

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

La marge de manœuvre des régions dans la mise en œuvre de la politique de cohésion : étude de cas du FEDER en Wallonie.

Une marge de manœuvre au service de la
performance de mise en œuvre : élargissement du
partenariat et adaptation des conditionnalités.

Auteur : Augustin Chervin
Promotrice : Yseult Marique
Lectrice : Elisabeth Willemart
Année académique : 2025-2026
Master en administration publique, à finalité spécialisée

Déclaration déontologique de l'auteur

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens) ».

Augustin Chervin

Le 28 mai 2026, à Bruxelles

Remerciement

Je tiens tout d'abord à exprimer ma sincère gratitude à ma promotrice, la professeure Yseult Marique, pour ses conseils et son parfait accompagnement tout au long de cette dernière année académique. L'élaboration de ce mémoire aurait été différente sans elle.

Je remercie l'ensemble des membres de la DGA, SPW SG, de m'avoir accueilli et intégré à l'équipe comme un membre à part entière de la direction, et de m'avoir transmis leur passion pour cette politique publique. Merci à Aurore COGNIAUX de m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce stage à leurs côtés. Cette expérience professionnelle a été fondatrice pour la réalisation de ce mémoire et pour mon orientation professionnelle future.

Je tiens à remercier les personnes interviewées, souvent rencontrées lors de mon stage, pour avoir toujours répondu présentes, et dont j'espère avoir analysé au mieux les enjeux qu'elles ont soulevés.

Merci à Domenico Schinella pour l'entraide dans la réalisation de nos mémoires.

Merci à mes parents pour m'avoir soutenu dans la réalisation de ces études.

Finalement, merci à l'Université UCLouvain et à la faculté ESPO pour ces années étudiantes formidables à Louvain-la-Neuve. Merci aux professeurs, aux étudiants souvent devenus amis et aux autres.

Sommaire

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : REVUE DE LITTÉRATURE.....	3
Politique de cohésion : définition et défis.....	3
Gouvernance	6
L'Européanisation, entre auto-altération et aliénation	12
Conceptualisation de la performance de la politique de cohésion, au travers de deux variables : Qualité du gouvernement & Capacité administrative.....	17
Qualité du gouvernement	18
Capacité administrative.....	19
La tensions entre performance administrative et performance de mise en œuvre	24
CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE.....	30
Approche méthodologique.....	30
Design de recherche	31
Contexte de recherche	33
Choix du cas.....	34
Une QoG élevée et en progression.....	34
Une capacité administrative solide	35
Données.....	37
CHAPITRE 3 : RÉSULTATS & ANALYSE	41
Partie 1 : Application du principe de partenariat dans l'écosystème FEDER.....	41
Une mise en œuvre sous contrainte	42
Relation UE-DGA.....	45
Logique de prévention	47
Expérience, transparence et responsabilité de l'écosystème.....	49
L'impact négligé de l'audit	51
Conclusion H1	53

Partie 2 : Des conditionnalités peu alignées sur les territoires.....	54
Règle de dégagement d’office.....	55
Flexibilité court-termisme.....	56
L'approche thématique	59
Confusion avec le RRF	62
Conclusion H2	66
CHAPITRE 4 : DISCUSSION	68
Partie 1 : Renforcer et élargir encore le partenariat	68
Partie 2 : Le cadre nécessaire pour ce partenariat.....	71
Recommandations.....	74
Recommandation partenariat : Élargissement du principe de partenariat lors de la mise en œuvre, avec la commission européenne et au sein de son administration.	74
Recommandation Flexibilité : De la réaction à la résilience, réformer la flexibilité de la politique de cohésion.	74
Recommandation thématique : Rendre le programme thématique, pas les projets	75
CONCLUSION.....	76
BIBLIOGRAPHIE.....	79
ANNEXES.....	89
RESUMÉ	97

INTRODUCTION

Depuis les années 2000 et la stratégie de Lisbonne, la politique de cohésion s'est progressivement structurée autour de débats grandissants sur sa performance, donnant lieu à l'apparition de nombreux critères d'éligibilité, souvent qualifiés de conditionnalités. Ces dernières se sont accumulées au fil des programmations successives, au point d'être remises en question dans les débats les plus récents, jugées trop axées sur la conformité plutôt que sur les résultats, et au service d'objectifs nouveaux, peu alignés avec la vocation initiale d'une politique européenne structurelle, au service des territoires.

La politique de cohésion constitue l'une des plus vastes politiques publiques d'investissement de l'Union Européenne (UE), fonctionnant selon une gouvernance intégrée auprès des régions. Son cadre analytique, particulièrement riche, permet d'explorer les dynamiques qui traversent les niveaux de gouvernance, depuis l'échelle européenne jusqu'aux acteurs locaux, dans lesquels l'État-nation ne joue pas un rôle central. Cette richesse a d'abord été découverte par l'auteur en France, lorsque les régions françaises se sont réunies sous l'égide du concept fédérateur de « l'Europe des régions »¹. Plus tard, c'est en Région wallonne que l'auteur a pu observer, depuis le terrain, les mécanismes de cogestion encadrant le Fonds européen de développement économique régional (FEDER), principal fonds de la politique de cohésion, ainsi que les débats actuels qui animent cette politique. Porté par la fascination du pouvoir émancipateur que peut revêtir cette politique publique auprès des pouvoirs régionaux européens, l'auteur a mobilisé la vaste et actuelle littérature relative à la politique de cohésion, portant sur la gouvernance multiniveau et territorialisée, l'eupéanisation, ainsi que sur des travaux plus spécifiques liés à sa performance. Ce cadre théorique, combiné aux prometteuses caractéristiques de la Région wallonne dans le contexte de performance de la politique de cohésion, initialement insoupçonnées par l'auteur, a permis d'élaborer une méthodologie solide pour interroger cette politique. Puis réalisable grâce à la proximité de l'auteur avec l'écosystème FEDER en Wallonie, découvert lors d'un stage de fin d'études au Service public de Wallonie (SPW) au sein de la Direction de la gestion et de l'animation des programmes FEDER (DGA). C'est finalement au travers d'une recherche qualitative et d'une étude de cas sur le FEDER en Région wallonne, que l'auteur propose d'explorer les liens entre la marge de manœuvre des autorités de gestion et la performance de mise en œuvre de la politique de cohésion. Cette analyse s'articule autour de deux hypothèses : la première porte sur

¹ Notion popularisée par De Rougemont (1970) dans *Lettre ouverte aux Européens*. Albin Michel.

l'application du principe de partenariat lors de la mise en œuvre, principe majeur encadrant la cogestion des fonds ; la seconde se concentre sur les conditionnalités et leur impact structurel sur la mise en œuvre.

Pour construire cette réflexion, ce mémoire s'articule autour de quatre chapitres. Le premier propose une revue de littérature structurée autour des grands débats théoriques qui encadrent la politique de cohésion : la définition et les défis de sa gouvernance multiniveau, le processus d'européanisation, ainsi que les concepts liés à la performance, tels que la qualité de la gouvernance (QoG) et la capacité administrative, respectivement associés à la performance administrative et à la performance de mise en œuvre, et dont les tensions entre ces dimensions constituent le cœur analytique de cette recherche. Le deuxième chapitre présente le cadre méthodologique retenu, à savoir une étude de cas qualitative centrée sur l'ensemble des acteurs administratifs actifs auprès du FEDER en Wallonie et justifie ce choix au regard des caractéristiques spécifiques de ce terrain, qui en font un laboratoire pertinent pour analyser les dynamiques de la politique de cohésion. Le troisième chapitre analyse les résultats empiriques en deux parties. La première teste l'hypothèse relative au principe de partenariat et à son application dans la cogestion wallonne et européenne du FEDER. La seconde s'intéresse aux conditionnalités et à leur effet structurel sur la performance de mise en œuvre. Le quatrième chapitre discute ces résultats et de leur analyse au regard de la littérature et formule des recommandations pour soutenir un cadre favorable à une politique de cohésion territorialisée, centrée sur la performance de mise en œuvre. Enfin, la conclusion répond à la question de recherche et ouvre les résultats de la recherche à de nouvelles pistes de réflexion.

CHAPITRE 1 : REVUE DE LITTÉRATURE

Cette revue de littérature vise à éclairer les ancrages théoriques actuels liés à la politique de cohésion, en adoptant une perspective centrée sur les territoires. Intégré aux fonds structurels européens (FSE) dans le cadre de la politique de cohésion, le FEDER s'inscrit dans un champ de recherche vaste et complexe. La littérature existante retrace les défis de la politique de cohésion et le phénomène d'eupéanisation, qui reflète les répercussions du système de gouvernance de l'UE sur les structures administratives infranationales. En explorant ces piliers fondamentaux de cette politique au travers de son modèle de cogestion, la littérature identifie les variables émergentes porteuses d'une mise en œuvre² performante des fonds par les régions. Finalement, elle permet de situer les nouvelles tendances, dans l'objectif de construire un cadre théorique susceptible d'approfondir ces variables ainsi que de réfléchir à un cadre réglementaire favorable à la performance de mise en œuvre.

Politique de cohésion : définition et défis

Cette partie propose une présentation générale de la politique de cohésion de l'Union européenne ainsi que des fonds qui lui sont associés. Elle revient sur l'évolution de cette politique publique majeure en retraçant les débats académiques autour de ses mécanismes d'intervention et de ses objectifs.

La politique de cohésion de l'Union européenne, définie aux articles 174 à 178 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), vise à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale en réduisant les inégalités territoriales et en promouvant un développement harmonieux au sein de l'UE. Cette politique représente près d'un tiers du budget total de l'UE, avec une enveloppe d'environ 392 milliards d'euros pour la période 2021-2027, répartie en plusieurs fonds, dont le principal, doté de 250 milliards d'euros, est le Fonds européen de développement régional (FEDER) (Commission européenne, 2021). Elle constitue l'une des deux sources majeures de financement de l'investissement public de l'Union européenne, aux côtés de la Politique agricole commune, chacune représentant environ un tiers des dépenses du budget européen. Sa mise en œuvre repose sur un mode de gestion partagée entre la Commission européenne, les États membres et les autorités infranationales, ainsi que sur l'implication de nombreux partenaires locaux et bénéficiaires. Cette approche s'appuie sur

² Le terme « mise en œuvre » est utilisé dans cette recherche comme traduction de l'anglais « implementation », conformément à l'usage dominant dans la littérature en politiques publiques, où le terme « implémentation » est généralement évité en français académique.

deux principes fondamentaux : le principe de partenariat et la gouvernance multiniveau. Pour cela, le cofinancement joue un rôle central, garantissant que les financements européens ne se substituent pas aux financements infranationaux et incitant les régions à s'investir dans des domaines spécifiques recommandés par l'UE. Structurée en cycles programmatiques pluriannuels, la politique de cohésion est souvent présentée comme une politique technocratique, dont l'objectif est de soutenir les acteurs régionaux dans leur développement économique, territorial et social (Scharpf, 1999). Ses interventions s'appuient sur une combinaison de fonds, chacun visant à servir des objectifs spécifiques de l'UE. Le FEDER, par exemple, cible le développement économique et soutient des investissements dans des domaines tels que les infrastructures, le développement des entreprises, la recherche et l'innovation, la politique urbaine et la durabilité environnementale.

Le vaste intérêt porté à la politique de cohésion s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, son poids financier et son caractère redistributif en font un enjeu central des négociations budgétaires européennes. Ensuite, sa gouvernance multiniveau, complexe et multidimensionnelle, soulève des questions sur l'efficacité et la coordination entre les différents acteurs impliqués. Enfin, la difficulté à évaluer sa performance constitue un défi récurrent. Les effets des fonds, souvent longs et cumulatifs, sont difficiles à quantifier, ce qui explique pourquoi les résultats économétriques sur leur efficacité restent mitigés (Begg, 2010). Cette recherche s'inscrit à l'intersection de ces deux derniers enjeux, comme c'est souvent le cas dans la littérature, afin d'établir des liens de corrélation entre le modèle de gouvernance et la performance des fonds.

La cohésion est un objectif fondamental de l'UE, inscrit dès le préambule du traité de Rome (1957) : « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » (Traité de Rome, 1957, préambule). La politique de cohésion fonctionne par programmes pluriannuels de six ans, alignés sur les cycles législatifs et budgétaires européens. Dans une perspective historique, cette politique a d'abord été conçue comme un outil d'investissement et de solidarité, visant à redistribuer des fonds mutualisés aux régions les plus en difficulté (Tallec et Taulelle, 2020). La logique de redistribution n'a cessé de gagner en importance, jusqu'à devenir un objectif officiel en 1992, avec le traité de Maastricht, au nom de la réduction des disparités régionales. Cet engagement a entraîné une augmentation significative du budget alloué à la cohésion pour la période 1994-1999. Durant cette période, deux évolutions majeures ont marqué la politique de cohésion : la concentration des fonds vers les régions les plus

pauvres est devenue un principe fondamental, et la gestion des fonds a été largement décentralisée pour répondre aux critiques des États membres, tandis que le ciblage des Fonds structurels européens (FSE) est devenu plus systématique (Polverari et Bachtler, 2005).

Les élargissements successifs de l'UE ont également influencé cette politique. Si l'élargissement de 1995 (intégration de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) n'a pas représenté un défi majeur – ces pays affichant des PIB élevés –, ceux de 2004 et 2007 (intégration des pays d'Europe centrale et orientale) ont considérablement augmenté la demande budgétaire liée aux fonds structurels (Bourdin, 2020). En 2004, la publication du rapport Sapir a remis en cause la Politique de cohésion et la Politique agricole commune (PAC), les qualifiant de trop coûteuses et poursuivant des objectifs trop flous. Cette critique a conduit à une réorientation de la politique de cohésion vers la compétitivité économique, concrétisée par la stratégie de Lisbonne (2000), dont l'objectif était de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Cette évolution, souvent qualifiée de « lisbonisation » des fonds, s'est traduite par l'introduction d'un cadre réglementaire élargi, permettant de concilier gouvernance territoriale régionale et gouvernance européenne, ainsi que par un élargissement des objectifs de la politique de cohésion, passant d'une logique purement redistributive à une logique de croissance (Andreou, 2007).

Cette « lisbonisation »³ des fonds a soulevé des questionnements fondamentaux en économie politique, notamment autour des tensions entre objectifs de compétitivité et objectifs d'équité et de cohésion (Tondl, 2007). Deux rapports ont particulièrement marqué ce débat : le rapport ECORYS (2008), qui proposait de limiter l'éligibilité des fonds aux régions dont le PIB était inférieur à un certain seuil, et le rapport Barca (2009), qui défendait une éligibilité universelle, mais avec une intensité de soutien variable selon les régions. La littérature souligne régulièrement que ces enjeux, s'ils sont trop longtemps négligés, pourraient à terme exposer la politique de cohésion à une perte de lisibilité et à une multiplication des critiques (Begg, 2010). Bien que la compétitivité soit devenue un principe central des fonds, le principe de cohésion reste un pilier de cette politique. Le rapport Barca a d'ailleurs été soutenu pour préserver un statu quo, tout en introduisant des ajustements stratégiques.

La forte disparité entre les États membres, en termes de part de la politique de cohésion dans les investissements publics (*cf. annexe 1*), illustre l'effort de solidarité européenne et le

³ Le terme « lisbonisation » désigne l'alignement de la politique de cohésion sur les objectifs de compétitivité de la Stratégie de Lisbonne (Mendez, 2011).

caractère redistributif de cette politique. L'allocation des fonds est ciblée via un taux de cofinancement variable, déterminé en fonction de catégories de régions : les régions moins développées (PIB/habitant < 75 % de la moyenne UE) bénéficient du taux d'aide le plus élevé, avec un financement européen pouvant atteindre 85 % du coût total d'un projet ; les régions en transition (PIB/habitant entre 75 % et 100 %) ont un taux plafonné à 60 % ; enfin, les régions plus développées (PIB/habitant > 100 %) ne peuvent recevoir qu'un maximum de 40 % de financement européen. Concrètement, plus une région est riche, plus elle doit financer elle-même une part importante de ses projets, via une contrepartie nationale (État, collectivités, fond propre des opérateurs), et moins elle reçoit de fonds. Seul le Fonds de cohésion fonctionne différemment, car il est réservé aux pays les plus pauvres de l'Union (RNB/habitant < 90 % de la moyenne UE). Toutefois, la majorité des fonds de la politique de cohésion reste active sur l'ensemble du territoire européen et dépasse le cadre d'une simple politique d'investissement. Elle s'inscrit dans un processus stratégique, en concordance avec les recommandations du rapport Barca (2009), visant à diffuser un modèle de gouvernance multiniveau sur l'ensemble du territoire de l'UE, un principe retenu dans les cadres réglementaires successifs (Bachtler et al, 2017).

Gouvernance

La cogestion, au sein de la politique de cohésion, désigne le mode de gestion partagée par lequel la Commission européenne et les États membres pilotent conjointement les fonds structurels, chacun assumant des responsabilités distinctes à chaque étape du cycle de programmation. Ce cycle s'ouvre par la négociation et l'approbation d'un accord de partenariat, dans lequel chaque État membre définit ses grandes orientations d'investissement pour la période concernée. Sur cette base, les États membres élaborent, en coopération avec leurs partenaires régionaux, locaux et socio-économiques, des programmes opérationnels soumis à l'approbation de la Commission. Une fois les programmes approuvés, les autorités de gestion nationales et régionales sont chargées de leur mise en œuvre concrète, notamment de la sélection des opérations et du soutien aux bénéficiaires. Des comités de suivi, réunissant l'ensemble des partenaires concernés, assurent le contrôle régulier des avancées, tandis que des réunions d'examen annuelles sont organisées entre la Commission et chaque État membre. Des évaluations sont conduites tout au long du cycle, à mi-parcours comme en fin de période, afin de mesurer l'efficacité, l'efficience et la pertinence des programmes. Enfin, la Commission assure le contrôle financier et l'audit, et reste responsable en dernier ressort du budget de l'Union (Règlement (UE) 2021/1060). C'est au sein de ce cadre commun que s'exprime la

marge de manœuvre des acteurs qui fait l'objet de notre recherche. D'abord formellement, le règlement accorde aux autorités de gestion une latitude à chaque étape du cycle de programmation. Plus de façon plus informelle, les pratiques administratives entre niveaux de gouvernement varient fortement selon les cas régionaux (Bachtler et McMaster, 2008). Si le modèle de cogestion s'est formalisé depuis 1988 en intégrant les acteurs régionaux dans la gestion des FSE, ce n'est que depuis les années 2000, avec la « lisbonification » des fonds, que les niveaux subnationaux et les acteurs territoriaux ont été intégrés à des modèles de gouvernance de plus en plus poussés, les reconnaissant comme des acteurs majeurs à chaque étape du cycle de programmation (Mendez, 2011).

La cogestion, au sein de la politique de cohésion, désigne le mode de gestion partagée par lequel la Commission européenne et les États membres, ainsi que leurs autorités régionales et locales, pilotent conjointement la programmation, la mise en œuvre et le contrôle des fonds structurels. Si le modèle de cogestion s'est formalisé précédemment en intégrant les acteurs régionaux avec la réforme des fonds structurels de 1988, cependant, ce n'est que depuis les années 2000, avec la « lisbonification » des fonds, que les niveaux subnationaux et les acteurs territoriaux ont été intégrés à des modèles de gouvernance de plus en plus poussés, les reconnaissant comme des acteurs majeurs à chaque étape du cycle du programme (Mendez, 2011). Ce cycle s'ouvre par un diagnostic territorial, visant à identifier les besoins et les opportunités de développement à l'échelle régionale, sur la base duquel sont élaborées les stratégies d'intervention. Ces dernières font ensuite l'objet d'une programmation formalisée à travers les programmes opérationnels, négociés avec la Commission européenne et soumis à son approbation. La phase de mise en œuvre suppose la sélection des projets et la constitution d'un portefeuille de projets, puis leur suivi opérationnel et financier. Le cycle comporte également différentes phases d'évaluation, portant tant sur les réalisations et les résultats immédiats que sur les impacts de long terme, et alimentant en retour la programmation suivante dans une logique d'apprentissage institutionnel (Smętkowski et al., 2018 ; Bachtler et al., 2024). L'ensemble de ces phases participe à un processus global au sein de l'UE, répondant au terme d'eupéanisation (cf. partie eupéanisation) des politiques publiques régionales (Palier et al., 2007).

La cogestion est exercée conjointement entre les autorités régionales (NUTS-2 ou NUTS-3), dites autorités de gestion, et la Commission européenne. Au sein même de cette cogestion repose le principe de partenariat, qui structure un écosystème d'acteurs subnationaux large et différencié. Dans cette recherche, l'écosystème lié à la politique de cohésion intègre l'ensemble

des acteurs interagissant avec les programmes cofinancés, de la Commission jusqu'aux opérateurs. Selon la Cour des comptes européenne (2025), ce principe vise à garantir une gouvernance ascendante à plusieurs niveaux, permettant un soutien adapté aux spécificités territoriales et aux besoins locaux. Le règlement délégué (UE) n° 240/2014 précise toutefois que ce partenariat s'applique au sein des États membres, en encadrant les relations entre l'autorité de gestion et les acteurs infranationaux. La Commission européenne n'y figure pas comme partenaire au sens strict. Sa relation avec les autorités de gestion relève d'un cadre négocié en début de programmation, articulé autour des mécanismes institutionnels du règlement portant dispositions communes (CPR) et des règles générales de la gouvernance européenne. Le principe de subsidiarité, consacré par l'article 5 du TUE, est un principe présent dans le CPR comme principe transversal, au même titre que le principe de proportionnalité. Son influence sur le cadre des fonds structurels reste cependant diffuse, ce qui le rend difficile à identifier et à mesurer empiriquement (Bachtler et al., 2024).

