	556,8	49,6	T	378,2	189,1	189,1	0,0	T	706,3	282,5	388,0	35,8	T	419,0	209,5	209,5	0,0	2.559	1.130,3	1.343,4	85,4	