Dès lors, en s'inscrivant dans les débats sur le « nouveau régionalisme » (Keating, 1998), qui désigne l'émergence des régions comme échelons de gouvernance à part entière, dotés de ressources politiques propres et impliqués dans des dynamiques de développement bottom-up articulant acteurs publics, privés et communautaires (Bachtler et McMaster, 2008), ainsi que sous couvert d'un renforcement institutionnel, entendu comme la consolidation des capacités administratives et de la QoG (Quality of Government) des territoires afin de concevoir, piloter et évaluer ces politiques publiques intégrées (Begg, 2010), on distingue plusieurs éléments centraux, liés à la gouvernance européenne, qui sous-tendent la diffusion de ce modèle de gouvernance régionale.

Premièrement, la planification urbaine et spatiale s'est progressivement imposée comme un enjeu central du modèle de gouvernance de la politique de cohésion européenne. Avec l'introduction d'une dimension territoriale dans les objectifs de cohésion depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne a renforcé la coordination des politiques urbaines et spatiales, bien qu'elle ne dispose pas de compétence formelle dans ces domaines. Cette évolution s'est concrétisée en 2012 par le renommage de la Direction générale de la politique régionale en Direction générale de la politique régionale et urbaine, illustrant l'institutionnalisation de mécanismes de coordination multiniveaux, impliquant États membres, autorités locales et acteurs techniques à travers la politique de cohésion (Bachtler et Mendez, 2020).

Deuxièmement, la méthode communautaire confère à la Commission un monopole sur la rédaction des propositions législatives encadrant les fonds structurels à chaque nouvelle programmation, ce qui lui assure un pouvoir considérable dans l'orientation des réformes. Ce pouvoir reste néanmoins encadré par une négociation tripartite de la proposition de la Commission, associant le Conseil et le Parlement européen, ce dernier ayant vu son rôle renforcé depuis 2009, date à partir de laquelle il détient une codécision pleine et entière sur l'ensemble des règlements relatifs à la politique de cohésion (Mendez, 2011). Ce cadre décisionnaire a permis à la Commission de faire preuve d'opportunisme stratégique et d'entrepreneuriat politique (Bachtler et Mendez, 2020). Si le Parlement européen et le Comité des régions ont été de fervents défenseurs d'un budget de cohésion, d'un principe de partenariat renforcé et élargi avec les acteurs subnationaux dans la mise en œuvre des politiques, ainsi que de la promotion de la coopération territoriale et d'instruments localisés pour le développement économique, ils ont été très critiques envers l'utilisation croissante de la conditionnalité réglementaire établie par l'UE au sein de la politique de cohésion pour influencer le rythme des dépenses. Toutefois, la pression soutenue par la Commission, le Conseil, ainsi que la Cour des comptes européenne et la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen pour réduire les faiblesses en matière de conformité financière, renforcée par les faibles niveaux d'absorption observés au sein des régions, a finalement permis d'accueillir de nouvelles conditionnalités. Cela confirme les écrits de Baehr (2006), qui émet que les politiques de long terme européennes, telles que la politique de cohésion, s'accompagnent d'un accroissement de règles permettant à la Commission de superviser l'implémentation afin de justifier et d'assumer sa responsabilité politique.

Ces éléments structurels, qui ont d'une part permis une utilisation des fonds plus en lien avec les territoires (approche place-based), issue de pratiques de gouvernance et de politiques ascendantes auprès des opérateurs (Barca et al., 2012), soutiennent l'idée communément admise selon laquelle les politiques ascendantes sont intrinsèquement mieux adaptées pour promouvoir le développement régional, car elles permettent d'adapter les programmes aux conditions locales et de maximiser la participation locale (Pike et al., 2010). Cette stratégie de développement territorial intégré se base sur des outils place-based appliqués à l'utilisation des Fonds structurels européens (FSE), tels que le développement local mené par les acteurs locaux, la spécialisation intelligente, les investissements territoriaux intégrés, qui représentent l'avènement réel d'une politique ciblée dans l'espace, sensible aux spécificités territoriales (Duhr, 2010). Ces outils décentralisés, implémentés par les autorités de gestion et les acteurs

locaux eux-mêmes, encadrés par le principe de partenariat, permettent à la fois de cibler les domaines au sein du territoire les plus propices à recevoir les fonds structurels, tout en participant à la responsabilisation des régions dans leurs trajectoires de croissance (Bourdin, 2020). Ainsi, ils permettent de mettre en action la théorie de Barca et al. (2012), selon laquelle l'approche place-based permet de concevoir des interventions publiques adaptées aux caractéristiques économiques, sociales, institutionnelles et géographiques propres à un territoire, afin d'exploiter ses potentialités et de corriger ses contraintes spécifiques.

D'autre part, en parallèle de cette approche ascendante, on constate également le développement de conditionnalités top-down. Ces dernières, justifiées pour répondre aux enjeux communautaires, sont développées sous forme de mécanismes de contrôle descendants encadrant l'utilisation des FSE (Sielker, 2017). En effet, avec la lisbonification des fonds, on a observé un examen de plus en plus attentif, centré sur la performance de la politique de cohésion ainsi que sur la responsabilité des États membres et des régions dans leurs décisions de dépenses (Mendez, 2011). Cela se traduit par l'introduction d'exigences communautaires (ou mécanismes de contrôle) imposées aux autorités de gestion et aux États membres (Bachtler & Ferry, 2015), formalisées sous l'appellation de *conditionnalités* dans le cadre d'un nouveau dispositif de performance prenant vie au sein du cadre réglementaire de la programmation 2014-2020 (Commission européenne, 2011). Ces conditionnalités constituent des règles spécifiques à la politique de cohésion, rédigées dans le cadre du règlement portant dispositions communes (CPR), qui encadrent l'éligibilité des programmes et des dépenses. Elles comprennent les conditionnalités structurelles (ex-ante dans la programmation 2014-2020, devenues conditions favorisantes en 2021-2027), qui exigent que les autorités de gestion et les États membres disposent, avant le lancement de leurs programmes, de cadres juridiques, institutionnels et stratégiques adaptés, sous peine de suspension des paiements liés aux priorités concernées. Elles comprennent également les conditionnalités de suivi, qui encadrent l'exécution des programmes via notamment le dégagement d'office, et sont complétées par des mécanismes d'orientation tels que la concentration thématique, la flexibilité ou le taux de cofinancement. À ces règles spécifiques s'ajoutent des règles européennes transversales, que ce mémoire désignera sous le terme distinct de *conditionnalités cadre*, et qui couvrent notamment les exigences en matière d'aides d'État, de marchés publics et de contrôle financier, pouvant donner lieu à des corrections financières en cas de manquement constaté lors des audits.

Les principales conditionnalités se sont d'abord développées autour de l'absorption des fonds, avec notamment l'imposition d'un cadre temporel strict et de minima de performance afin de poursuivre les programmes sous certains objectifs communautaires. Si les effets de ces conditionnalités, tels que la réserve de performance (remplacée en 2021-2027 par l'examen de mi-parcours) et l'exigence temporelle via la règle de dégagement d'office, sont complexes à analyser car ils subissent des remodelages substantiels entre chaque programmation (Bachtler & Ferry, 2015), il a été montré qu'ils pouvaient présenter des résultats décevants et des coûts administratifs supplémentaires pour les parties prenantes régionales et locales.

Plus récemment, les dernières conditionnalités marquent un recul de l'approche territoriale initialement portée par le FEDER. Les interventions se sont en effet de plus en plus structurées autour de priorités thématiques standardisées, comme l'innovation, la transition verte ou la digitalisation, définies au niveau européen afin de soutenir les liens entre les priorités de l'UE et les projets financés. Dans la dernière programmation 2021-2027 du FEDER, ce cadre thématique est largement encadré selon des seuils qui varient en fonction des catégories de régions. Les régions plus développées doivent allouer au moins 85 % des fonds perçus à la compétitivité et à l'innovation, ainsi qu'à la transition verte, cette dernière devant représenter au moins 30 %. De leur côté, les régions moins développées doivent affecter au moins 25 % des fonds perçus à la compétitivité et à l'innovation et au moins 30 % à la transition verte. En outre, au moins 8 % des ressources FEDER au niveau national doivent être affectées au développement urbain durable. Toutefois, l'application de ces seuils est flexible, dans la mesure où ils peuvent être compensés selon un cadre de calcul établi au niveau de l'État membre, agissant comme une dérogation aux règles de concentration thématique. Cette pratique a été identifiée comme susceptible d'éroder la crédibilité et l'effet global des exigences en matière de concentration thématique (Cour des comptes européenne, 2025). À l'inverse, le Fonds pour une transition juste (FTJ), introduit dans le cadre du Green Deal et encadré par des conditionnalités propres, distinctes de celles des autres fonds de la politique de cohésion, est explicitement orienté vers une approche place-based. En ciblant des territoires précis via des plans territoriaux de transition juste, élaborés en dialogue avec les acteurs locaux, il semble mieux répondre au principe de partenariat. En effet, son accès est conditionné à l'élaboration de plans territoriaux de transition juste, reposant sur un diagnostic détaillé des caractéristiques territoriales et impliquant une large participation des acteurs locaux dans sa gouvernance (Nowakowska et al., 2021).

Au-delà du FTJ, on assiste plus globalement à un renforcement institutionnel porté par la conditionnalité, rendu possible par une réglementation de plus en plus dense. Les fonds de cohésion, que Baehr (2006) décrivait déjà comme des subventions conventionnées visant à externaliser des effets positifs sur les territoires, sont aujourd'hui critiqués comme un système devenu trop complexe et trop axé sur la conformité. Depuis une dizaine d'années déjà s'affirme un changement de paradigme, résumé dans la formule « *outcomes rather than outputs* » (Bachtler et al., 2016). Grillitsch et al. (2025), qui résument bien cet enjeu, offrent une nouvelle clé de lecture en soulignant que les politiques régionales intégrées se heurtent à des complications importantes lorsqu'il faut combiner les principes de directionnalité, entendue comme l'imposition de modalités précises dans la gestion des fonds (règles d'éligibilité, procédures) depuis le niveau européen, et de subsidiarité. Cela se traduit concrètement par une tension croissante entre des processus descendants (top-down) et les processus de développement régional ascendant (bottom-up) de cette large politique publique.

Pour mieux comprendre les défis de la politique de cohésion décrits dans cette première partie de la littérature et pouvoir les analyser en profondeur, il convient d'abord de revenir sur l'un de ses phénomènes structurants, à savoir l'eupéanisation.

L'Eupéanisation, entre auto-altération et aliénation

Les débats sur l'eupéanisation trouvent leur origine dans les discussions apparues dans les années 1990 sur le rôle des gouvernements régionaux et infranationaux dans l'intégration européenne (Hooghe, 1995). Ces réflexions, qui se sont accompagnées de la consolidation de la politique de cohésion, définissent l'eupéanisation comme un concept analytique multidimensionnel. Celui-ci permet d'étudier l'impact de l'Union européenne sur les politiques publiques nationales et infranationales, ainsi que les transformations institutionnelles qui en découlent (Coman, Kostera et Tomini, 2014 ; Palier et al., 2007 ; Héritier et al., 2001 ; Featherstone et Radaelli, 2003). Notre recherche retiendra la définition de Radaelli (2019) qui décrit l'eupéanisation comme un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles d'action publique, de croyances et de normes.

Si l'eupéanisation résonne avec les débats de la même période sur le nouveau régionalisme, et partent du même constat que la mondialisation et l'intégration européenne fragilisent simultanément l'État-nation, le nouveau régionalisme adopte une approche ascendante alors que l'eupéanisation se caractérise par une approche descendante. Finalement, les deux

courants se rejoignent. Dans cette perspective, l'européanisation, peut être comprise comme un transfert vertical de politiques publiques. Par ce mécanisme, l'Union européenne diffuse vers les États membres des cadres réglementaires, des méthodes de gouvernance ou encore des instruments d'évaluation (Saurugger & Surel, 2006). Baechler (2006) va plus loin en décrivant l'utilisation de subventions conventionnées et cofinancées, visant à externaliser les effets positifs au sein et entre les territoires de l'UE.

La politique de cohésion joue un rôle particulier dans ce processus. D'abord, au-delà de ses objectifs économiques, elle contribue à renforcer l'attachement des citoyens au projet européen et participe à la construction d'une identité européenne (Shore, 2013). Ses effets sont visibles, notamment dans les régions moins développées, où elle finance des infrastructures auparavant inexistantes (Pellegrini et al., 2013). Si Rodríguez-Pose et Dijkstra (2021) soulignent que la politique de cohésion a joué, et peut continuer à jouer, un rôle important dans la lutte contre l'ascension des forces eurosceptiques dans les zones en retard ciblées par l'UE, ils alertent sur le fait que ce phénomène n'intègre pas les zones à revenu intermédiaire, souffrant d'un déclin économique systémique à long terme et d'une montée de l'euroscepticisme dans ces territoires.

Ensuite, sur le plan institutionnel, la politique de cohésion favorise l'émergence d'une relation plus directe entre l'Union européenne et les niveaux infranationaux. Begg (2010) souligne que cette politique crée une dynamique dialectique entre l'échelle européenne et les gouvernements locaux. Pour cela, l'UE confère aux autorités infranationales un rôle spécifique dans le développement économique, distinct de celui des gouvernements centraux. Dans plusieurs États membres, l'introduction des Fonds structurels a ainsi contribué à renforcer ou à créer de nouvelles structures régionales de gouvernance. Dès 2008, Bachtler et McMaster montrent que les régions ont été encouragées à élaborer et gérer leurs propres programmes régionaux, tout en développant une expertise administrative liée à la gestion des projets financés par l'UE. Toutefois, les dispositifs politiques et de gouvernance conçus en réponse à l'intégration européenne varient d'un pays à l'autre, en fonction des stratégies des administrations publiques et de l'importance accordée aux politiques de l'UE dans les arènes politiques respectives (Domorenok et al., 2021).

Si Hooghe et Marks (2001) ont d'abord établi des liens entre européanisation et fédéralisme, montrant que la gouvernance multiniveau caractérisant l'Union européenne trouve un terrain favorable dans les systèmes fédéraux – où les régions disposent déjà de compétences politiques et administratives relativement autonomes –, des études ultérieures ont remis en question ce

constat. Certaines recherches montrent que la qualité de la gouvernance multiniveau, le degré de subsidiarité opérationnelle ou encore la capacité administrative des autorités régionales jouent un rôle plus déterminant que le statut constitutionnel (Borrás et Peters, 2011). Autrement dit, le constat initial de Hooghe et Marks reposerait davantage sur une corrélation entre entités fédérées et capacité administrative que sur un effet propre du fédéralisme. De plus, le fédéralisme, défini par la possibilité d'autonomie entre entités fédérées, recouvre en réalité des réalités multiples. Hooghe et Marks (2013) eux-mêmes ne s'intéressent plus directement à la distinction classique entre État fédéral et État unitaire, mais étudient l'ensemble des systèmes politiques pour analyser les dynamiques réelles liées à la décentralisation. Des cas comme la France ou l'Espagne illustrent qu'une forte décentralisation est possible sans structure fédérale formelle. Ainsi, émergent des arrangements institutionnels complexes, dans lesquels les dynamiques européennes interagissent avec les traditions administratives nationales et les stratégies des acteurs territoriaux (Ladrech, 2010). Berkovicz, acteur majeur du régionalisme en France, transpose ce phénomène au cas français, celui d'un État unitaire, tout en soulignant le levier d'émancipation que constitue l'eupéanisation pour le pouvoir régional, en reprenant ce qu'a permis la transformation des régions en 2015. Ainsi, il est aujourd'hui admis que ce n'est pas la structure institutionnelle mais bien la capacité administrative qui constitue l'un des facteurs majeurs pour une mise en œuvre performante des fonds (Mendez et Bachtler, 2024). L'utilisation de critères relatifs aux structures préexistantes, comme le degré de fit des régions et des États membres, pour évaluer l'eupéanisation révèle que ces transformations se manifestent in fine dans une perspective plus large d'émancipation des institutions régionales. Loin d'être un processus linéaire, ces transformations résultent souvent d'évolutions graduelles, liées aux stratégies des acteurs utilisant les fonds européens dans des cadres institutionnels contraignants (Mahoney et Thelen, 2009). Dès lors, la politique de cohésion agit comme un catalyseur de recompositions institutionnelles territoriales puissant.

Il importe toutefois de ne pas restreindre la portée du terme d'eupéanisation et d'y intégrer pleinement la dimension liée au transfert de politiques publiques, qui se déploie au sein des politiques de cogestion, dont la PAC et la politique de cohésion constituent les principales illustrations. En effet, plusieurs travaux mettent en évidence la manière dont les normes et instruments européens influencent l'évolution des pratiques de gouvernance régionale (Saurugger et Surel, 2006 ; Borrás et Peters, 2011 ; Fratesi & Wislade, 2017). Ces transformations non institutionnelles se manifestent tout au long du cycle du programme et au-delà, par la diffusion de nouveaux modes d'organisation administrative, de coordination

territoriale, de planification stratégique, de mise en œuvre et d'évaluation (Sielker, 2017). Dans cette perspective, l'approche bottom-up, définie comme un mécanisme de gouvernance des politiques publiques, constitue un enjeu majeur pour les autorités de gestion. Elle vise à établir un développement régional intégré, adapté aux spécificités territoriales, et à renforcer l'implication des acteurs locaux (Pike et al., 2010). Cet enjeu a ensuite été repris par d'autres travaux, qui soulignent les difficultés de mise en œuvre rencontrées par de nombreuses régions (Crescenzi & Giua, 2016). En pratique, la mise en œuvre de la politique de cohésion repose souvent sur un équilibre complexe entre initiatives locales et exigences de coordination européenne. Les académiques ont défini cette approche comme celle des politiques intégrées (Howlett & Saguin, 2018 ; Tosun & Lang, 2017). Celles-ci font référence au processus de design et d'implémentation, selon lequel les autorités de gestion tentent de créer une politique publique en fonction d'objectifs politiques et d'un ensemble d'instruments à disposition, censés soutenir la réalisation de ces objectifs. Ce processus comprend également l'intégration de nouveaux acteurs, notamment locaux, lorsqu'il s'agit de processus bottom-up (Howlett & Saguin, 2018).

Si l'on sait que la conception de politiques intégrées, initiée par l'Union européenne, se heurte souvent à des difficultés, on souligne toutefois une réelle volonté des acteurs régionaux à adopter ces nouvelles conceptions intégrées, en les reliant à de « nouvelles structures d'opportunités, fournissant des ressources inédites aux acteurs territoriaux » (Kernalegenn et Pasquier, 2018). Les principales difficultés sont liées aux critères de gouvernance multiniveau et à la capacité de coordination inhérents aux conceptions intégrées, confrontées à des capacités administratives limitées. Les chercheurs ont largement documenté l'écart entre les exigences de l'intégration politique et les capacités administratives effectives (Howlett et Saguin, 2018). Toutefois, Pasquier (2012) souligne la perspective positive de l'eupéanisation, en décrivant explicitement que les régions ne subissent pas passivement ce processus, mais s'en saisissent comme une ressource stratégique. Elles mobilisent les cofinancements européens et les instruments de gouvernance multiniveau pour affirmer leur capacité politique. À l'inverse, si des politiques plus simples peuvent se déployer dans des contextes où les politiques sont traditionnellement moins intégrées – comme c'est le cas, par exemple, des politiques européennes en gestion directe –, elles permettent de se conformer formellement aux exigences requises pour l'obtention d'un financement européen. Cependant, force est de constater que ces dernières ne constituent pas un moteur d'eupéanisation substantielle, comme le représente la politique de cohésion, ni un levier pour le développement des capacités

administratives qu'elle implique. Plus globalement, elles ne favorisent pas non plus l'émergence d'un nouveau régionalisme lié à un renforcement institutionnel local (Domorenok et al., 2021).

Par ailleurs, pour approfondir cette littérature des théories issues de la philosophie politique permettent d'explorer le fonctionnement de l'eupéanisation sous un angle différent, axé sur ses limites. Dans *L'institution imaginaire de la société* (1975), Cornelius Castoriadis décrit deux types de gouvernance en expliquant qu'une société n'est jamais simplement le produit de règles objectives ou de nécessités naturelles : elle est le résultat d'une création collective continue, portée par ce qu'il appelle l'imaginaire social. Il distingue ainsi les sociétés autonomes, qui s'assument comme créatrices de leurs propres règles et institutions, sans les faire reposer sur une vérité extérieure ou transcendante, des sociétés hétéronomes, dont les normes, lois et représentations du monde sont attribuées à une source d'aliénation extérieure. Cependant, Castoriadis ne réserve pas cette forme aux sociétés d'autrefois : il souligne qu'une forme d'aliénation peut s'installer même dans une société qui se définit comme démocratique et autonome. Cette aliénation survient lorsque les institutions, initialement créées pour servir la vie collective, finissent par se servir elles-mêmes et s'imposent aux individus comme des réalités extérieures, indiscutables et intouchables. Ainsi, une forme technocratique peut s'imposer au schéma d'eupéanisation, sans que le changement ne vienne des territoires, porté par les ressources que représente la politique de cohésion. L'eupéanisation peut alors devenir un schéma où les institutions européennes et régionales interagissent entre elles pour assurer mutuellement leur fonctionnement, et donc leur survie, en oubliant l'objectif de servir les territoires. Dès lors, on bascule dans cette aliénation. Finalement, la particularité du risque que représente l'aliénation est qu'il réside dans les caractéristiques émancipateur de l'eupéanisation. En diffusant ses normes, son langage et ses procédures, elle transforme silencieusement les pratiques et les représentations des acteurs, sans qu'aucune force extérieure ne puisse en être tenue pour pleinement responsable ni clairement identifiable.

Pour conclure cette partie sur l'eupéanisation, nous tenterons tout de même d'identifier certaines logiques résidant au sein de la politique de cohésion, pouvant être lues comme des facteurs favorisant cette aliénation. Ce pourrait être le cas d'une logique de méfiance structurelle entre niveaux de gouvernance, inhérente à une politique intégrée et renforcée par le haut, selon les théories du déficit démocratique qui caractérisent la méthode communautaire. Comme le souligne Saurugger (2009), l'Union européenne combine des éléments relevant à la fois d'un État, d'une organisation internationale et d'une fédération. Cette ambiguïté

institutionnelle a nourri un besoin de légitimation par la conformité et le contrôle, au détriment d'une logique de confiance envers les acteurs de terrain. Ainsi, le renforcement de conditionnalités peut apparaître comme une tentative de pallier l'absence de légitimité démocratique directe de la politique de cohésion, que comme une réponse technique à des dysfonctionnements réellement avérés. Cette dynamique substitue le développement de nouvelles pratiques partenariales à la conformité procédurale, au risque de confier la gouvernance à un corps technocratique agissant de manière isolée.

Si cette recherche ne traite pas directement de l'auto-altération, ce phénomène constitue une clé de lecture importante pour comprendre la marge de manœuvre des autorités de gestion. La partie suivante, consacrée à l'étude de la performance dans le cadre de la politique de cohésion, permet de comprendre sur quelle logique se poursuit cette politique et d'éclairer dans quelle mesure cette logique s'aligne aux critères que Piattoni (2009) associe à l'auto-altération d'une gouvernance multiniveau : la capacité à organiser un dialogue institutionnel vertical fondé sur la confiance et le partenariat.

Conceptualisation de la performance de la politique de cohésion, au travers de deux variables : Qualité du gouvernement & Capacité administrative

Pour retracer la conceptualisation de la performance de la politique de cohésion, il faut d'abord revenir au début du siècle, lorsque plusieurs auteurs d'économie néoclassique ont tenté d'évaluer la performance des Fonds structurels européens (FSE) à travers des analyses économétriques, en s'appuyant sur des indicateurs classiques tels que le PIB ou les niveaux de convergence économique des territoires. Cependant, ces travaux n'ont pas permis d'aboutir à des résultats convaincants (Beugelsdijk et Eijffinger, 2005 ; Ederveen et al., 2006). Depuis, il a été admis que les difficultés à établir des modèles suffisamment larges pour mesurer les effets économiques à long terme de la politique de cohésion résidaient dans le fait que ces objectifs structurels dépendent d'un ensemble de facteurs élargis, dont la politique de cohésion ne constitue qu'un élément parmi d'autres (Rodríguez-Pose et Garcilazo, 2015).

Pour surmonter ces limites, la littérature s'est alors orientée vers l'étude de variables intermédiaires pour expliquer la performance de la politique de cohésion. Plutôt que de se concentrer sur les outcomes finaux de cette politique, ces travaux, initiés notamment par Milio (2007), Borrás et Peters (2011) ainsi que Lodge et Wegrich (2014), se sont focalisés sur des inputs liés aux autorités de gestion, favorisant leur performance administrative. Cette approche a permis de tirer des conclusions plus robustes sur l'efficacité de la politique de cohésion

(Bachtler et McMaster, 2008). Cette orientation méthodologique a permis d'identifier la qualité du gouvernement (QoG) et la capacité administrative comme les deux variables explicatives centrales de la mise en œuvre des FSE, éclairant ainsi les différences de performance observées entre les régions. Ces deux variables – la QoG, entendue comme la capacité d'une institution à produire des politiques publiques impartiales, et la capacité administrative, définie comme son aptitude à mettre en œuvre des politiques publiques et à atteindre leurs objectifs – feront l'objet des sections suivantes, où elles seront analysées en détail.

Le terme de performance, pierre angulaire de la littérature liée à la politique de cohésion, est largement utilisé et a été à de nombreuses reprises remis en question (Crescenzi et Giua, 2016 ; Pike et al., 2010 ; Bachtler et Mendez, 2020 ; Domorenok et al., 2021). Aujourd'hui, la performance renvoie à un concept large et tridimensionnel, reposant sur trois dimensions complémentaires. La première est l'absorption financière, mesurée par le taux d'absorption, qui correspond au pourcentage des fonds disponibles effectivement versés par la Commission européenne aux programmes, par rapport à l'allocation financière totale prévue. La deuxième porte sur la conformité financière, évaluée par le taux d'erreur résiduel cumulé, qui estime la part des dépenses déclarées considérées comme non conformes aux règles de l'UE. La troisième dimensions se concentre sur l'atteinte des objectifs (résultats), mesurée à partir d'indicateurs quantifiés, tels que le nombre d'emplois créés ou de kilomètres de routes construits, rapportés aux cibles préalablement définies (Commission européenne, 2014). Si les deux premières dimensions de la performance se rapproche de la conformité, telle que définie par Thomann et Sager (2017), c'est bien la performance administrative qui est mobilisée par Bachtler et Mendez (2024) pour retracer la littérature autour de l'une des variables majeures liées à la performance : la QoG.

Qualité du gouvernement

La QoG, pour laquelle de plus en plus de travaux se sont penchés (Cace, 2009 ; Milio, 2009), est soutenue par l'OCDE depuis 2013, qui en souligne le rôle capital dans le cadre des programmes d'investissement public. Dans le contexte des FSE, la QoG agit comme un vecteur positif de l'eupéanisation, conduisant à des niveaux élevés d'adaptation des politiques publiques et institutionnelles (Tzika, 2020). Concrètement, cela se traduit par des institutions perçues comme plus légitimes, favorisant ainsi l'acceptation et l'intégration des réformes européennes. Il est cependant important de ne pas la confondre avec le terme « conformité » : un haut niveau de QoG permet aux autorités subnationales d'évoluer vers une meilleure

conformité, en garantissant « un faible niveau de corruption, des services publics impartiaux et le respect de l'État de droit, sur les plan à la fois national et infranational dans les dans vingt-sept pays membres de l'Union européenne » (Charron, Dijkstra et Lapuente, 2014, abstract). Cette définition sert de base à l'Indice européen de qualité de gouvernement (EQI), qui constitue l'outil de mesure le plus utilisé dans la majorité des travaux sur le sujet.

Sur le plan administratif, un faible niveau de QoG est fréquemment associé à des difficultés d'absorption financière, expliquées par une application incorrecte des règles de marchés publics, ou encore par des pratiques de clientélisme et de corruption (Fazekas, 2017). Des études quantitatives, menées à l'échelle des États membres, confirment par ailleurs un effet positif et statistiquement significatif de la qualité de gouvernement sur l'absorption financière (Charron et al., 2014). Ce lien, d'abord spécifié au niveau régional et étendu à l'ensemble de l'UE, s'est ensuite élargi à deux autres mesures de la performance : la conformité réglementaire et la réalisation des objectifs de résultats (Mendez & Bachtler, 2024). Ces résultats s'alignent avec ceux de Barbero et al. (2023), qui quantifient économétriquement les effets d'équilibre entre la croissance économique et l'amélioration de la qualité des institutions au niveau régional. Leurs analyses révèlent un effet direct significatif, ainsi que des bénéfices systémiques considérables : une augmentation de seulement 5 % de la qualité de gouvernement dans les régions européennes permet d'accroître l'impact des investissements de cohésion jusqu'à 7 % à court terme et 3 % à long terme. Ces résultats démontrent que l'évolution de variables intermédiaires, telles que la QoG, peut également ouvrir de nouvelles opportunités pour évaluer quantitativement la performance, en les intégrant dans des modèles économétriques.

Capacité administrative

La seconde variable indépendante liée à la performance, qui émerge dans la littérature, est la capacité administrative. Si elle peut parfois sembler difficile à distinguer de la QoG décrite précédemment, cette distinction devient plus claire lorsqu'on examine *la performance* à laquelle elle est associée. En effet, la littérature la relie à une performance dite de mise en œuvre (Bachtler et al., 2024), également associée au terme anglais *effectiveness*, l'un des nouveaux critères utilisés par l'UE depuis 2021 dans le cadre de l'évaluation des fonds pour la dernière programmation. Selon la définition de l'OCDE, elle fait référence à l'atteinte des objectifs établis, c'est-à-dire à la comparaison entre ce qui était prévu et ce qui a réellement été produit. Cette précision s'inscrit dans un large mouvement soutenant que la capacité administrative joue

un rôle important en tant que facteur influençant la troisième dimension de la performance : l'atteinte des résultats (Bachtler et al., 2014 ; Aivazidou et al., 2020 ; Di Cataldo et Rodríguez-Pose, 2017 ; Domorenok et al., 2022). C'est ce même mouvement qui a conduit à une utilisation croissante du terme « performance de mise en œuvre » dans la littérature (Mendez & Bachtler, 2022 ; Bachtrögler, 2024 ; Bachtler et al., 2024). De ce fait, bien que les deux termes, performance de mise en œuvre et performance administrative, soient utilisés dans la littérature de manière à intégrer les trois mêmes critères (absorption, régularité et résultat), la performance de mise en œuvre semble se focaliser davantage sur les résultats, tandis que la performance administrative met l'accent sur l'absorption et la régularité. Dans cette recherche, ces termes seront utilisés selon cette distinction.

La capacité administrative est généralement définie dans la littérature comme l'aptitude des institutions à traduire les demandes sociales en résultats concrets (Crozier, 1962). Elle a également été théorisée comme l'expression du pouvoir politique, à la fois source d'autonomie et condition d'exercice de ses fonctions (Addison, 2009). Dans les approches contemporaines, cette définition est reprise et élargie pour désigner la capacité des administrations à mettre en œuvre les politiques publiques, à résoudre des problèmes et à atteindre leurs objectifs (Banque mondiale ; OCDE). Elle renvoie ainsi à une conception fonctionnelle de l'action publique, centrée sur la performance des organisations et leur capacité effective de mise en œuvre. Cependant, cette définition pose une difficulté majeure : la capacité administrative est difficilement mesurable directement. Elle s'observe de manière indirecte, à travers des indicateurs administratifs et des analyses qualitatives, et son existence est souvent déduite de situations que d'autres facteurs n'expliquent pas suffisamment (Addison, 2009). Le cadre développé par le Netherlands Economic Institute (NEI) en 2002, au sein du département Regional and Urban Development, s'est imposé comme une base solide et largement réappropriée dans la littérature pour évaluer la capacité administrative dans le cadre de la politique de cohésion (Domorenok, 2021).

Ainsi, la capacité administrative apparaît parfois difficilement dissociable de la QoG, dans la mesure où ces deux concepts reposent sur des dimensions empiriques et des indicateurs partiellement convergents (Mendez et al., 2022). Les résultats des travaux sur la QoG plaident clairement pour des investissements ciblés dans le renforcement des capacités administratives des régions à faible qualité de gouvernement. Cependant, ils soulignent également que les outils existants, financés par l'UE, ne répondent que marginalement à cet enjeu pour les autorités locales et régionales (Mendez & Bachtler, 2024). L'outil majeur en termes de construction de

capacité administrative, soutenu par l'UE, est l'assistance technique (AT). Elle est financée par une allocation spécifique, prélevée au sein des FSE, qui, pour la période 2014-2020, s'est élevée à 6,4 milliards d'euros (soit 1,8 %), et est destinée aux autorités de gestion. Cette assistance prend la forme d'un renforcement des capacités administratives, via des ressources financières, le déploiement de stratégies, des formations et des apprentissages entre pairs (Commission européenne, 2018 ; Polverari, 2020). Elle est également complétée par des initiatives de la Commission, comme les premières conférences sur « la bonne gouvernance de la politique de cohésion » (commission européenne, 2018), apparues en 2018. Ces investissements se sont poursuivis durant la période 2021-2027.

Nyikos et Vyrostova (2023) proposent des pistes pour une évaluation rigoureuse des systèmes de cogestion liés aux FSE et de leurs coûts administratifs, à travers une analyse de l'AT. Leur étude du cas slovaque, qui a dédié un programme entier durant la période 2014-2020 à la création d'un support hautement professionnel pour la gestion des fonds européens, montre que les ressources humaines y ont été largement affectées. Les recherches sur l'assistance technique ont révélé que la marge de manœuvre dans l'utilisation de ces fonds est élevée et dépend avant tout de l'engagement politique (Nyikos et Vyrostova, 2023). D'autres études soutiennent une utilisation de l'AT étendue à l'ensemble des acteurs de l'écosystème des programmes cofinancés, ainsi qu'un soutien à l'internalisation du partage de connaissances au sein de cet écosystème (Polverari et al., 2020). La valorisation de l'écosystème, inhérente au principe de partenariat, est également reprise par Bachtrögler (2024), qui souligne que la capacité administrative ne se façonne pas uniquement au niveau de l'autorité de gestion, mais qu'elle s'étend aux autres acteurs du programme, les organismes intermédiaires, les opérateurs et les autres parties prenantes, qui remplissent des rôles et des fonctions différents et poursuivent également des intérêts distincts.

Contrairement à la QoG, les enseignements liés à la capacité administrative sont plus complexes dans leur impact sur la performance des fonds. Par exemple, la corrélation positive entre le contrôle de la conformité aux normes de l'UE et l'absorption des fonds contraste avec la corrélation négative observée concernant les résultats obtenus. Ce constat suggère que la gestion de l'absorption des fonds nécessite moins de capacités administratives que la garantie de leur efficacité (Bachtler & Mendez, 2020). Aivazidou et al. ont même pu observer que une faible capacité administrative des autorités régionales peut accroître le taux d'absorption, sans pour autant favoriser la croissance régionale. La capacité administrative révèle également un cercle vicieux dans la performance des fonds structurels. Bachtrögler-Unger (2022) souligne

notamment l'écart causé par les faibles capacités administratives, caractéristique des régions moins développées ou à faible croissance. Cet écart crée un piège : les régions qui auraient le plus besoin de ces fonds pour rétablir leur dynamisme économique sont aussi celles qui sont le moins dotées des capacités administratives permettant de les mobiliser efficacement. Cet effet de cumul s'avère particulièrement marqué pour les régions ralenties, anciennement développées, pour lesquelles la qualité institutionnelle constitue un déterminant central, davantage encore que pour les régions à faibles revenus, où dominent d'autres facteurs structurels (Iammarino et al., 2020).

Outre les nombreux éclairages que cette variable permet d'apporter, il demeure difficile, au sein de la littérature, de s'accorder sur la portée de la capacité administrative dans le cadre de la politique de cohésion. Celle-ci peut être entendue comme englobant uniquement l'administration et ses procédures, ou plus largement l'ensemble des institutions politiques et administratives ainsi que les formes d'influence politique (stabilité, leadership, engagement, idéologies et intérêts). Elle peut également être appréhendée, dans une acception encore plus extensive, comme incluant l'ensemble des parties prenantes intervenant dans les programmes et les projets (Bachtler et al., 2024). En considérant ce que Nakrošis et Goštautaitė (2023) désignent comme un socle capacitaire suffisant, dont l'absence ne saurait être compensée par un financement externe substantiel, notamment les fonds de cohésion, afin de produire des résultats durables, ainsi qu'en réponse aux appels de nombreux auteurs à mieux prendre en compte l'ensemble de l'écosystème des acteurs du programme dans l'analyse des fonds structurels, en particulier pour mieux appréhender l'un de leurs principes centraux, à savoir le partenariat (Polverari et al., 2020 ; Bachtröglér, 2024 ; Bachtler et al., 2024), et enfin en nous appuyant sur la large définition de l'OCDE ; nous considérons ici que la capacité administrative intègre l'aptitude de l'ensemble des acteurs du programme à mettre en œuvre les politiques publiques, à remplir leurs fonctions, à résoudre des problèmes et à atteindre leurs objectifs.

Autrement, l'influence politique n'est pas intégrée à notre vision de la capacité administrative, celle-ci étant entendue comme la stabilité politique, le leadership politique ainsi que l'engagement idéologique ou partisan, que nous rattachons, dans cette recherche, à la qualité du gouvernement (QoG). En effet, comme le montrent Nakrošis et Goštautaitė (2023), même en présence d'une capacité administrative élevée, la politisation peut perturber ou accélérer les processus de mise en œuvre, ce qui confirme que celle-ci ne relève pas de la capacité administrative en tant que telle. Elle tend en revanche à être fréquemment confondue avec le leadership organisationnel, défini comme la capacité à fixer des objectifs, à porter une vision,

à motiver les acteurs et à susciter un engagement collectif, lequel constitue un facteur important de la capacité administrative (Bachtler et al., 2024).

Finalement, le véritable défi de cette variable réside dans le fait que l'importance de ces indicateurs varie tout au long du cycle de gestion des programmes (NEI Regional and Urban Development, 2002 ; Bachtler et al., 2024) et que, en plus de dépendre du cycle, la capacité administrative contribue différemment aux mesures de performance, qu'il s'agisse de l'absorption, de la régularité ou de l'efficacité. Si l'on se concentre sur la phase de mise en œuvre, Nakrošis et Goštautaitė (2023) apportent un éclairage empirique central. En analysant 29 projets cofinancés dans 16 États membres sur la période 2014-2020, les auteurs montrent que la réussite de la mise en œuvre dépend davantage de trois facteurs liés à la capacité administrative : la capitalisation sur des projets antérieurs cofinancés par l'UE, la qualité de la conception initiale des projets, l'application des règles transversales (procédures de marchés publics, aides d'État, procédures de modification des projets, législations sectorielles), dont certaines découlent de la législation européenne à travers les conditions cadres. Les auteurs concluent que des niveaux élevés de ces facteurs administratifs constituent la condition la plus déterminante pour influencer positivement la performance liée aux résultats, à travers un « changement organisationnel effectif » (Nakrošis et Goštautaitė, 2023). Ce changement organisationnel semble correspondre assez largement à l'eupéanisation, telle que définie par Radaelli (2019) dans la littérature précédente, et s'illustre comme sa forme parfaite. En montrant que le changement organisationnel est davantage conditionné par les facteurs administratifs que par les pressions venues de l'UE, Nakrošis et Goštautaitė (2023) rejoignent la mise en garde de Radaelli, qui soulignait que l'eupéanisation n'est pas un processus uniforme de convergence descendante, mais un phénomène incrémental et différencié selon les contextes locaux. En ce sens, les deux approches se complètent : Radaelli fournit le cadre conceptuel général, tandis que Nakrošis et Goštautaitė en offrent une illustration empirique, qui nuance ses mécanismes.

Si nous avons tenté de retracer la littérature relative à la performance de la politique de cohésion jusqu'à la relier à son phénomène d'eupéanisation, il convient de rappeler que celle-ci s'accorde largement sur le rôle central de la QoG et de la capacité administrative comme principales variables intermédiaires explicatives de la performance des fonds. Dans cette section consacrée à la performance, nous avons mis en évidence la manière dont la QoG est principalement associée à la performance administrative, tandis que la capacité administrative est davantage liée à la performance de mise en œuvre.

La tensions entre performance administrative et performance de mise en œuvre

Cette partie explore les récentes études permettant d'aller plus loin dans l'identification des tensions existantes entre les deux types de performance (administrative et de mise en œuvre) définis dans la partie précédente. Elle conduit, en fin de section, à la formulation de la question de recherche, ancrée dans les débats actuels de la littérature, et vise à proposer de nouvelles variables analytiques susceptibles d'éclairer une conception axée sur la performance de mise en œuvre.

D'autres études, au-delà de la capacité administrative, montrent que l'instabilité et la complexification du cadre réglementaire au fil des programmations sont fortement préjudiciables à une capacité administrative orientée vers la performance de mise en œuvre, détournant les efforts vers la performance administrative (Bachtler & Mendez, 2020). Une étude de cas en Hongrie et en Slovaquie souligne la faible capacité à capitaliser sur les capacités institutionnelles développées lors des périodes précédentes. Elle met également en lumière le rôle déstabilisateur des réorganisations politiques sur les équipes administratives, ainsi qu'un mauvais alignement entre les objectifs de l'UE et les priorités nationales et régionales (Nyikos & Vyrostopova, 2023). Ces résultats rejoignent ceux de Nakrošis et Goštautaitė (2023), qui insistent sur l'importance de la capitalisation des connaissances. Une étude de cas comparative entre la Vénétie (Italie) et l'Écosse démontre que, selon la part d'investissement que représentent les FSE sur un territoire, des stratégies différentes d'intégration de la politique de cohésion sont employées, menant à des capacités administratives spécifiques (Domorenok et al., 2021). Bachtröglér (2024) souligne quant à lui l'importance de la capacité administrative à travers la nécessité de disposer d'un personnel hautement qualifié et de ressources suffisantes pour l'attirer. Ces ressources sont décrites comme financières (meilleurs salaires) mais aussi stratégiques (meilleures options de carrière, coopération avec d'autres régions, marge de manœuvre dans la conception des programmes et des appels à projets).

La littérature questionne également de plus en plus le rôle de la capacité de la société civile locale (et des entités infrarégionales) impliquée dans une logique de co-production des programmes cofinancés, conformément au principe de partenariat. Potluka et Medeiros (2021) soulignent qu'une forte mobilisation de la société civile permet une meilleure absorption et une atteinte des objectifs, expliquées d'une part par la sensibilisation auprès des bénéficiaires, et d'autre part par la pertinence accrue des programmes. Cependant, dans le cadre de la construction territorialisée des programmes, la faible capacité des organisations de la société

civile (CSO) locales les empêche parfois de répondre aux exigences des procédures de financement de l'UE. Ces enjeux, bien que particulièrement mis en lumière aujourd'hui, ne sont pas nouveaux. Storper (2005) considérait déjà le rôle de la société et de la communauté comme des formes organisationnelles complémentaires, contribuant à déterminer les trajectoires de développement à long terme d'un territoire. Nakrošis et Goštautaitė (2023), en se concentrant sur un champ d'acteur plus large, obtiennent des résultats prometteurs révélant l'importance de leur capacité administrative et le rôle des choix initiaux dans la réalisation des projets. Ces travaux s'inscrivent dans les recommandations d'élargir l'analyse de la performance de la politique de cohésion à l'ensemble de l'écosystème d'acteurs des programmes cofinancés (Polverari et al., 2020 ; Bachtrögl, 2024 ; Bachtler et al., 2024).

Par ailleurs, Bachtler et Mendez (2020) mettent en garde contre la centralisation croissante et l'influence nationale sur les dépenses de cohésion, qui réduit le rôle des régions. Cette tendance s'observe notamment à travers la rédaction des conditions favorisantes et des objectifs au niveau national, ainsi que par le calcul des ratios thématiques à cette même échelle. Ce phénomène de renationalisation, renforcé par le management de crise depuis la pandémie de COVID-19 – dont les répercussions ont affecté la politique de cohésion (Molica et al., 2025) –, rejoint les alertes de Nowakowska et al. (2021) sur le fait qu'une approche place-based apparaît de plus en plus implicite au sein des fonds structurels, au détriment d'une approche thématique accompagnée de nouvelles conditionnalités.

Ces éclairages convergent vers une critique commune : celle d'une variabilité réduite entre les programmes cofinancés, au détriment de leur capacité d'adaptation aux spécificités territoriales (Bachtler et al., 2024). Parallèlement, d'autres auteurs relient l'augmentation de ces conditionnalités à une hausse significative des coûts administratifs, liée notamment à des irrégularités accrues et à des corrections financières (Nyikos & Vyrostopova, 2023). L'intensification des conditionnalités et des coûts administratifs associés conduit Bachtler et al. (2024) à mobiliser la thèse de la société de l'audit de Power (1997), selon laquelle les procédures de vérification deviennent une fin en soi. Cette dynamique déplace l'attention vers ce qui est mesurable, au détriment de ce qui est important, au risque de générer une culture de la conformité qui étouffe l'initiative et la confiance. Ce constat invite à examiner, dans le cadre de cette recherche, les effets plus larges des procédures de reporting et d'audit sur la performance de mise en œuvre.

Bachtröglér-Unger (2024) revient également sur les tensions liées à la politique de cohésion, en soulignant sa coexistence avec le Recovery and Resilience Facility (RRF), le plan de relance économique de l'UE adopté en réponse à la crise du COVID-19. Lancés simultanément en 2021, ces deux instruments financent des priorités similaires, générant des tensions et soulevant la question de l'intégration de ces conséquences dans la conception des futures programmations.

Parmi les conséquences de l'intensification des conditionnalités, Polverari et al. (2022) alertent sur le fait qu'elles mettent davantage à l'épreuve les autorités de gestion disposant de capacités administratives limitées, aggravant ainsi le piège du développement décrit précédemment. Ces résultats s'alignent avec ceux d'autres auteurs, qui soulignent que les conditionnalités des FSE présentent des limites pour favoriser une performance de mise en œuvre et servent principalement la performance administrative, centrée sur la conformité (Nakrošis et al., 2023 ; Bachtler & Ferry, 2015). Un lien direct retrouvé dans les travaux de Surubaru (2017) qui estiment que les pays de l'Est, caractérisés par une part élevée d'investissement des FSE dans l'investissement national et par des capacités administratives et institutionnelles régionales limitées, ont ainsi souvent recours à des systèmes plus centralisés. Cette approche permet une performance administrative simplifiée, mais selon une logique moins régionalisée. Ces résultats confirment les analyses de Polverari et al. (2022) et de Domorenok et al. (2021). Un autre éclairage estime que ces difficultés sont causées par le fait que les politiques transformatrices, conceptualisées à un niveau supranational, comme la politique de cohésion, ont négligé les niveaux local et régional dans leur conception. Elles n'ont pas accordé une considération suffisante aux usages de terrain des conditionnalités ni à leurs effets sur la mise en œuvre concrète des projets (Grillitsch et al., 2025). Ces résultats s'ancrent dans des travaux fondateurs sur l'eupéanisation, qui soulignent l'importance du respect du principe de subsidiarité au sein des politiques publiques intégrées (Radaelli, 2009), et plaident en faveur d'une cogestion davantage orientée vers les régions (Grillitsch et al., 2025). Pour soutenir cette orientation, Bachtler et Mendez (2024) mettent en avant que, dans l'histoire des fonds, des mesures de simplification ont déjà contribué à accélérer les dépenses, prouvant que la limitation des mécanismes top-down peut améliorer la mise en œuvre. Ils citent notamment l'abandon de la réserve de performance pour la période 2021-2027. Bachtröglér (2024) insiste quant à elle sur l'importance de soutenir des conditionnalités personnalisables pour répondre aux différentes capacités administratives régionales spécifiques.

Le rapport du High Level Group (HLG, 2017), commandé par l'ex-commissaire de la DG Regio, dénonce également une complexification des FSE. Dans la même optique, le Centre commun de recherche (JRC) défend un rééquilibrage, arguant qu'un réajustement du mix des politiques permettrait une innovation transformatrice. Le terme « transformatrice » fait ici référence aux principes d'émancipation liés à l'eupéanisation (Bianchi et al., 2024). Ces travaux apparaissent comme une confirmation quasi institutionnelle de ce diagnostic, dans la mesure où ces écrits émanent des institutions européennes. Cependant, si peu d'études de cas se concentrent sur la démonstration de ce diagnostic grandissant à travers des études de cas de la politique de cohésion, on retrouve des travaux préexistants aux critiques actuelles, qui alertaient déjà sur la difficile conciliation entre logiques descendantes et ascendantes et sur ces équilibres délicats. Dès 2011, Crescenzi et Rodríguez-Pose s'intéresse à la cohabitation de ces deux approches. Il confronte les deux cadres théoriques qui les sous-tendent. Le cadre top-down, s'appuyant sur des théories macroéconomiques solides, justifiées par des outils quantitatifs et économétriques. Le cadre bottom-up, reposant sur des études de cas qualitatives et des concepts issus de facteurs endogènes locaux. S'il propose de relier les deux approches à travers un nouveau cadre théorique intégré (*cf. annexe 2*), il met en garde contre une intervention trop stricte des outils top-down. Ceux-ci doivent plutôt fonctionner selon des tendances et des styles, et être complétés par des outils ascendants permettant d'adapter le top-down aux spécificités locales, évitant ainsi le piège « du copier-coller de bonnes pratiques d'un territoire à l'autre » (Crescenzi et Rodríguez-Pose, 2011, p.4). Ces positions elles-mêmes issues des travaux du Centre de recherche de la Banque mondiale, qui décrivent la nécessité d'adapter les conditionnalités aux situations locales selon une approche pragmatique et sélective (Koeberle, 2003). Selon ces travaux, multiplier les conditionnalités dans les zones fragiles produit souvent l'effet inverse et réduit l'efficacité des programmes, en raison d'un risque de surcharge administrative lorsque les bailleurs imposent leurs propres conditions. L'approche programmatique et sélective constitue un compromis prometteur entre le contrôle des bailleurs et la flexibilité locale.

L'appel au « compromis » formulé par Bachtler et Mendez (2024) apparaît comme une réponse directe à cette tension, laquelle semble traduire une conciliation insuffisante entre approches descendantes et ascendantes, comme le préconisaient Crescenzi (2011) et Koeberle (2003). Les auteurs plaident pour un arbitrage entre la performance administrative et la performance de mise en œuvre, expliquant qu'une focalisation excessive sur la performance administrative affaiblit la marge de manœuvre, comme le suggère une partie de la littérature sur les

conditionnalités (Bachtler & Ferry, 2015 ; Mendez & Bachtler, 2020). Dans la même perspective, Polverari et al. (2022) soulignent la nécessité d'une marge de manœuvre réelle en faveur des régions. Leur analyse offre un axe de lecture permettant d'éclairer les tensions actuelles de la politique de cohésion, en construisant une approche tournée vers l'écosystème régional et axée sur la performance de mise en œuvre.

Ainsi, la littérature nous amène à nous questionner sur comment la marge de manœuvre de l'autorité de gestion est façonnée face à la performance de mise en œuvre ?

S'il est admis que la prise en compte de la mise en œuvre « pratique » ajoute des couches supplémentaires de complexité aux analyses, il est également reconnu qu'elle implique de se concentrer sur l'interaction entre différents niveaux de gouvernance (Exadaktylos et Radaelli, 2012 ; Mavrot et Sager, 2016). Dans cette perspective, la marge de manœuvre peut être définie comme la capacité d'action pratique des acteurs, c'est-à-dire leur aptitude à interpréter, adapter et mettre en œuvre les règles et orientations institutionnelles en fonction des contraintes et opportunités de leur environnement. Comme le suggère la littérature, nous analyserons les relations entre les acteurs de l'écosystème lié à la politique de cohésion comme indicateur de la marge de manœuvre. Pour cela, nous utiliserons le principe de partenariat comme variable indépendante. Sa caractéristique d'être une variable peu tangible permet de saisir la portée des interactions formelles et informelles, et ainsi d'exprimer la marge de manœuvre des régions au sein de la politique de cohésion (Bachtler et al., 2024). Cela nous amène à formuler deux sous-questions, prenant la forme d'hypothèses :

H1 : La bonne application du principe de partenariat mène-t-elle à une performance de mise en œuvre élevée ?

La littérature sur la performance des FSE et les variables indépendantes associées a démontré que la QoG constitue un déterminant direct de la performance administrative dans le cadre de la politique de cohésion européenne. La QoG agit comme une variable intermédiaire entre les exigences européennes et la capacité des régions à s'européaniser, en adaptant leurs structures et en mettant en œuvre les politiques publiques européennes intégrées. Toutefois, Tzika soulève un résultat contre-intuitif, qui complexifie ce cadre théorique : une QoG élevée ne produit pas automatiquement de la confiance, menant à de bonnes relations institutionnelles. L'auteure ne rejette pas le lien entre QoG et confiance, mais souligne que la confiance n'est pas une cause, mais plutôt un produit des institutions. Elle rappelle que, sans confiance, les acteurs évitent de coopérer, même lorsque la collaboration serait mutuellement bénéfique. Si Tzika traite

principalement de la confiance sous l'angle de la relation citoyen-institution, son étude porte sur l'eupéanisation de la politique de cohésion, et ses conclusions s'appliquent également aux réflexions liées à la gouvernance mult niveau. De plus, notre hypothèse intègre la dimension des relations entre les acteurs de l'écosystème, sous l'angle de l'application du principe de partenariat, un principe central des FSE. Cette approche s'inscrit dans la même optique que les travaux de Nakrošis (2023) et de Thomann et Sager (2017), qui adoptent une vision tournée vers les rôles et les motivations des acteurs mettant en œuvre la politique de cohésion, et axée sur la performance de mise en œuvre (c'est-à-dire l'atteinte des ambitions attendues). Elle permet ainsi de mieux comprendre la marge de manœuvre des régions, à travers les relations entre acteurs, et son impact sur la performance.

H2 : Certaines conditionnalités bloquent l'approche territorialisée ascendante et créent-elles des blocages structurels lors de la mise en œuvre ?

Cette seconde hypothèse vise à apporter de nouveaux éclairages aux débats sur les tensions liées aux conditionnalités dans la littérature. En partant des résultats associés à la première hypothèse, nous approfondissons l'analyse pour en identifier les origines réglementaires, et les confrontons à l'approche territorialisée de la politique de cohésion. L'hypothèse s'ancre dans les enseignements selon lesquels l'implication des acteurs infranationaux se réalise dans le cadre d'une approche territorialisée des fonds (Pike et al., 2010 ; Barca et al., 2012), à condition que les acteurs du programme disposent d'une capacité administrative suffisante (Rodríguez-Pose, 2017 ; Domorenok et al., 2022). Elle tente de réactualiser, selon une approche qualitative, les travaux de Bachtler et Ferry (2015) sur les effets des conditionnalités dans la performance de mise en œuvre des FSE, en analysant de nouveaux mécanismes, tels que l'orientation thématique et la flexibilité (Nowakowska et al., 2021). Finalement, les résultats et l'analyse issus de cette hypothèse permettent de réfléchir à un cadre réglementaire favorable à la performance de mise en œuvre en s'appuyant sur les tensions mises en évidence.

Enfin, ces deux hypothèses se complètent. Toutes deux centrées sur la performance de mise en œuvre, H1 interroge les relations entre les acteurs, tandis que H2 se concentre sur leur perception des conditionnalités et des relations réglementaires. Les deux sont liées aux variables principales qui encadrent les débats sur la performance de la politique de cohésion. En effet, H1 s'appuie sur les enseignements de la QoG, et H2 sur ceux de la capacité administrative. Ensemble, elles permettent de fournir une analyse suffisamment approfondie pour tenter de répondre à la question de recherche.

CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE

Approche méthodologique

« La région Wallonne est un modèle européen pour le FEDER »⁴

Carsten Rasmussen, Chef d'unité Dg Regio

La pertinence méthodologique de cette recherche réside dans l'étude de cas de la Région wallonne, qui se distingue par un niveau élevé de QoG et une bonne capacité administrative. En théorie, ces caractéristiques devraient lui permettre une performance de mise en œuvre élevée du FEDER et éviter les situations de blocage. Ainsi, la Wallonie incarne un cas d'étude emblématique pour analyser la mise en œuvre du FEDER et son modèle de cogestion. Pourtant, la littérature révèle que des problèmes persistent et affaiblissent la performance d'implémentation. Cette recherche cherche à en identifier les causes profondes, en explorant des concepts encore peu développés dans la littérature, tels que l'autonomie régionale et, surtout, la marge de manœuvre des autorités de gestion.

Les capacité administrative et QoG constituent les principales variables analytiques mobilisées, permettant d'établir une méthodologie solide, ancrée dans des théories déjà établies. Le postulat de départ est clair : une forte capacité administrative impacte positivement la mise en œuvre du FEDER, tout comme une QoG élevée. Sur cette base, l'auteur tente d'approfondir les théories existantes en faisant émerger une variable peu explorée dans la littérature : la marge de manœuvre des autorités de gestion au sein de la mise en œuvre des programmes cofinancés. Cette variable est étudiée à travers une étude de cas qui incarne positivement les variables déjà connues. Pour ce faire, deux hypothèses sont formulées afin de couvrir l'ensemble des dimensions qui façonnent la marge de manœuvre. La première hypothèse appréhende cette marge à travers les relations entre les acteurs de l'écosystème FEDER lors de la mise en œuvre, en se concentrant sur la manière dont elles se manifestent dans l'application du principe de partenariat. La seconde hypothèse, quant à elle, mobilise les résultats de la première pour interroger dans quelle mesure ces dynamiques relationnelles sont influencées par le cadre réglementaire et les conditionnalités d'éligibilité spécifiques au FEDER. Ces deux hypothèses sont traitées avec une vision résolument axée sur la performance de mise en œuvre, afin d'en saisir les nuances et les tensions.

⁴ Extrait de prise de parole lors de la cérémonie de clôture de la programmation FEDER Wallonie 2014–2020, le 4 décembre 2025.

C'est ensuite, à travers la validation, ou de l'invalidation, de ces hypothèses dans le chapitre d'analyse, que de nouvelles connaissances pourront être établies dans la discussion. Les hypothèses agissent ici comme des clés de lecture, couvrant chacune une partie spécifique de l'analyse et permettant d'éclairer et de discuter des mécanismes sous-jacents à la performance de mise en œuvre dans la discussion. La question de recherche sera quant à elle répondue dans la conclusion.

Finalement, il est essentiel de préciser que cette recherche ne vise pas à remettre en cause le phénomène d'eupéanisation, tel que théorisé précédemment, ni les modèles de cogestion qui l'accompagnent. Elle interroge plutôt leurs applications concrètes, en mettant en lumière les tensions révélées par la littérature, afin de proposer des pistes pour les dépasser. En ce sens, elle s'inscrit dans une démarche constructive auprès des acteurs de terrain, cherchant à affiner la compréhension des facteurs qui influencent la performance des fonds européens, tout en restant ancrée dans les réalités territoriales.

Design de recherche

Cette recherche adopte un axe centré sur les administrations et s'appuie sur les perceptions des fonctionnaires régionaux et européens, ainsi que sur celles des acteurs infrarégionaux et bénéficiaires – représentant l'ensemble de l'écosystème du programme – pour évaluer la marge de manœuvre de l'autorité de gestion dans l'opérationnalisation des programmes FEDER dont elle a la charge. Concrètement, cette approche prend la forme d'une méthode qualitative, justifiée en partie par la volonté d'analyser les perceptions des acteurs de terrain sur leurs pratiques, sans se limiter aux cadres formels (Small & Calarco, 2022). En effet, le cadre de cogestion de la politique de cohésion implique de nombreuses interactions multiniveaux et des partenariats, qui incluent une part importante de relations informelles. L'approche qualitative, par le biais d'une étude de cas utilisant des entretiens semi-structurés, enrichie par une triangulation avec des rapports récents d'organismes experts ou actifs dans la politique de cohésion, permet d'étudier en profondeur la marge de manœuvre de l'autorité de gestion. Elle révèle à la fois les mécanismes formels et informels au sein de l'écosystème du programme, ainsi que les facteurs sous-jacents qui les influencent (Small & Calarco, 2022).

La méthode qualitative est privilégiée ici par rapport à la méthode quantitative, car l'objectif est d'analyser une nouvelle variable, la marge de manœuvre, à travers une étude de cas, tandis que l'approche quantitative serait davantage adaptée pour confirmer une variable et ses

résultats à une plus grande échelle (Cyr & Goodman, 2024). Quant à la méthode mixte, qui vise à améliorer la portée des résultats, la robustesse des inférences causales et la compréhension des mécanismes étudiés en croisant des données qualitatives et quantitatives (Gerzso & Riedl, 2024), elle n'est pas pleinement exploitée dans cette recherche. Deux raisons principales expliquent ce choix : d'une part, aucune base de données quantitative relative aux perceptions des fonctionnaires régionaux wallons et européens sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) n'est disponible ; d'autre part, la diffusion d'un questionnaire au sein de l'administration dépasse le cadre des possibilités actuelles de l'auteur. Toutefois, en recueillant lors des entretiens des données chiffrées sur l'importance, la « force » ou la régularité de certains mécanismes, cette démarche permet de générer un type de données se rapprochant d'une logique quantitative. Cela contribue à améliorer la précision et la portée des inférences (Gerzso & Riedl, 2024).

Afin d'approfondir la perspective autocentrée sur l'administrateur, la méthodologie intègre une phase essentielle dite exploratoire. En complément de l'analyse de la revue de la littérature existante, cette étape exploratoire permet de (re)formuler les hypothèses pour les appliquer à des problématiques de terrain réelles (Étienne, 2022). Pour ce faire, une observation immersive est réalisée sur un terrain donné : dans le cadre de cette étude, un stage au sein de la Région wallonne, plus précisément au Département de la Coordination des Programmes FEDER (DCPF), complété par des entretiens informels avec des acteurs de l'écosystème. Le caractère informel de ces entretiens s'explique par le risque de tensions lié à la remise en question possible des représentations et des pratiques qu'ils peuvent susciter (Étienne, 2022). Parmi l'ensemble des observations réalisées durant cette immersion, il est particulièrement notable de souligner les trois témoins privilégiés rencontrés lors du stage. Bien que l'échantillon puisse sembler limité, il est renforcé par la diversité des profils au sein de l'écosystème : un fonctionnaire européen, un fonctionnaire régional et un opérateur public.

Cette méthodologie s'inscrit également dans une perspective d'appropriation des résultats par les acteurs concernés et d'une recherche utile, qui tisse des ponts directs avec les praticiens. Pour y parvenir, elle s'appuie sur des critères issus de la recherche participative, notamment par l'intégration des acteurs dans la co-conception via l'observation immersive décrite précédemment. L'objectif est de faciliter l'utilisation des résultats et leur conversion en recommandations destinées aux acteurs de terrain (Sebai, Bartoli & Gozlan, 2022). Finalement, une attention particulière sera consacrée, dans la discussion, à la formulation de

recommandations concrètes, répondant aux problématiques identifiées par les acteurs de terrain.

Contexte de recherche

Concernant la temporalité de la recherche, Concernant la temporalité de la recherche, celle-ci semble particulièrement propice, dans la mesure où elle intervient précisément au moment de la mise en œuvre du cycle du programme FEDER/FTJ Wallonie 2021-2027 pour les acteurs interrogés. Toutefois, il est essentiel de prendre en compte l'influence potentielle des enjeux actuels liés à la politique de cohésion. En effet, les négociations en cours sur le budget et le règlement post-2027 des fonds ESI s'appuient sur une proposition initiale très changeante de la Commission européenne. Cette proposition envisage un modèle de gouvernance différent, qui pourrait regrouper les fonds et recentraliser, de manière encore plus marquée, les choix stratégiques de leur utilisation vers les États membres. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces fonds est également largement remise en question, avec une proposition s'inspirant du modèle issu du RRF, orienté vers la performance et basé sur l'utilisation de financements non liés aux coûts. Ce dernier point concerne d'autant plus le contexte de cette recherche, puisque la Commission exerce une pression pour intégrer ce modèle aux derniers appels à projets du programme 2021-2027 issue des fonds flexibles, publiés dans le cas de la Région wallonne lors de la période de réalisation des entretiens, en avril 2026. L'accent mis sur la flexibilité peut également découler du contexte lié à la période du cycle du programme au cours de laquelle cette recherche est menée.

Ce contexte de négociation impacte également, de manière indirecte, cette recherche. En effet, de nombreux avis ont été publiés par des acteurs européens durant cette période. Le caractère controversé de la proposition de la Commission a suscité des prises de position intéressantes, tournées à la fois vers l'avenir des fonds et vers des critiques des programmations précédentes. C'est le cas, par exemple, de la Cour des comptes européenne et du Comité européen des régions, dont les analyses ont été recueillies par l'auteur dans le cadre de cette recherche. Ainsi, ce contexte invite à intégrer une vigilance particulière dans l'analyse des résultats. Il est probable que, pour certaines personnes interrogées – notamment au niveau européen et au sein de l'autorité de gestion –, ce contexte de discussion en cours ait influencé leurs discours, leurs anticipations et leur manière de présenter les dispositifs actuels. Leurs réponses ne renvoient donc pas uniquement aux cadres existants, mais s'inscrivent également dans une projection vers des adaptations ou une anticipation du modèle émergent.

Par ailleurs, la rédaction de ce mémoire intervient peu après l'adoption des premières réglementations de la Faculté ESPO concernant l'utilisation de l'intelligence artificielle générative (règles établies en la matière par la note du Bureau de la Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024). Conformément à cette note, l'outil Piccolo (UCLouvain, 2026) a été utilisé pour identifier des corrections grammaticales et repérer des formulations ambiguës lors de la relecture de cette recherche. Ces éléments ont ensuite été corrigés manuellement par l'auteur. Le même outil a également été mobilisé pour rédiger la bibliographie, en conformité avec les normes APA.

Choix du cas

La Région wallonne a d'abord été explorée et découverte par l'auteur lors d'un stage au sein de la Direction Gestion et Animation des Programmes FEDER (DGA) du Service Public de Wallonie. Cette expérience, couplée à l'étude de la littérature existante sur la politique de cohésion et son système de cogestion, a permis d'établir une approche méthodologique intégrant la Région wallonne comme étude de cas de cette recherche.

Une QoG élevée et en progression

La base méthodologique de cette étude de cas repose en premier lieu sur le niveau élevé de QoG de la Région wallonne. La mesure de la QoG régionale, variable essentielle pour l'implémentation des fonds structurels, est quantifiée depuis 2010 par l'European Quality of Government Index (EQI), développé par le Quality of Government Institute de l'Université de Göteborg et financé par la Commission européenne. Cet indice évalue la QoG comme un concept multidimensionnel, intégrant l'impartialité, le niveau de corruption et la qualité des services publics (Charron et al., 2019). L'EQI attribue un score de 0 pour un niveau correct de QoG, avec des notes oscillant entre -3 et +3. Les pays nordiques obtiennent généralement des scores supérieurs à 1, tandis que les pays du Sud et de l'Est de l'Europe affichent des scores négatifs (*cf. annexe 3*). En 2024, la Région wallonne obtient un score de 0,602, ce qui la place au-dessus de la moyenne européenne. Entre 2010 et 2021, elle a été l'une des rares régions européennes à voir son score progresser de manière continue, démontrant une dynamique politique visant à consolider sa QoG, notamment par la lutte contre la corruption.

Cependant, ce score reste en deçà des meilleures performances européennes, en raison de cas de népotisme dans les hautes instances du gouvernement wallon. Des affaires de corruption ont également été relevées, comme celle du greffier du Parlement wallon fin 2022, bien qu'aucun cas n'ait jamais été directement lié aux fonds européens. Malgré ces limites, la Région

wallonne a toujours maintenu un niveau de QoG supérieur à la moyenne européenne depuis 2010, et ce niveau est aujourd'hui considéré comme satisfaisant par les instances européennes (Commission européenne, 2021).

Une capacité administrative solide

Deuxièmement, outre une QoG élevée, une bonne capacité administrative est requise dans le cadre de notre approche méthodologique. Aucune base de données recensant la capacité administrative des régions de l'Union européenne n'est disponible à ce jour. Ainsi, afin d'évaluer la capacité administrative de la Région wallonne, nous utilisons les quatre critères verticaux distinctifs définis dans le cadre développé par le Netherlands Economic Institute (NEI), repris par Mendez et al. (2024). Ces critères permettent d'encadrer l'ensemble des ressources, aptitudes et compétences que les autorités publiques doivent posséder afin de préparer efficacement des programmes et des projets dans les délais requis, organiser la coopération entre les principaux partenaires ainsi que de répondre aux exigences de gestion et de reddition de comptes pour superviser correctement la mise en œuvre (NEI Regional and Urban Development, 2002). Ces critères sont les suivants : ressources humaines, structure organisationnelle, systèmes et outils. L'observation immersive réalisée au sein de la Région wallonne permet d'apprécier chacun de ces critères, malgré leur dimension parfois qualitative. Pour ce faire, nous relierons nos observations aux critères du NEI par des citations illustratives.

Ces critères sont les suivants : ressources humaines, structure organisationnel, système et outils. L'observation immersive réalisé au sein de la région wallonne, permet d'apporter une mesure à chacun des critères malgré leur approche parfois qualitative. Pour cela, nous relierons nos observations aux critères reprise par le NEI par citation.

Ressources humaines : Les 17 agents du DCPF répondent aux exigences de « qualification du personnel et aux besoins de recrutement nécessaires à une gestion efficace des fonds structurels »⁵. La quantité suffisante d'agents pour répondre à la charge de travail est soutenu par l'accès au fond d'AT européen de la direction. Ainsi la présence de nombreux agents expérimentés, ayant accumulé plusieurs années d'ancienneté au sein du département, garantit « la disponibilité en temps voulu de compétences éprouvées, un facteur déterminant dans la continuité et la qualité de la gestion »⁶. Toutefois, la directrice de la DGA occupe son poste à

⁵ NEI Regional and Urban Development. (2002). Key indicators for candidate countries to effectively manage the structural funds: Final report. Rotterdam. P.3

⁶ Ibid.

titre intérimaire et donc rémunérée comme agent plutôt qu'en fonction de ses responsabilités de direction, si elle continue à faire preuve d'« un engagement et une motivation qui constituent un facteur clé de succès dans la gestion des fonds structurels »⁷ malgré cette situation, il conviendrait de régler cette problématique pour assurer la pérennité du service.

Structure : En 2021, la restructuration du Secrétariat général de la Région wallonne, au sein duquel évolue le DCPF, témoigne d'une proactivité en faveur du renforcement de la capacité administrative régionale (Région wallonne, 2021). Cette réorganisation reflète également la place centrale accordée à la gestion des fonds européens au sein de l'administration wallonne. Le département dispose de plusieurs directions et groupes de travail, couvrant « un large éventail de tâches liées aux fonds structurels, notamment la gestion, la programmation, la mise en œuvre, l'évaluation, le suivi et le contrôle financier »⁸. Le DCPF agit ainsi comme un acteur transversal de la gestion des fonds structurels, assurant « la coordination des nombreux contacts avec les organismes de tutelle et les organismes auxiliaires »⁹.

Systèmes et outils : Le fédéralisme belge, en attribuant à la Région wallonne de larges compétences propres, lui confère une capacité administrative consolidée pour gérer ces dernières. Ce cadre institutionnel favorise le développement d'instruments, procédures et systèmes inhérents à la politique de cohésion (Hooghe et al., 2013). Les avis d'audit émis par la Cellule indépendante d'Audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds européens au niveau wallon sont acceptés année après année par la Commission européenne, ce qui constitue un signal fort de la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par la Région wallonne.

En résumé, la Région wallonne s'impose comme un cas d'étude pertinent en raison de la combinaison de plusieurs facteurs. D'une part, son niveau de QoG globalement satisfaisant, mesuré par l'EIQ, et en progression continue depuis 2010, traduisant une dynamique d'amélioration et une volonté politique de renforcer les pratiques administratives, malgré certaines limites persistantes. D'autre part, une capacité administrative solide, évaluée à travers les critères du NEI. Celle-ci repose sur des ressources humaines expérimentées, une organisation structurée et proactive ainsi que des systèmes et outils fiables, reconnus par les audits européens. L'ensemble de ces éléments fait de la Région wallonne un terrain d'analyse

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

cohérent pour étudier la marge de manœuvre des régions dans la cogestion de la politique de cohésion, dans un contexte de gouvernance relativement performant.

Données

Notre analyse empirique repose sur la mobilisation de données qualitatives issues d'entretiens semi-structurés menés avec des personnes occupant des postes clés au sein des administrations composant l'écosystème des programmes de la politique de cohésion. Ces programmes correspondent à ceux de la dernière programmation du FEDER en Région wallonne, qui constitue notre étude de cas. Cette méthode qualitative s'appuie sur les travaux de plusieurs auteurs fondateurs. Kaufmann (1996), dans *L'entretien compréhensif*, souligne un défi central de cette approche puisqu'elle impose à l'enquêteur « d'oublier ses propres opinions et catégories de pensée et de ne penser qu'à une chose : il a un monde à découvrir » (p.51-52). Cette posture épistémologique est essentielle pour saisir les logiques internes des acteurs, sans les influencer par des a priori théoriques ou des cadres préétablis. Lapassade, autre auteur central de cette méthode avec *L'analyseur et l'analyste* (1971), met quant à lui en lumière une tension potentielle inhérente à cette méthode. Les entretiens peuvent en effet être perçus par certains acteurs comme une remise en cause de leurs représentations, de leurs pratiques, voire de leur identité professionnelle, notamment lorsque l'analyse révèle des aspects contradictoires ou des dynamiques sous-jacentes non anticipées. Cette dimension réflexive peut susciter des résistances ou des mécanismes de défense, ce qui nécessite une approche sensible et une construction progressive de la confiance entre l'enquêteur et les personnes interviewés.

Plus récemment, la littérature a mis en avant l'importance d'intégrer une dimension projective dans les entretiens qualitatifs. Sebai et al. (2022) soulignent que proposer aux interviewés de développer des idéaux et des recommandations s'est imposé comme une bonne pratique pour plusieurs raisons. D'une part, cela permet de valoriser le participant, en reconnaissant son expertise et son rôle actif dans la construction des résultats. D'autre part, cette approche contribue à atténuer le phénomène de tension décrit par Lapassade, en déplaçant le focus vers des perspectives futures plutôt que vers une évaluation critique des pratiques existantes. Enfin, elle incite la personne interviewée à adopter une réflexion utopique, ouvrant ainsi la porte à des propositions innovantes et à une vision prospective des dispositifs étudiés.

Les personnes interviewées ont été sélectionnées de manière à représenter l'ensemble de l'écosystème lié au FEDER, afin d'analyser de manière exhaustive ses outcomes, aspect trop souvent négligé dans les études existantes (Bachtler et al., 2024). Cette sélection s'inscrit dans

une perspective résolument administrative, plutôt que politique, afin de correspondre au terrain d'étude centré sur la mise en œuvre dans le cycle du programme. Les entretiens ont pu être réalisés grâce à la mise en réseau facilitée par le stage au sein de la DGA, qui a permis d'identifier et d'accéder à des acteurs clés de l'écosystème.

Tableau 1 : Caractéristiques des acteurs de l'écosystème FEDER interviewés

Référence	Niveau de gouvernance	Entité	Interlocuteur	Modalité	Date
A	Européen	DG REGIO, Commission européenne	2 agents	Entretiens individuels	Avril 2026
B	Régional	DGA, DCPF	2 agents	Entretien de groupe	Avril 2026
C	Régional	Direction suivi financier et contrôle des programmes FEDER, DCPF	2 agents	Entretien de groupe	Avril 2026
D	Régional	SPW Économie, Emploi, Recherche	1 agent responsable FEDER	Entretien individuel	Avril 2026
D	Régional	Cabinet du Ministre-Président du gouvernement wallon, responsable des Fonds européens	1 membre du cabinet responsable FEDER	Entretien individuel	Avril 2026
E	Intrarégional	GRE Liège, entité territoriale membre du comité de suivi, participant à l'élaboration de la mesure 15 : Développement urbain	1 membre	Entretien individuel	Avril 2026
F	Opérateur public	Ville de Liège	1 agent responsable de projets FEDER	Entretien individuel	Avril 2026
G	Opérateur public	Ville de Charleroi	1 agent responsable de projets FEDER	Entretien individuel	Avril 2026

Ces entretiens semi-structurés ont été réalisés de manière flexible, permettant d'adapter le déroulement de chaque échange en fonction du profil de l'interviewé, tout en conservant un

cadre structuré pour garantir la cohérence des données recueillies (Gerzso & Riedl, 2024). Le guide d'entretien initial, qui a servi de base à ces échanges, est joint en annexe (*cf. annexe 4*). La collecte et le traitement des données issues de ces entretiens ont fait l'objet d'une réflexion approfondie sur les enjeux déontologiques qu'ils soulèvent. Ainsi, conformément aux règles encadrant les prises de parole des fonctionnaires de la Commission européenne, l'anonymat des intervenants a été strictement garanti et étendu à l'ensemble des personnes interrogées, qu'elles appartiennent à des institutions européennes, régionales ou locales. Ce choix, appliqué de manière uniforme, poursuit un double objectif : d'une part, protéger les participants en évitant toute identification personnelle ou institutionnelle ; d'autre part, favoriser une expression plus libre et sincère, en limitant les risques de retenue ou de biais liés à des contraintes hiérarchiques ou politiques. Par ailleurs, conscient de la responsabilité que représentent les interprétations formulées à partir de ces entretiens, une démarche d'auto-critique constante a été adoptée tout au long de l'analyse. Cette vigilance visait à éviter toute déformation des propos recueillis ou l'introduction d'une lecture polémique des résultats, en s'attachant à restituer fidèlement les logiques et perspectives des interviewés.

Pour la retranscription des entretiens, l'outil Avidnote a été utilisé afin d'optimiser le processus. Cependant, chaque citation retenue dans ce mémoire a été vérifiée directement à partir des enregistrements audio par l'auteur, afin d'en garantir la véracité et d'éviter toute erreur de transcription. Il est important de souligner que les interprétations formulées dans ce travail n'engagent que leur auteur, et non les personnes interrogées ou les institutions auxquelles elles appartiennent. Enfin, dans un souci de transparence, ce mémoire sera partagé avec l'ensemble des participants une fois finalisé. Les manuscrits des retranscriptions ne sont pas joints en annexe pour des raisons de volume, mais ils restent disponibles sur demande.

L'analyse empirique qualitative sera complétée par l'exploitation de rapports institutionnels et académiques, dont les avis jouent un rôle central dans l'évolution de la politique de cohésion. Parmi ces sources figurent notamment les rapports de la Cour des comptes européenne, les travaux du High Level Group (HLG) ou encore d'autres documents stratégiques émanant d'institutions clés. Les résultats pourront également s'appuyer sur des documents officiels (notes internes, règlements, lignes directrices) produits par les institutions régionales ou européennes étudiées. Cette triangulation des données, combinant des entretiens semi-structurés et des rapports d'experts, permet d'élargir la portée des résultats et d'en renforcer la robustesse (Cyr & Goodman, 2024).

L'analyse des données reposera sur une démarche thématique structurée, conformément aux principes méthodologiques proposés par Paillé et Mucchielli (2012). Cette approche consistera à identifier et organiser les thèmes en fonction des objectifs de recherche, notamment à travers la construction d'un arbre thématique. Cet outil permettra de structurer et hiérarchiser les résultats, en mettant en évidence les liens logiques entre les différentes dimensions analysées. Une attention particulière sera portée à la qualité des thèmes produits : ceux-ci devront être précis, ancrés dans les propos des participants et formulés avec un faible niveau d'inférence, afin de limiter les biais interprétatifs. L'analyse visera avant tout à mettre en lumière les relations, convergences et oppositions entre les thèmes, en soulignant les dynamiques sous-jacentes qui émergent des données. Enfin, un travail de sélection rigoureux sera opéré afin de retenir uniquement les éléments pertinents au regard de la problématique de recherche, excluant ainsi les données secondaires ou hors sujet (Paillé et Mucchielli, 2012).

CHAPITRE 3 : RÉSULTATS & ANALYSE

Partie 1 : Application du principe de partenariat dans l'écosystème FEDER

Cette partie analyse les relations entre les administrations de l'écosystème FEDER Wallonie, en mettant en lumière les rapports et stratégies mobilisés par les acteurs pour comprendre la mise en œuvre du FEDER au cours des deux dernières programmations (14-20 et 21-27).

L'analyse révèle que les acteurs compensent la complexité du système par une démarche de mise en réseau technique, fondée sur la coopération. Au cœur de ce réseau, le DCPF joue un rôle central en réunissant l'ensemble des administrations fonctionnelles (AF) au sein d'un groupe de travail administratif. L'objectif de cette instance est de retravailler le programme initial, rédigé selon un canevas imposé par l'UE, souvent jugé peu opérationnel. Les mesures sont ainsi réappropriées par les administrations fonctionnelles, qui les adaptent pour en faciliter la mise en œuvre concrète, via un complément de programme tourné vers l'opérationnel.

Les AF décrivent des relations horizontales, formelles et informelles, entre les différents SPW, ainsi qu'avec les tutelles des communes et les opérateurs. Ces échanges reposent sur des contacts directs et réguliers, centrés sur des questions techniques concrètes, souvent liées aux conditions cadres et à leur reporting (marchés publics, aides d'État, déclarations financières). Ce réseau fonctionne par la coopération et la responsabilisation partagée entre les acteurs, chacun y occupant un rôle précis, défini réglementairement aux niveaux wallon et européen. Il s'inscrit également dans le respect du principe de partenariat, qui défend notamment l'autonomie des acteurs, un principe souvent mis en avant par les acteurs subrégionaux wallons : « Alors l'autonomie, ça ne veut pas dire on fait n'importe quoi. Mais l'autonomie, ça veut dire qu'on est responsable et qu'on identifie en connaissance de cause ce qui est le meilleur pour son territoire »¹⁰. Toutefois, ce principe est limité avec le niveau européen. Un opérateur relativise le rôle de la Région Wallonne en rappelant que « la région Wallonne n'en est pas vraiment responsable, c'est la Commission qui donne le ton »¹¹.

Les relations entre opérateurs et administration régionale sont globalement positives. Cette dynamique s'explique en grande partie par une compréhension, de la part des administrations fonctionnelles, des réalités de terrain, ainsi que par un accompagnement en réseau entre les bénéficiaires. Ce réseau fonctionne par portefeuilles de projets, où le chef de file est un

¹⁰ Entretien E. Avril 2026

¹¹ Entretien G. Avril 2026

opérateur expérimenté dans la gestion des fonds structurels. En effet, la gestion des projets varie sensiblement selon l'expérience des opérateurs avec les fonds structurels. Comme le souligne un opérateur : « Il y a des opérateurs qui ont l'habitude de gérer les fonds structurels [...] Après, il y en a d'autres qui démarraient pour la première fois des projets FEDER, qui n'en avaient jamais géré. Et alors là, j'avais aussi comme rôle de les conseiller, de les aider, de leur expliquer comment les programmes FEDER fonctionnent. »¹². Ce témoignage met en évidence une hétérogénéité des capacités de gestion, qui influence directement le rôle du chef de file. Celui-ci ne se limite pas à une fonction administrative de transmission d'informations, mais endosse également une mission d'appui et de conseil auprès des opérateurs novices. Cet exemple illustre parfaitement la vision d'une administration fonctionnelle, qui estime que « le réseau ne résout pas la complexité, mais permet d'y répondre »¹³. En d'autres termes, si le système reste complexe, la bonne application du principe de partenariat résulte d'une coopération en réseau qui permet d'en atténuer les effets en facilitant la circulation des savoirs, la mutualisation des bonnes pratiques et la résolution collective des problèmes.

Une mise en œuvre sous contrainte

Cette analyse met en lumière le rôle central joué par les AF lors de la mise en œuvre des projets FEDER en Wallonie. Celles-ci apparaissent comme des acteurs clés, non seulement en raison de leur mission de validation du reporting couvrant les marchés publics, les dépenses, les aides d'État, mais aussi en tant qu'organisatrices des audits régionaux. Leur influence est déterminante sur le déroulement et le suivi des projets, car elles garantissent le respect des conditions cadres, souvent perçues comme lourdes par les acteurs de terrain. Ces contraintes, bien qu'inhérentes à la gestion des fonds européens, sont amplifiées dans le cadre du FEDER, comme le soulignent plusieurs interlocuteurs. Leur charge administrative est telle qu'elle ne peut pas toujours être compensée par la coopération en réseau, malgré les efforts déployés.

Un agent de l'AF illustre cette rigidité en pointant les limites imposées par les procédures : « une fois le marché lancé, tout changement implique une procédure de marché distinct »¹⁴. Cette contrainte fige les projets dans leur état initial, sans possibilité d'adaptation aux aléas pratiques, budgétaires ou techniques qui surviennent inévitablement. Comme le résume un autre acteur, ces difficultés relèvent d'un « principe de réalité avec des aléas de tous types qui peuvent

¹² Entretien G, Avril 2026

¹³ Entretien D, Avril 2026

¹⁴ Ibid.

intervenir »¹⁵, et où les imprévus ne peuvent pas toujours être anticipés ou résolus dans le cadre des règles existantes. Un agent de l'autorité de gestion précise d'ailleurs que ces problèmes « ne sont pas spécifiques au FEDER, mais amplifiés par lui, en raison du corps d'audit qui scrute chaque écart »¹⁶. La pression des contrôles, exercée à la fois par les autorités régionales et, in fine, par la Commission européenne, renforce cette rigueur administrative, parfois au détriment de la flexibilité opérationnelle.

Les opérateurs, confrontés à ces contraintes, proposent une lecture explicative de cette rigidité, qu'ils lient directement aux exigences de la Commission européenne. L'un d'eux explique : « Mais pourquoi est-ce que l'administration fonctionnelle réagit comme ça ? C'est parce que la commission elle-même fait ses contrôles vers les administrations [...] donc je suis tout aussi stricte qu'elle. [...] C'est là qu'on se rend compte évidemment que la commission européenne, ce sont des gens qui pensent des trucs là-haut à Bruxelles, qui sont rarement sur chantier »¹⁷. Ce témoignage révèle un mécanisme de responsabilité collective limité, où la pression hiérarchique, exercée depuis Bruxelles, se répercute niveau par niveau, et se traduit par une application normative des règles au niveau régional. Elle souligne également un décalage perçu entre les exigences institutionnelles et les réalités de terrain.

Parallèlement, le DCPF, en tant qu'autorité de coordination transversale et stratégique, intervient également auprès des opérateurs pour atténuer certaines difficultés structurelles, notamment en matière de modification des fiches projets ou d'utilisation des outils de reporting. Ces outils ont connu des évolutions techniques positives au fil des programmations, avec une meilleure centralisation, une simplification d'utilisation et un renforcement de l'accompagnement par les services administratifs régionaux. Ces améliorations sont globalement bien perçues par les opérateurs, qui y voient une réduction des fardeaux administratifs. Cependant, les ajustements budgétaires en cours de projet, particulièrement cruciaux dans un contexte inflationniste récent, constituent une difficulté majeure et récurrente pour l'ensemble des acteurs. Plusieurs acteurs soulignent que la structure même du programme, avec certains axes à enveloppe fermée, complique ces réallocations. Un opérateur explique ainsi : « Si on demande des réallocations, ça apporte aussi plus de difficultés parce que l'Axe 5 est une enveloppe fermée »¹⁸. Cette rigidité limite la capacité d'adaptation financière des

¹⁵ Entretien E, Avril 2026

¹⁶ Entretien D, Avril 2026

¹⁷ Entretien G, 18:52, Avril 2026

¹⁸ Entretien F, Avril 2026

projets en cours, comme en témoigne un membre du cabinet wallon en charge des FSE : « (pour la programmation 21-27) on a eu genre 33 demandes et on en a contenté 4 »¹⁹. Cette faible résilience financière du programme est également mise en évidence par une administration fonctionnelle, qui évoque des coupes budgétaires récurrentes lors de la sélection des projets. Si les réallocations et les compléments budgétaires sont gérés par l'autorité de gestion, dans le respect des normes réglementaires régionales, la Commission européenne peut les soutenir via des mesures exceptionnelles et temporaires en réponse à des crises (Cour des comptes européenne, 2025). Une pratique cependant inexistante au vu de nos résultats et que la Cour des comptes européenne déplore également : « les modifications réglementaires ont permis de rediriger les fonds inutilisés, mais les autorités de gestion qui avaient déjà engagé leurs dotations n'ont pas pu exploiter ces assouplissements »²⁰. Cette faible résilience financières révèlent une marge de manœuvre limitée dans la gestion des fonds pouvant compliquer les relations avec les opérateurs. Un opérateur exprime clairement ce sentiment : « La Commission aurait pu faire un geste et lâcher un tout petit peu de lest. »

On observe toutefois, des stratégies d'adaptation développées par l'écosystème pour y faire face. Un agent de la DG REGIO, partageant une expérience d'échange de bonnes pratiques entre régions européennes expérimentées, note que « c'était quand même intéressant de voir que même des gens extrêmement expérimentés, avec une très longue expérience de la politique, découvraient des choses qui n'étaient pas spécifiques à la nouvelle programmation ou à la programmation en cours. C'était vraiment une découverte par rapport à des choix plus stratégiques »²¹. Ce constat reflète l'existence d'une certaine marge de manœuvre de l'autorité de gestion dans les choix stratégiques, qui peut faciliter la mise en œuvre et atténuer les difficultés financières des projets. Le principal étant le choix d'appliquer un taux de cofinancement variable en fonction des régions ou uniforme basé sur le taux de cofinancement le plus faible de territoire. La Wallonie a retenue un montant fixe.

Autrement, un opérateur explique le recours à des cahiers des charges modulaires pour pallier ces difficultés : « On essaye de faire un projet modulaire où on commence avec une certaine somme et puis on se dit que si un jour on reçoit de l'argent en plus, on va pouvoir mettre en

¹⁹ Entretien D, Avril 2026

²⁰ Cour des comptes européenne. (2025). Politique de cohésion de l'UE : préparer l'avenir en tirant les leçons du passé (Document d'analyse 04/2025). Office des publications de l'Union européenne. p. 27

²¹ Entretien A2, Avril 2026

place une deuxième phase de travaux »²². Cette stratégie, conçue pour faciliter les ajustements en cours de projet, montre que la faible visibilité financière influence directement la conception des projets et l'ambition des projets.

Relation UE-DGA

Les relations technico-informelles observées entre l'administration européenne et l'administration régionale, respectivement représentées par l'unité rapporteuse géographique de la DG REGIO et la DGA, reposent sur les mêmes bases que celles décrites précédemment. Les rapporteurs géographiques soulignent l'importance de la confiance et des relations interpersonnelles dans ce processus. L'un d'eux explique : « Les règles sont nécessaires pour assurer le système, mais je dirais que dans le cas d'une relation de confiance, c'est-à-dire dans le cas idéal, les règles ne sont pas utilisées comme une arme. Elles sont utilisées comme plutôt un garde-fou. Elles deviennent une arme à partir du moment où la confiance est érodée. »²³. Cette déclaration montre que, lorsque la confiance est établie, les règles servent de cadre protecteur plutôt que de moyen de pression. De leur côté, les échanges sont décrits par la DGA comme « porteurs de solutions »²⁴ et « inspirants de pratiques d'autres régions européennes »²⁵. Ces propos soutiennent que, dans le cas de la Wallonie, la confiance avec les interlocuteurs européens est bonne. Toutefois, les solutions apportées par les rapporteurs géographiques lors de la mise en œuvre restent extrêmement limitées du fait d'une commission européenne qui n'intervient pas sur la mise en œuvre et dont les angles de lecture restent toujours stratégiques. En effet, les orientations stratégiques de l'UE, issues d'une vision technocratique et programmatique, contrastent avec la vision de terrain, plus axée sur la mise en œuvre concrète, ce qui génère un sentiment de décalage entre les acteurs : « parfois, on ne parle pas le même langage »²⁶. Ce sentiment s'est renforcé lors de la dernière programmation (2021-2027), en raison de sa flexibilité, qui permet des réorientations en cours de mise en œuvre. En théorie, cette flexibilité est censée répondre aux besoins nouveaux ou actualisés des autorités de gestion, notamment lié à des crises, en cours de programmation. La moitié des dotations du programme pour les deux dernières années de la période est ainsi définitivement allouée seulement après l'évaluation de mi-parcours de 2025 (Cour des comptes européenne, 2025).

²² Entretien G, Avril 2026

²³ Entretien A1, 49:18, Avril 2026

²⁴ Entretien B, Avril 2026

²⁵ Ibid.

²⁶ Entretien B, Avril 2026

Cependant, les acteurs régionaux s'étonnent de devoir, malgré une évaluation de mi-parcours satisfaisante, subir des pressions pour intégrer de nouveaux axes stratégiques portés par la Commission. Ils constatent également que la DG REGIO fait preuve d'une flexibilité sélective en assouplissant certaines conditionnalités majeure de mise en œuvre (taux de cofinancement, prolongement de la règle de dégagement d'office) pour ces nouvelles priorités, tout en maintenant une application stricte pour le reste de la programmation. Les acteurs régionaux ressentent « une orientation qui vient de plus haut »²⁷, tandis que les rapporteurs géographiques partagent ce sentiment en déplorant, eux aussi, que « ça vient de plus haut »²⁸. Cet exemple illustre le décalage qui peut exister lors de la mise en œuvre des programmes, lorsque la Commission cherche à imposer de nouvelles priorités politiques aux territoires, alors que ceux-ci sont concentrés sur la mise en œuvre complexe du programme en cours. L'utilisation telle de la flexibilité perturbent le partenariat entre la Commission et les autorités de gestion en apportant un rapport de force asymétrique au sein de la cogestion, et ajoute des charges administratives lors de la mise en œuvre lié aux nouvelles priorités.

Ce schéma se retrouve également dans d'autres exemples, comme l'introduction en cours de programmation de l'outil de financement non lié aux coûts (FNLC). Cet outil, qui modifie le conditionnement des versements en les liant à l'atteinte de jalons et de cibles prédéfinis plutôt qu'à la justification des dépenses réelles, a été décrit comme très perturbateur lors de la mise en œuvre. Un agent de la Commission, évoquant un cas extérieur à la Wallonie, le qualifie d'« immature, déployé par la Commission trop tôt, dont même les fonctionnaires de la DG REGIO ne savent pas comment l'utiliser »²⁹.

En outre, cette problématique permet de dresser un parallèle avec le fonctionnement interne de la gouvernance européenne. Au sein même de la DG REGIO, les complications réglementaires liées aux multiples conditionnalités brouillent l'utilisation des fonds et font l'objet des mêmes critiques. Un fonctionnaire explique : « C'est tellement compliqué que tout est expliqué. Tout est expliqué à n'importe quel niveau. Tu dois cliquer ici, tu dois cliquer là. [...] En fait, ils ont tellement complexifié le bazar qu'ils ont perdu un peu de vue où ils allaient. Et c'est là que j'ai le sentiment que ça renforce l'idée que la plupart des fonctionnaires, la plupart des gens en général, ont de la commission du fait que c'est un peu une boîte noire »³⁰. Ces propos décrivent

²⁷ Ibid.

²⁸ Entretien A1, Avril 2026

²⁹ Ibid.

³⁰ Entretien A1, 6:44, Avril 2026

une structure en difficulté, qui impacte négativement les conditions de travail des agents. Certains acteurs expliquent ce phénomène par un renfermement de la DG REGIO sur elle-même : « Regio a ses centres de compétences à elle. Elle veut jouer toute seule à sa politique. »³¹. Paradoxalement, on observe que l'UE impose le principe de partenariat aux régions comme principe fondamental dans l'utilisation des fonds, mais que ce principe ne se retrouve pas dans ses propres pratiques internes, du moins au sein de la DG REGIO.

Enfin, l'application du principe de partenariat par la Commission lors de la mise en œuvre apparaît limitée, dans la mesure où les réorientations stratégiques qu'elle impose tendent davantage à accroître les charges administratives qu'à soutenir les autorités de gestion dans l'exécution du programme.

Logique de prévention

La règle de dégagement d'office (N+2) constitue un autre facteur majeur impactant la mise en œuvre du FEDER en Wallonie. Initialement conçue pour résoudre les difficultés d'absorption des FSE, comme le rappelle un membre de la DG REGIO, cette conditionnalité est aujourd'hui perçue par de nombreux acteurs comme une règle structurante de l'écosystème. Un agent d'une AF explique par exemple que cette règle, qui limite strictement la temporalité de validité des fonds de la politique de cohésion, combinée à la charge des audits, encadre fortement ses relations avec les bénéficiaires. Pour y faire face, il décrit une stratégie de prévention, privilégiant la prudence pour éviter les sanctions : « Dans la prévention plutôt que dans la fonction »³². Les agents de la DG REGIO eux-mêmes reconnaissent la force de ce mécanisme. L'un d'eux déclare : « Ça, c'est le nerf de la guerre. Parce que c'est elle qui met tout le monde sous pression, c'est à cause d'elle qu'on travaille mal, et c'est naze en fait comme truc [...] Le problème, c'est que ça fonctionne comme ça et que la réalité joue en la défaveur des régions, étant donné que les taux d'absorption sont ridicules pour cette période de programmation-ci. »³³. Ces propos illustrent la tension fondamentale entre l'encadrement temporel des dépenses et leur utilisation effective, un débat déjà souligné par Bachtler et Ferry (2015). Pour certains acteurs, cette règle est toutefois associée à une forme de proactivité au sein de l'écosystème, encourageant des comportements dynamiques par l'imposition d'une discipline collective. Comme le résume un interviewé : « Alors qu'on mette un timing et qu'on ait une date butoir, je

³¹ Ibid, 1:35:16, Avril 2026

³² Entretien D, Avril 2026

³³ Entretien A1, Avril 2026

pense que c'est nécessaire [...] Si tout le monde se repose un petit peu sur ses lauriers [...] ça risque de déraper. »³⁴. Ainsi, la règle N+2 exerce une pression accrue sur l'ensemble des parties prenantes, instaurant une contrainte temporelle forte, parfois perçue comme à la limite de la soutenabilité en termes de productivité. Si, en réalité, les réels détracteurs de cette règle sont peu nombreux, tous pointent du doigt les maillons considérés comme trop chronophages et injustifiés. Cette discipline s'impose à tous les niveaux et à tout moment du cycle du projet. Un ancien membre de cabinet en charge des FSE, également ancien opérateur, puis aujourd'hui impliqué au sein d'une Entité Infra Régionale (EIR), nuance cependant l'argument du taux d'absorption, fréquemment mobilisé par la Commission comme l'un des trois indicateurs centraux d'efficacité (Bachtler & Mendez, 2020). Cet acteur met en avant les délais importants liés aux processus décisionnels européens (négociation du règlement, accord de partenariat, validation des programmes) pour en relativiser la pertinence (*cf. annexe 5*). Il souligne également un argument ancré dans la réalité de terrain : « La Commission prend un temps fou pour négocier [...] On arrive quasiment à la moitié [de la programmation]. Qu'est-ce que l'Europe veut ? [...] Développer des projets d'ampleur ? Les projets d'ampleur prennent du temps. »³⁵.

Par ailleurs, plusieurs acteurs insistent sur les périodes chronophages liées au respect des règles transversales européennes, notamment les aides d'État et les marchés publics. Plusieurs acteurs soulignent le temps long entre l'arrêté du gouvernement wallon et la publication de l'arrêté de subvention. Un membre d'une AF reprend les aspects problématique : « principalement les analyses d'aide d'État et aussi les allers-retours pour finaliser les projets. »³⁶. Elle évoque également les retards liés aux marchés publics : « Et ici, par exemple, pour un marché public, moi, je suis en train de traîner depuis deux mois à jouer avec Kalista³⁷, avec Arachne³⁸, à passer dans ma hiérarchie pour avoir les approbations, etc. Et on leur demande d'avancer, mais derrière, moi, je traîne. »³⁹ Ce sentiment est partagé par un opérateur, qui illustre l'impact direct

³⁴ Entretien G, Avril 2026

³⁵ Entretien E, Avril 2026

³⁶ Entretien D, Avril 2026

³⁷ « il s'agit de l'outil qui contient, en plus de toutes les données du projet, les documents de preuves nécessaires au contrôle des dépenses préalable à la libération des financements vis-à-vis des opérateurs. Il sert également à documenter le contrôle des dépenses et la régularité et permet d'alimenter les données utiles dans Arachne. Ce logiciel est développé par la Direction du Suivi financier et du Contrôle du SPW. », Wallonie Europe. (2025, juin). Procédure de contrôle ex ante pour les marchés publics. Région wallonne.

³⁸ « il s'agit de l'outil informatique intégré, développé par la Commission européenne et mis à disposition des Etats membres, permettant d'améliorer le dépistage, la prévention et la détection des fraudes. », Wallonie Europe, 2025, op. cit.

³⁹ Entretien D, Avril 2026

de ces délais sur les projets : « Comme on n'a toujours pas d'arrêté de subvention, on ne peut pas introduire les cahiers des charges dans Calista pour validation par l'administration. »⁴⁰ Puis, plus loin : « Écoutez, voilà, on a transmis dans Calista le cahier des charges il y a maintenant 8 mois, ça fait 8 mois qu'on attend, on a eu le cas avec une administration, ça fait 8 mois qu'on attend le feu vert de l'administration, nous on peut juste plus attendre en fait. »⁴¹ Il revient ensuite sur les retards imputables à la Commission : « Donc quand la Commission prend du retard, ça a un impact énorme sur nous. Mais comme on dit à Charleroi, c'est tout dit, les plus petits qu'on spot. »⁴². Cette métaphore est centrale pour notre analyse. Elle souligne que la pression n'est pas répartie équitablement au sein de l'écosystème mais pèse majoritairement sur les acteurs en bout de chaîne, c'est-à-dire les administrations fonctionnelles et les opérateurs et impact négativement la performance de mise en œuvre de ces acteurs.

Expérience, transparence et responsabilité de l'écosystème

La nature technique de la mise en œuvre, au sein d'un tel écosystème multi-acteurs, où la répercussion des contraintes (condition cadres, pression temporelle, faible prévisibilité financière) affecte davantage les acteurs en bout de chaîne, confère à l'expérience un rôle déterminant. Cette expérience ne se limite pas à une dimension strictement technique, mais intègre également des compétences relationnelles. Comme le souligne un interviewé : « L'administration [...] c'est bourré de relations interpersonnelles » Si la mise en réseau entre bénéficiaires favorise l'émergence de ces relations, certains liens privilégiés relèvent d'une bonne entente entre acteurs, caractéristique de l'écosystème wallon. Par exemple, la transparence et la coopération entre la DGA et le cabinet du Ministre-Président permet de faire face à des charges de travail importantes. Un membre du cabinet explique : « Cette semaine, ça a été hyper intense. Tu m'as demandé ça, ça, ça. Malheureusement, du coup, moi aussi, j'essaie de me remettre en question. Qu'est-ce que j'aurais pu faire pour éviter qu'elle ait autant de travail ? »⁴³. Cette transparence se retrouve également à l'échelle nationale : un agent de la DG REGIO souligne une entente particulièrement constructive entre les régions belges, marquée par des échanges réguliers concernant la politiques de cohésion : « Ils s'entendent bien [...] et échangent énormément sur la façon d'appréhender la politique de cohésion. »⁴⁴.

⁴⁰ Entretien G, Avril 2026

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Entretien D, Avril 2026

⁴⁴ Entretien A2, Avril 2026

Cette proximité est facilitée par la stabilité des parcours professionnels au sein de l'écosystème des fonds structurels et donc par l'expérience accumulée, observé dans la majorité des entretiens entretenus et témoigne du caractère passionnant de cette politique.

Bien que le lien fort entre cabinet et son administration ait été souligné, le rôle du politique apparaît brouillé, notamment en raison du caractère transversal du programme, qui multiplie le nombre d'acteurs tant au niveau administratif qu'au niveau gouvernemental. En effet, comme pour les AF, plusieurs cabinets ministériels wallons sont intégrés au programme. Si le cabinet du Ministre-Président est officiellement en charge des programmes cofinancés, sa capacité à exercer une pression sur les AF en cas de blocages perçus reste limitée. Cette situation est amplifiée par une règle d'usage entre cabinets : « Il est d'usage de ne pas contacter l'administration de l'autre »⁴⁵. De plus, la multiplication des acteurs, les déséquilibres en termes de capacité administrative entre certaines administrations, et le recours à des cabinets d'avocats externes pour remplir certaines conditionnalités cadres (comme la vérification d'aides d'État complexes) peuvent troubler la responsabilité de chacun. Comme le résume un acteur : « L'AF va renvoyer vers le DCPF, ils se relancent trop entre eux. En fait, le problème, c'est que c'est tellement une équipe qui est excellente »⁴⁶. Un opérateur révèle également un contact moindre avec les cabinets fonctionnels des projets : « Parfois avoir des contacts peut-être un peu plus proches et réguliers avec les cabinets fonctionnels sur les projets. »⁴⁷ On comprend cette remarque du fait qu'un autre opérateur explique comment le recours au cabinet peut permettre de débloquer une situation : « À notre demande, le cabinet va retourner vers son administration. [...] Et puis parfois, le simple fait que le cabinet retourne vers son administration, on se rend compte [que la situation se débloque] »⁴⁸. Cette analyse met en lumière une tension au sein de l'écosystème : d'un côté, la coopération permise par la multiplicité des acteurs, décrite précédemment ; de l'autre, un manque de responsabilité claire en cas de blocages, où c'est finalement le cabinet qui doit exercer une pression sur les acteurs administratifs pour faciliter la mise en œuvre malgré sa capacité d'action restreinte en raison de la multiplicité des acteurs.

Si l'on reprend l'exemple marquant de l'arrêté de subvention qui nécessite plusieurs charge administratives tels que la validation d'aide d'état, on constate qu'il est difficile de remonter l'origine de ce temps long : « Alors c'est là que ça devient un peu incompréhensible qui fait

⁴⁵ Entretien D, Avril 2026

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Entretien F, Avril 2026

⁴⁸ Entretien G, Avril 2026

quoi là-dedans. On a eu une validation de l'autorité de gestion qui apparemment est la région »⁴⁹. Si cette situation est observée à chaque période de programmation, ce qui tend à confirmer les difficultés rencontrées par les administrations régionales dans la mise en œuvre des conditions cadres, un autre facteur semble également avoir contribué à un temps encore plus long en 21-27. « Alors je pense que c'est propre à toutes les programmations, mais alors celle-ci, là, ils ont battu des records. pour les projets Fontainebleau et Chesnay, je pense qu'on l'a reçu le 15 décembre 25 pour une programmation 21-27 »⁵⁰. Ce phénomène, amplifié lors de la programmation 2021-2027, s'explique en partie par la réduction de l'enveloppe de l'OP5 (qui intègre la politique urbaine), poussant les porteurs de projets publics à diviser leurs projets initiaux pour les intégrer dans d'autres axes thématiquement restreints, comme l'OP2.8 (cf. annexe 6.1). Un opérateur décrit cette situation : « On a dû vraiment splitter nos projets pour tout faire rentrer au travers de différents axes, et au final, c'était un petit peu plus de manipulation »⁵¹. La multiplication des projets, gérés par différents cabinets et administrations fonctionnelles, a entraîné des charges administratives supplémentaires et des temps de procédure rallongés, dans un système déjà surchargé. En définitive, cette analyse met en évidence des conditionnalités particulièrement lourdes pour les administrations (notamment en matière d'aides d'État et d'approche thématique), qui mettent à l'épreuve l'écosystème dans son ensemble, malgré une expérience et transparence forte au sein de l'écosystème.

L'impact négligé de l'audit

Un dernier point central influence profondément les relations entre les acteurs dans la mise en œuvre du FEDER est l'audit. Bien qu'il joue un rôle essentiel dans la prévention des détournements de fonds publics et le maintien de l'efficacité et de l'intégrité des services publics (OCDE, 2024), son application concrète peut perturber le principe de partenariat au sein de l'écosystème. L'audit s'inscrit dans une logique de construction de la confiance par le contrôle, un principe largement mobilisé dans la gouvernance du FEDER, où plusieurs corps d'audit interviennent de manière superposée. Dans ce cadre, une AF, chargée de recourir à l'autorité d'audit liée à l'autorité de gestion pour contrôler directement les projets, énumère une accumulation des contrôles en souligne le nombre élevé d'acteurs de contrôle auprès des opérateurs (audit interne, audit externe, Cour des comptes européenne, Commission

⁴⁹ Entretien F, Avril 2026

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

européenne) et en décrivant un système où chaque écart administratif est scruté. Les administrations elles-mêmes adoptent un rôle de pré-audit, anticipant les contrôles des niveaux supérieurs pouvant rendre parfois peu opérationnelle la manière de faire. « Et alors la conformité, ça franchement c'est quelque chose pour laquelle on veille. On se retrouve parfois à être gendarmes »⁵². Cette standardisation administrative est critiquée par les AF, qui pointent des détails parfois excessifs : « Il y a des charges, vous n'aviez pas écrit ceci. Ah, mais non, vous ne pouvez pas, alors. Enfin, un tas de petites bêtises, je veux dire. [...] J'ai déjà entendu des bénéficiaires qui s'en plaignaient, on ne leur dit rien sur le contenu du projet, mais on va parler du logo sur un document »⁵³. Ces exemples illustrent un décalage entre les contrôles et la réalité du terrain, où l'accent est mis sur des détails bureaucratiques plutôt que sur le fond des projets. Cette approche nourrit le sentiment d'un système déconnecté des logiques de mise en œuvre, notamment parmi les opérateurs et les administrations régionales. Des agents de la Direction du Suivi Financier et du Contrôle décrivent également un audit lors de la programmation 14-20 comme chronophages et rigoureux : « Chronophage, très rude. Ils étaient aussi allés sur place chez les bénéficiaires. Ils avaient sélectionné, échantillonné sept bénéficiaires. »⁵⁴ Face à ces contraintes, les acteurs régionaux plaident pour un système où la confiance serait mieux répartie dans la chaîne de contrôle. Ils soulignent la nécessité de reconnaître davantage le rôle de premier contrôle exercé par les administrations locales, plutôt que de multiplier les vérifications systématiques qui redescendent l'entièreté de la chaîne jusqu'au bénéficiaire et génèrent de la bureaucratie sans grande valeur ajoutée et conteste le principe de partenariat entre les acteurs d'audit régionaux et européens.

Ce constat est partagé par un agent de la DG REGIO, qui remet également en question l'utilité de ces audits : « C'est le service commun d'audit, la DAC, entre DG REGIO et DG Emploi qui font normalement de l'audit système-système et qui sont en train carrément de se demander maintenant s'ils ne vont pas aller auditer des projets carrément. Genre aller plonger dans la comptabilité des projets, ce qui est complètement idiot. [...] Les services d'audit régionaux sont là pour ça, non ? »⁵⁵ Cette réflexion rejoint les recommandations du High Level Group (HLG) de 2017, qui préconise une simplification des contrôles sans compromettre la responsabilité des fonds publics. Le rapport souligne que « compte tenu de la capacité avérée de contrôle

⁵² Entretien D, 26 :09, Avril 2026

⁵³ Entretien D, 26 :01 et 31:38, Avril 2026

⁵⁴ Entretien C, Avril 2026

⁵⁵ Entretien A1, Avril

efficace dans un nombre croissant d'États membres et de régions, [une telle simplification] permettrait de rétablir la confiance et de recentrer la Commission sur les questions clés, en libérant des ressources actuellement consacrées à des contrôles longs et détaillés ou à des tâches inutiles »⁵⁶.

Conclusion H1

L'hypothèse 1, selon laquelle la bonne application du principe de partenariat au sein d'un écosystème (avec une QoG élevée et une forte capacité administrative) suffirait à garantir une mise en œuvre performante des projets FEDER, se révèle ainsi contestée. Dans un premier temps, ces bonnes relations apparaissent effectivement comme un facteur essentiel de performance. Elles se traduisent par des pratiques de coopération marquées entre l'ensemble des acteurs régionaux et intrarégionaux, renforcées par un écosystème expérimenté dans la gestion des fonds structurels à tous les niveaux de gouvernance. Cette dynamique collaborative semble favoriser une mise en œuvre fluide et alignée sur les objectifs du programme.

Cependant, ce constat est nuancé par un phénomène paradoxal : l'administration régionale s'inscrit dans une logique de prévention, en limitant les risques de perte de financements. Cette anticipation des risques se concentre principalement sur la performance administrative, au point de freiner, dans certains cas, l'ambition des projets. Leurs impacts se retrouvent eux-mêmes limités, car l'accent est mis sur la conformité plutôt que sur l'innovation ou l'impact territorial. Cette tension remet en question la vision d'un fonctionnaire européen, qui justifie cette approche par « une dimension d'excellence que je justifie par tout le corpus réglementaire »⁵⁷. Un ancien directeur de cabinet du Ministre-Président en charge des fonds structurels apporte une nuance cruciale : « Mais c'est le territoire qui est perdant. Alors, il ne faut pas me faire dire ce que je n'ai pas dit, c'est-à-dire, les fonds fédéraux nous ont permis d'être plus ambitieux, plus stratégiques et de véritablement réfléchir et poser le développement du territoire. Mais les normes qui sont appliquées empêchent sans doute en partie d'aller au bout de la logique »⁵⁸.

Ainsi, la performance de mise en œuvre d'un projet FEDER se trouve artificiellement limitée, pour reprendre le terme utilisé par Bachtler et al. (2024). Malgré l'existence d'un écosystème

⁵⁶ High Level Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds. (2017). *ESIF simplification: HLG proposal for policymakers for post-2020* (p. 2). Commission européenne, DG REGIO.

⁵⁷ Entretien A1, 1:19:06, Avril 2026

⁵⁸ Entretien E, 30:04, Avril 2026

régional dynamique, reposant les critères du principe de partenariat tels que la coopération et la transparence, les projets restent contraints en ambition et en possibilités, car l'ensemble du système demeure fortement orienté vers la performance administrative. Cette orientation engendre une responsabilité collective existante mais qui reste incomplète, voire faussée, en raison d'un système basé sur le contrôle et éloigné des réalités de terrain. Plutôt que de libérer le potentiel des projets, cette logique oriente l'action vers la conformité, au détriment de l'innovation et de l'impact réel. Notre analyse signale que lors de la mise en œuvre, le niveau européen n'est pas intégré à l'écosystème selon la bonne application du principe de partenariat puisqu'il n'accompagne pas la mise en œuvre mais répond à d'autres préoccupations comme la réorientation du programme. De plus, l'utilisation de conditionnalités peu en phase avec la performance de mise en œuvre fonctionne comme des mécanismes de répercussion des contraintes, qui pèsent en bout de chaîne lors de la mise en œuvre. Ces conditionnalités descendantes limitent le caractère innovant de la politique de cohésion, en s'opposant à un changement de mentalité nécessaire pour une politique véritablement orientée vers les résultats (Begg, 2018).

Partie 2 : Des conditionnalités peu alignées sur les territoires

L'analyse du principe de partenariat a permis d'identifier les dynamiques à l'œuvre au sein de l'écosystème lors de la mise en œuvre du programme et de ses projets. D'un côté, elle révèle l'existence de vecteurs de coopération et de transparence facilitateur. De l'autre, elle met en lumière des sources de blocage. Pour comprendre l'origine de ces blocages et proposer des réponses adaptées, susceptibles de soutenir une réorientation des logiques de mise en œuvre vers une approche territorialisée et centrée sur la performance de mise en œuvre, il est désormais nécessaire d'examiner les ancrages réglementaires des conditionnalités qui crée les blocages structurels identifiés. C'est précisément l'objet de notre seconde hypothèse.

L'analyse des règles d'éligibilité de la politique de cohésion de l'UE révèle leur double rôle : elles visent à garantir que les fonds soient alloués de manière à atteindre les objectifs fixés, tout en respectant les principes de bonne gestion financière et de bonne gouvernance. Pourtant, ces règles sont souvent perçues comme trop complexes, générant des frais administratifs inutiles, tant pour les bénéficiaires que pour les administrateurs des programmes (Cour des comptes européenne, 2025). Comme le souligne le 8ème rapport sur la cohésion, « la conditionnalité macroéconomique renforce l'incitation pour tous les niveaux de gouvernement à gérer les

finances publiques avec prudence, et il incombe à tous d'y veiller »⁵⁹. Cette affirmation rejoint les résultats de la partie précédente, où les conditionnalités réglementaires apparaissent comme des garde-fous structurant les relations entre acteurs. Un membre de la DG REGIO résume ainsi ce défi : « Un dur équilibre à trouver entre la simplification et les contraintes qui sont nécessaires »⁶⁰.

Règle de dégagement d'office

Parmi ces règles, la règle de dégagement d'office N+2 occupe une place centrale dans nos résultats. Modifiée en cours de programmation 2014-2020, passant de N+3 pour les projets initiaux à N+2 pour ceux lancés en fin de période, elle a finalement été généralisée ainsi à l'ensemble des programmes de la politique de cohésion pour 2021-2027 (Commission européenne, 2020). Les avis des acteurs de l'écosystème sur cette règle sont partagés, globalement, tous pourraient s'accorder sur la réflexion de cet opérateur : « mettre un timing et avoir une date butoir, je pense que c'est nécessaire. [...] Mais j'ai parfois envie de dire : à quel prix aussi. » L'enjeu principal est de trouver la bonne temporalité, adapté à l'ensemble des acteurs, pour leur permettre d'atteindre des objectifs structurels tout en gardant un écosystème dynamique. Pour cela, il conviendrait de définir des objectifs communs selon les niveaux, ce qui n'est actuellement pas le cas. La Commission européenne, guidée par des impératifs macroéconomiques, se heurte aux préoccupations micro, dites « de terrain », des opérateurs, particulièrement variables d'un domaine à l'autre et souvent problématiques dans le secteur de la construction. La condition temporelle, qui n'est pas compensée équitablement au sein de l'écosystème (*cf. résultat partie I*), raccourcit les délais de mise en œuvre et favorise des projets plus rapides à déployer, au détriment de projets plus complexes, mais potentiellement plus impactant (Cour des comptes européenne, 2026). Ainsi, cette règle ne sert pas la même performance selon les perspectives : si elle soutient la performance administrative en améliorant l'absorption des fonds, elle affaiblit la performance de mise en œuvre en limitant l'atteinte des objectifs initiaux.

Un directeur d'Expert Indépendant Régional (EIR) wallon résume ce dilemme: « C'est extrêmement bénéfique pour le développement des territoires, mais ça porte dans ses germes des contradictions qu'il conviendrait de régler et qui sont assez symptomatiques d'une forme

⁵⁹ Commission européenne. (2022, 9 février). Huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : La cohésion en Europe à l'horizon 2050. Office des publications de l'Union européenne. P.29

⁶⁰ Entretien A2, 4:05, Avril 2026

de... comment dirais-je, pour utiliser un mot qui n'est pas trop fort, mais d'une forme de difficulté européenne à sortir de certains aspects technocratiques qui sont généralement utilisés par ses détracteurs »⁶¹. Le rapport du High Level Group (HLG) 2024 adopte une position claire sur ces enjeux, notamment concernant la règle de dégagement d'office et, plus largement, l'ensemble des contraintes réglementaires : « Cependant, lorsqu'on envisage d'accorder davantage d'importance aux mesures axées sur la performance, la Politique de cohésion devrait éviter les écueils d'une tendance à privilégier l'absorption juridique et rapide au détriment des objectifs réels, de l'additionnalité et du rapport qualité-prix des financements, ainsi que des garanties et de la responsabilité »⁶². Ce rapport plaide en faveur d'une vision centrée sur la performance de mise en œuvre, adaptée à une dimension territoriale, plutôt que sur une logique purement administrative. Cela pourrait être trouvé à partir notamment d'une conditionnalité faiblement personnalisable, décidé selon le respect du principe de partenariat entre l'UE et l'autorité de gestion en fonction des crises et de leurs impacts sur la mise en œuvre des projets du territoire comme le laisse entendre cet opérateur : « le Covid et puis la guerre en Ukraine, là je trouve que la Commission aurait pu faire un geste et lâcher un tout petit peu de lest. dire ok on vous met, mais pas deux ans, pas quatre ans en plus, mais dire qu'on prolonge de six mois, on prolonge d'un an grand max et voilà »⁶³.

Flexibilité court-termisme

Notre analyse empirique, issue de la première partie des résultats, nous conduit désormais à examiner un terme qui se renforce au fil des programmations et qui affecte structurellement la mise en œuvre : la flexibilité. Celle-ci représentait déjà 15 % du total des programmes FEDER sur la période 14-20. Pour la programmation 21-27, cette flexibilité prend une dimension automatique : la moitié des dotations du programme pour les deux dernières années est désormais allouée à l'issue de l'examen à mi-parcours (Cour des comptes européenne, 2025). Si un agent de la DG REGIO illustre cette flexibilité par des exemples concrets : « Bon, on ne peut plus attendre parce qu'on a un risque N+2 sur le programme. Ces 2 millions, il faut qu'on les retourne dans l'enveloppe, il faut qu'on en fasse autre chose, sinon on va les perdre. »⁶⁴, on observe toutefois en Wallonie une forte pression de la Commission européenne pour orienter

⁶¹ Entretien E, 36:53, Avril 2026

⁶² High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. (2024, février). Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe (p. 38). Direction générale de la politique régionale et urbaine, Office des publications de l'Union européenne.

⁶³ Entretien G, Avril 2026

⁶⁴ Entretien A2, 27:59, Avril 2026

cette allocation tardive vers de nouveaux axes qu'elle propose, même lorsque l'évaluation à mi-parcours est globalement satisfaisante et ne justifie pas nécessairement une modification du programme. Comme le souligne l'administration régionale : « C'est-à-dire qu'officiellement, on avait le choix de le faire ou pas. On était fortement incité à le faire, et à côté de ça, la Commission nous a donné des incitants financiers, justement avec un préfinancement, un refinancement plus important, un report de la date d'éligibilité. [...] Donc on l'a fait, ça a été approuvé, mais on a clairement eu la pression pour le faire»⁶⁵. La Commission mobilise en effet plusieurs leviers incitatifs, sur base de la flexibilité des programmes tels que le préfinancement, le report de la règle N+2 ou l'augmentation du taux de cofinancement pour négocier l'introduction de nouvelles mesures, conformément aux nouveautés réglementaires en vigueur pour 2014-2020 qui autorisent davantage de flexibilité en cas de crise comme le relèvement du cofinancement de 10 points de pourcentage ou la sélection rétrospective de projets achevés sur une période pouvant aller jusqu'à 18 mois (Cours des comptes européenne, 2025). On observe d'ailleurs que ces leviers répondent précisément aux difficultés de mise en œuvre identifiées dans la première partie, notamment budgétaire. Dans des contextes de crise, ces incitants financiers deviennent particulièrement difficiles à refuser pour les autorités de gestion.

Par ailleurs, on constate une absence de processus ascendants territorialisés dans ces modifications récentes, celles-ci étant avant tout le produit d'une décision politique européenne. Un témoignage en atteste : « Mais non, ici... Après, c'était la deuxième partie de la programmation, déjà sur les rails, mais on n'a jamais consulté personne »⁶⁶. Ainsi, la flexibilité devient un outil permettant à la Commission d'introduire de nouveaux axes thématiques au sein des programmes FEDER existants, en s'appuyant sur les difficultés de mise en œuvre des autorités de gestion comme levier de négociation. Cette démarche sape le principe de partenariat, car ces réorientations sont impulsées politiquement depuis le niveau européen en cours de programmation, sans réelle approche ascendante. Elles illustrent une approche opportuniste de la Commission, comme en témoigne cette déclaration : « Ce qui s'est passé ici, c'est qu'en avril 2011, le commissaire Fitto a lancé une communication pour dire que la politique de cohésion devait être recentrée sur cinq grandes thématiques, qui allaient être les nouvelles orientations de la politique de cohésion »⁶⁷ (*cf. annexe 6.2*). Ce cas d'utilisation de

⁶⁵ Entretien B, 25:06 et 26:33, Avril 2026

⁶⁶ Entretien D, 39:52, Avril 2026

⁶⁷ Entretien A2,

la flexibilité rejoint les critiques formulées par la Cour des comptes européenne (2026), qui souligne que « ces éléments [de flexibilité] peuvent également limiter la capacité des États membres et des régions à planifier et à mettre en œuvre des investissements complexes à long terme, et accroître l'incertitude quant à la continuité du financement »⁶⁸.

Le rapport du High Level Group (HLG) de 2024 explique que, malgré un scepticisme initial à l'égard des conditionnalités, celles-ci sont potentiellement bénéfiques dans la mesure où elles lient plus étroitement la mise en œuvre des fonds aux priorités politiques de l'UE. Toutefois, il souligne la difficulté d'une telle approche pour « trouver un équilibre délicat entre la prise en compte des besoins des politiques axées sur les défis, l'atténuation des tensions entre la définition des priorités descendante et les processus de développement régional fondés sur le territoire, et la nécessité de concilier l'orientation vers les objectifs de l'UE avec la liberté inhérente aux politiques fondées sur le territoire »⁶⁹. Notre analyse montre que l'équilibre n'est pas encore bon et que la flexibilité ne permet pas une adaptabilité lors de la mise en œuvre, bénéfique pour maintenir une performance de mise en œuvre élevée en cas de difficultés ou de crise. Encore une fois, les opérateurs plaident pour des conditionnalités souples : « parce qu'on a arrêté un projet qui était la construction d'un centre de congrès, on a réparti de l'argent un peu partout, mais on aurait pu récupérer une partie de cet argent pour renforcer le projet du Palais des Beaux-Arts, »⁷⁰. Si la Commission intervient fréquemment par des modifications réglementaires, la Cour des comptes européenne souligne que, pour la période 2014-2020, celles-ci ont permis de rediriger les fonds inutilisés, mais que sur les projets ayant déjà engagé leurs dotations n'ont pas pu en bénéficier. À l'inverse, certains opérateurs suggèrent que la flexibilité pourrait répondre à l'inflation des crises qui fragilisent la mise en œuvre des projets de la programmation 2021-2027. L'un d'eux explique : « C'est un avenant qui pouvait se chiffrer à 500 000 ou un million d'euros, et donc là, on a un million d'euros qui nous reste dans les dents »⁷¹. Cette adaptabilité, qualifiée de « flexibilité exécutive » (Rubio et al., 2024), est inexistante selon nos résultats de la part de la Commission. Elle se distingue des flexibilités dites « extraordinaire » et « étendue », qui intègrent des fonds supplémentaires pour des nouveaux projets sur les axes existants ou vers de nouvelles thématiques (Rubio et al., 2024).

⁶⁸ Cour des comptes européenne. (2026). Avis 09/2026 (p. 10).

⁶⁹ High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. (2024, février). Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe (p. 38). Direction générale de la politique régionale et urbaine, Office des publications de l'Union européenne.

⁷⁰ Ibid, 49:10

⁷¹ Ibid, 17:19

Ce sont bien ces formes de flexibilité non exécutive qui ont été décrites précédemment et qui génèrent des charges administratives extraordinaires sur de courtes périodes, tout en mobilisant un nombre limité d'acteurs locaux.

Cette adaptabilité, quasi inexistante de la part de la commission, appelée flexibilité exécutive se distingue des flexibilités dites extraordinaire et étendue et dont les mesures concernent les FEDER encore non utilisés ou intègre des fonds supplémentaires vers de nouvelles thématiques (Rubio et al. 2024). On note également que ces formes de flexibilité non exécutive représentent des charges administratives extraordinaires sur de courte période et font intervenir un nombre limités d'acteur locaux.

L'approche thématique

Au-delà de la flexibilité, les conditionnalités liées à l'approche thématique, sur lesquelles s'appuie d'ailleurs la flexibilité précédemment décrite, entraînent des changements significatifs dans l'application d'un principe de partenariat respectueux d'une approche territorialisée. Leur analyse permet de mieux comprendre l'origine des résultats de H1.

L'orientation thématique, renforcée lors de la programmation 2021-2027, marque un changement majeur dans la perception des opérateurs publics. Ceux-ci l'analysent comme un recentrage sur un développement économique plus direct, au détriment d'une approche plus diffuse qui avait permis aux villes de bénéficier plus largement du FEDER lors des programmations précédentes : « C'était plus axé vraiment sur un développement économique pur »⁷². Un autre opérateur public nuance cependant : « Après, pour moi, ce n'est pas l'un ou l'autre, c'est l'un et l'autre. [...] Pour qu'une entreprise fonctionne, il faut aussi qu'il y ait un écosystème, qu'il y ait cette qualité de vie »⁷³. Cette tension reflète une prise de conscience : si les fonds structurels permettent des investissements ciblés dans la politique urbaine, leur réduction impose des choix stratégiques. Un opérateur résume cette réalité : « Voilà, on le sait, on se dit que c'est un choix. On sait bien qu'on n'aura plus éternellement des moyens infinis grâce aux fonds structurels »⁷⁴.

Du côté de la Commission européenne, ce recentrage thématique est affiché clairement. Les axes territorialisés sont affaiblis, au profit d'axes purement thématiques. Un acteur européen

⁷² Entretien G, Avril 2026

⁷³ Entretien F, Avril 2026

⁷⁴ Entretien G, Avril 2026

justifie ce choix par une critique directe à l'approche territorialisée : « Ils savent déjà ce qu'ils vont faire avant même d'avoir l'allocation FEDER [...] il faut faire évoluer un système, pas de le soutenir »⁷⁵. Ce recul d'outils fondée sur les spécificités territoriales affaiblit directement l'ancrage territorial des programmes, d'autant plus que ces outils restent concentrés dans l'Objectif Politique 5 (OP5), lié à la politique urbaine, dont l'enveloppe reste limitée dans cette programmation.

Lorsqu'un second acteur européen tente de défendre l'approche territorialisée de la programmation 2021-2027 en affirmant qu'« il ne faut pas attacher la notion de territorialité seulement à la politique urbaine ou à la politique non urbaine [...] même si nous avons des approches thématiques, celles-ci s'inscrivent néanmoins dans un programme régional. La territorialité est donc préservée, puisque les investissements seront réalisés à l'échelle régionale »⁷⁶, cette vision demeure toutefois largement limitée au regard d'une conception intégrée de la territorialité telle que définie par Rodríguez-Pose et al. (2012), laquelle suppose une adaptation fine aux spécificités locales plutôt qu'une simple localisation géographique des investissements.

Ainsi, la concentration thématique encadre fortement la marge de manœuvre des autorités de gestion, en imposant des seuils minimaux d'allocation par objectif prioritaire. Toutefois, si un acteur européen relativise en soulignant que si la Wallonie a choisi de couvrir les cinq objectifs politiques de la programmation dans son programme, ce choix relève de sa marge de manœuvre, puisque seuls les OP1 (une Europe plus intelligente) et OP2 (une Europe plus verte) sont obligatoires. Cela n'est, en réalité, pas réellement impactant puisque les montants alloués aux priorités obligatoires représentent la part majoritaire du FEDER (85% pour les régions plus développées, 70% en transition et 55% pour les moins développées). Ce que souligne l'autorité de gestion : « Ça limite juste le choix de l'autorité de gestion de savoir ce qu'elle va mettre dans ce contrat. Il n'y a pas beaucoup de marge de manœuvre »⁷⁷. Par ailleurs, la concentration thématique pouvant être calculée à l'échelle nationale, les régions d'un même État membre pourraient théoriquement s'équilibrer pour dégager davantage de souplesse. Cette logique de compensation nationale n'est pas retenue en Belgique, où chaque région gère son propre programme afin d'éviter une nationalisation du FEDER, conformément aux recommandations

⁷⁵ Entretien A1, Avril 2026

⁷⁶ Entretien A2, Avril 2026

⁷⁷ Entretien B, Avril 2026

du High Level Group (HLG, 2024), qui rejette « une centralisation excessive de l'autorité au niveau des gouvernements nationaux » et appelle à « une approche axée sur la performance de la politique de cohésion devant refléter la dimension territoriale et l'implication au niveau infranational »⁷⁸. En effet, cette logique nationale fragilise la portée territorialisée de la programmation, en diluant l'adaptation aux réalités locales.

On retrouve ce même phénomène avec les conditions favorisantes, héritières des conditions ex-ante, elles sont parfois présentées comme des « cash for reform à petit niveau »⁷⁹, destinées à ancrer les programmes dans les territoires. Pourtant, elles sont souvent perçues avec scepticisme lors de la mise en œuvre, leur portée réelle étant remise en question : « Ma foi, ça, on s'en cogne un petit peu. Et la raison d'être de ce truc-là, c'est une manière cachée pour la Commission de s'ingérer dans les politiques internes des États membres. C'est tout ce que c'est »⁸⁰. Leur faible crédibilité d'outil place-based provient du fait que la majorité de ces conditions favorisantes peuvent être établies au niveau national, ce qui génère des tensions avec les régions : « c'est au niveau national que ça se passe. Et ça fait râler les régions »⁸¹. Ces observations rejoignent les prises de position du Comité européen des régions (2024), selon lesquelles les conditions favorisantes, telles qu'elles sont conçues, renforcent la centralisation nationale au détriment d'une véritable logique place-based. Toutefois, notre étude de cas fait figure d'exception en raison du caractère fédéral de la Belgique, qui permet aux régions de s'approprier pleinement ces conditions favorisantes. Comme le souligne un acteur : « L'État en Belgique ne s'occupe pas de la politique de cohésion »⁸². Cette configuration institutionnelle offre à la Wallonie une capacité d'appropriation que d'autres régions européennes n'ont pas et renforce l'approche territorialisée de ses programmes cofinancés.

Un acteur intrarégional revient sur un exemple marquant, celui du plan stratégique territorial (PST), rendu obligatoire en Wallonie et dont l'émergence est liée à la stratégie territoriale développée par la ville de Liège, initialement impulsée pour répondre aux attentes de l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion, avant de se généraliser à l'ensemble du territoire wallon, bien au-delà des seuls fonds européens. Il souligne ensuite l'apport

⁷⁸ High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. (2024, février). Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe (p. 38). Direction générale de la politique régionale et urbaine, Office des publications de l'Union européenne.

⁷⁹ Entretien A1

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Entretien A2

⁸² Entretien A2, 7 :10, Avril 2026

déterminant des fonds structurels auprès du territoire wallon : « L'apport majeur des fonds structurels européens, c'est deux choses pour moi. Premièrement, ça a obligé les bénéficiaires, en particulier les pouvoirs locaux, d'avoir une stratégie territoriale. Ça les a obligés à réfléchir à ce qu'ils veulent être et devenir. Et deuxièmement, ça leur a permis de réfléchir à une échelle significative, c'est-à-dire beaucoup plus ambitieuse que ce que les moyens classiques ne les autorisent. Parce que quand vous avez les montants dont on parle, vous pouvez réfléchir à une autre échelle »⁸³. Cet exemple illustre la capacité d'un processus place-based actif à produire des effets durables, et l'importance d'ancrer les conditions favorisantes dans les réalités territoriales via des outils réellement territorialisés. Le rapport HLG (2024) va également dans ce sens en défendant « la nature structurelle à long terme de la politique de cohésion », soulignant que son impact dépasse le simple financement de projets pour transformer les dynamiques territoriales.

Pour dépasser les tensions liées à l'approche thématique, un agent de la DG REGIO propose des ajustements permettant une véritable cohabitation entre logique thématique et logique territoriale : « Avoir une contrainte de concentration thématique, je crois que c'est important. Et je pense que la plupart des régions la défendent. Mais plus de souplesse dans l'application de cette concentration thématique. [...] Je pense qu'on devrait pouvoir aller plus loin dans vraiment l'adaptation du pacte vert, par exemple, dans telle ou telle région »⁸⁴. Cette position nuancée suggère d'élargir les axes thématiques pour qu'ils puissent intégrer plusieurs dimensions connexes, permettant ainsi le financement de projets thématiques territorialisés réellement structurants pour les territoires. Outre l'approche thématique, le même acteur révèle un autre facteur clé influençant l'application d'une approche place-based des programmes déjà cité dans les résultats lié à la marge de manœuvre : le taux de cofinancement. Alors que certaines régions l'adaptent en fonction de la catégorie de région, la Wallonie a retenu un montant fixe, uniforme sur l'ensemble du territoire, s'éloignant ainsi d'une logique différenciée selon les réalités locales. Cette uniformisation limite la capacité d'adaptation aux besoins spécifiques des différents territoires wallons.

Confusion avec le RRF

Déjà révélées dans la littérature, nos résultats confirment l'existence de tensions avec d'autres politiques européennes en gestion directe, issues d'une reconfiguration des objectifs initiaux

⁸³ Entretien E, Avril 2026

⁸⁴ Entretien A2, Avril 2026

de la politique de cohésion. La section suivante en propose une analyse explicative, en montrant comment la flexibilité et l'approche thématique, analysées précédemment, contribuent à reconfigurer la politique de cohésion.

Le RRF, doté de 723 milliards d'euros sur une période de six ans et lancé en 2021, a été conçu pour soutenir la reconstruction de l'Europe post-COVID-19. Présenté par Ursula von der Leyen comme « le plus grand projet de relance en Europe depuis le plan Marshall » (commission européenne 2020), ce fonds soulève des questions quant à sa complémentarité avec le FEDER, au cœur de la politique de cohésion. Le rapport du High Level Group (HLG, 2024) exprime une crainte quant à la coexistence de ces deux instruments, en insistant sur la nécessité d'adopter « une approche qui diffère de celle appliquée dans le cadre du MRR et qui soit fidèle à la nature de la politique de cohésion ». Cette même crainte s'exprime dans nos résultats par un acteur de l'écosystème FEDER wallon, qui évoque : « Surtout avec le RRF. Une sorte de complémentarité ou alors de... cannibalisme. N'ayons pas peur des mots »⁸⁵. Le Regional Policy Research Consortium (EoRPA, 2022) décrit une volonté de créer entre les fonds différents fonds européens « des politiques complémentaires et intégrant de nouveaux instruments », tout en reconnaissant que ces derniers génèrent « une complexité accrue et un risque réel de concurrence ». La Cour des comptes européenne (2026) insiste sur la nécessité de clarifier les cadres réglementaires pour refléter les raisons d'être distinctes de chaque politique tels que : Politique de cohésion : long terme, structurelle, approche territorialisée, cogestion, partenariale, cofinancement, convergence des territoires ; RRF : moyen terme, logique nationale, gestion directe, financement à 100 %, thématique. Toutefois, nos résultats empiriques issus de la partie 2 illustrent une évolution des objectifs initiaux de la politique de cohésion vers ceux du RRF, à travers notamment l'intégration de logiques nationales, thématiques et de court-termisme dans la programmation 2021-2027. Enfin, cela s'est clarifié aux yeux de tous avec l'intégration de l'outil du cadre de performance du RRF, le FNLC par-dessus ceux de la politique de cohésion : « maintenant la complémentarité entre un FNLC et un OCS par exemple, ça devient d'une complexité »⁸⁶. Plusieurs acteurs européens expliquent ces tensions par les limites budgétaires de l'UE, soulignant que « le problème de la politique de cohésion, c'est le problème de toute l'Union européenne : la dotation. Le budget est ridicule par rapport aux objectifs qu'on suit. On a donné plein de compétences à l'Union européenne

⁸⁵ Entretien A2, Avril 2026

⁸⁶ Entretien A1, Avril 2026

[...] mais le budget européen fait à peine 2 % du PIB global du continent. »⁸⁷ Un autre ajoute : « Si elle faisait 5 %, on pourrait faire une politique de la compétitivité et une politique de la cohésion »⁸⁸.

Outre, les conditionnalités spécifiques entre les fonds, les conditions cadres, notamment en matière d'audit et d'aides d'État qui sont absentes en gestion directe comme pour le RRF, ont également généré « des frustrations et des crispations »⁸⁹. Toutefois, le RRF a permis de tirer des enseignements sur certaines conditions cadres. Depuis, la Commission a assoupli les règles sur les aides d'État, démontrant leur potentiel comme levier de politique économique pour accélérer les investissements (EoRPA, 2022). Ces assouplissements répondent en partie aux difficultés relevées dans la première partie de cette analyse sur les aides d'État. Toutefois, un acteur européen précise que ces différences peuvent aussi représenter une manière de distinguer clairement les fonds.

Un ancien membre du cabinet du Vice-Président wallon en charge des FSE souligne une tension idéologique entre : la politique de cohésion inspirée par une logique keynésienne, visant à soutenir les territoires et la politique de concurrence européenne, à la base des conditions cadres des FSE : « il y a quand même un principe de réalité, l'octroi des permis, les études d'incidence, ce sont quand même juste des normes européennes qui ont été imposées au fur et à mesure »⁹⁰. Ainsi, il estime qu'une vision plus souple de ces dernières pourrait permettre une mobilisation plus stratégique et plus impactante des fonds de la politique de cohésion : « les normes européennes, comme l'octroi des permis ou les études d'incidence, ont été imposées au fur et à mesure », et qu'une vision plus souple de ces règles permettrait une mobilisation plus stratégique et impactante des ressources de la politique de cohésion : « je dis, la conséquence c'est qu'on a tendance à freiner son ambition »⁹¹.

Finalement, on constate que les acteurs perçoivent différemment l'évolution des règles sur les aides d'État. Un fonctionnaire européen affirme : « La seule chose que je constate, c'est qu'au fil des ans, et n'en déplaise aux autorités de gestion, les règles s'assouplissent presque de jour en jour. C'est faux de dire qu'il y a une règle d'État qui est stricte »⁹², tandis que de l'autre côté

⁸⁷ Entretien A1, Avril 2026

⁸⁸ Entretien A2, Avril 2026

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Entretien F, 27 :15, Avril 2026

⁹¹ Ibid.

⁹² Entretien A2, Avril 2026

de l'écosystème les acteurs de terrain continuent de relever des difficultés persistantes en la matière (*cf. résultats partie I*).

En ce qui concerne l'audit, le RRF, qui fonctionne également selon des règles distinctes et on observe, de la même manière que les aides d'état, une simplification des procédures d'audit dans le cadre de la politique de cohésion, répondant ainsi aux difficultés soulevées dans la première partie des résultats. Le principe d'audit unique, formalisé dans le Cadre Financier Pluriannuel (CPR) 2021-2027, désigne un système où chaque couche d'audit s'appuie sur le travail réalisé par les couches inférieures (Parlement européen, 2022). Concrètement, la Commission européenne fait confiance aux autorités d'audit des États membres, qui s'appuient elles-mêmes sur les autorités de gestion, et ainsi de suite. En Région wallonne, des agents du suivi financier et du contrôle soutiennent cette nouvelle approche, tout en restant méfiant: « La Commission avait dit : l'autorité d'audit régionale travaille bien, et donc on peut se reposer sur les contrôles réalisés par l'autorité d'audit régionale. Et du coup, la Cour des comptes européenne avait été déclenchée parce que, justement, la Commission avait donné un bon bulletin »⁹³. Cependant, ces agents n'observent pas encore de changement réel dans les pratiques d'audit, car « chaque avancée est finalement recontrôlée »⁹⁴. Ils expriment une retenue quant à l'avenir, en espérant qu'un « dernier audit qu'on a eu sur 2021-2027, qui était un audit préventif permettra de ne plus avoir d'audit sur le reste de la programmation 2021-2027 »⁹⁵.

Ainsi, le RRF représente un défi majeur pour la politique de cohésion, en bousculant ses conditionnalités de toute part et *in fine* ses objectifs. Cette dynamique pouvant être présentée comme une opportunité de repenser le cadre réglementaire pour le rendre plus adapté à la performance de mise en œuvre, représente également une menace directe aux objectifs initiaux de la politique de cohésion.

⁹³ Entretien C, Avril 2026

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Conclusion H2

Les résultats analysés dans cette partie confirment en grande partie l'hypothèse 2, tout en invitant à requalifier la notion de « blocages » en celle de « tensions ». En effet, l'analyse met en lumière des tensions structurelles au cœur de la politique de cohésion, révélant que sa vocation long terme et territoriale est régulièrement mise à l'épreuve par des logiques court-termismes et thématiques.

La règle de dégagement d'office N+2 en offre une première illustration. En imposant un calendrier strict d'absorption des fonds, elle peut restreindre le potentiel structurant des projets pour les territoires. Si une échéance temporelle reste nécessaire pour garantir une bonne gestion des fonds publics, les acteurs s'accordent sur le fait que le calibrage actuel ne sert pas équitablement l'ensemble des objectifs de la politique. Elle favorise la performance administrative, mais fragilise la performance de mise en œuvre, en limitant la capacité des projets à produire des effets structurels sur les territoires. Ce glissement vers le court terme se retrouve également dans l'usage de la flexibilité. Présentée comme un outil d'adaptation, elle s'est avérée, dans les faits, davantage un levier permettant à la Commission d'introduire de nouvelles orientations thématiques en cours de programmation. Cette flexibilité descendante ne répond pas aux difficultés de mise en œuvre de l'autorité de gestion. Elle superpose de nouvelles charges administratives et fragilise la logique partenariale entre l'UE et l'autorité de gestion.

Le renforcement de la concentration thématique dans la programmation 2021-2027 prolonge cette dynamique. En réduisant la place des outils place-based au profit de conditionnalités thématiques et de conditions favorisantes nationales, le cadre réglementaire s'éloigne progressivement d'une approche territorialisée, telle que la défendent Barca et al. (2012). Toutefois, l'exemple wallon est protégé par ces logiques nationales et montre qu'une appropriation territoriale des fonds produit des effets durables, au-delà du seul cadre des programmes européens.

Ce questionnement sur les objectifs et l'identité de la politique de cohésion rejoint les réflexions de Begg (2010), pour qui cette politique est constamment en recherche d'objectifs, tiraillée entre des ambitions concurrentes sans jamais pleinement trancher. Les résultats de cette partie confirment cette lecture. La politique de cohésion oscille actuellement entre convergence structurelle et réactivité aux crises, entre logique territoriale et priorités thématiques, sans

parvenir à concilier pleinement ces dimensions pouvant créer des blocages structurels lors de la mise en œuvre.

Enfin, l'irruption du Recovery and Resilience Facility (RRF) illustre la manière dont des instruments extérieurs à la politique de cohésion viennent bousculer ses objectifs et ses règles transversales fondamentales. Conçu comme un outil de réaction à la crise COVID-19, puis adapté pour répondre à des crises successives, le RRF a cannibalisé la politique de cohésion en la transformant en lui imposant certaines de ces logiques. Cette évolution a détourné la politique de cohésion de sa vocation initiale long-terme et territorialisée. Concernant les conditions cadres, le RRF a fonctionné selon des modalités plus souples, ouvrant des comparaisons inconfortables. Si ces assouplissements ont démontré que des marges de manœuvre existaient et pouvaient être bénéfiques dans la mise en œuvre des fonds, toutefois leur coexistence avec le cadre FEDER a généré une complexité supplémentaire. Le RRF agit ainsi comme un révélateur des contradictions internes des conditions cadres peut en phase avec la performance, sans pour autant les atténuer.

CHAPITRE 4 : DISCUSSION

Comme énoncé dans la partie méthodologie, cette discussion se limite à confronter l'analyse des hypothèses à la littérature et à formuler des recommandations visant à soutenir un cadre favorable à une politique de cohésion territorialisée, centrée sur la performance de mise en œuvre. La question de recherche, quant à elle, est abordée uniquement dans la conclusion.

Partie 1 : Renforcer et élargir encore le partenariat

Notre analyse met en lumière une application contrastée du principe de partenariat dans la mise en œuvre du FEDER en Wallonie, révélant à la fois des atouts majeurs et des limites structurelles qui influencent la performance de cette politique. Si d'abord, elle confirme que le principe de partenariat est globalement bien respecté en Wallonie, grâce à des pratiques de coopération répandues entre les acteurs, ainsi qu'à un écosystème expérimenté. Ces dynamiques permettent d'atteindre une performance administrative élevée lors de la mise en œuvre, en s'appuyant sur des processus d'apprentissage et un renforcement des capacités entre les acteurs locaux comme avait déjà pu le souligner Gollata et Newig (2017). La coordination institutionnelle, identifiée par Bachtrögler (2024) comme un facteur clé de performance, joue ici un rôle central.

Cependant, notre analyse souligne que les relations entre acteurs dans la mise en œuvre des fonds européens, et plus particulièrement du FEDER, sont principalement axées sur la performance administrative, au détriment d'une performance réelle de mise en œuvre. En effet, la logique de prévention qui s'est installée entre les administrations régionales et les opérateurs, visant à limiter les complications et les risques de perte de financements, se traduit par une perte non négligeable d'ambition des projets au cours de leur exécution si des difficultés internes ou externes se produisent. Cette réduction de l'ambition s'explique par le fait que les conditionnalités agissent comme des mécanismes de répercussion des contraintes en bout de chaîne, en raison de procédures chronophages et peu liés à aux difficultés de terrain que peuvent rencontrer les projets. Ces constats renforcent les analyses de Nakrošis et Goštautaitė (2023), qui insistent sur l'importance de la qualité de la conception initiale des projets et des conditionnalités cadres juridico-administratives pour une mise en œuvre performante des fonds structurels.

Pour réorienter le fonctionnement partenariale de l'écosystème vers la performance de mise en œuvre, deux difficultés complémentaires doivent être surmontées. La première difficulté concerne les conditionnalités cadres. Leur mise en œuvre actuelle entretient la logique de

prévention largement révélée par nos données empiriques, un constat qui rejoint les travaux de Bachtler & Mendez (2022). Ces derniers révèlent que la complexité des procédures liés aux marchés publics et aux aides d'État constitue une source majeure d'erreurs administratives et de retards. Une réforme majeure de ces conditions cadres, au service des acteurs de terrain et orientée vers les résultats, est donc nécessaire. Si nos résultats montrent que les nouvelles politiques européennes en gestion directe, comme le RRF, ont déjà engagé de telles réformes, celles-ci doivent désormais être transposées à la politique de cohésion. Comme également repris dans l'analyse, Molica et al. (2023) souligne l'importance de construire une réforme mature et adaptée à la politique de cohésion, en démontrant la totale incompatibilité entre le FNLC issue du RRF et les spécificités structurelles de la politique de cohésion. Nos résultats, bien que limités sur ce point, confirment que leur intégration dans la politique de cohésion s'avère particulièrement complexe. La seconde difficulté, qui constitue l'objet principal de notre recherche, réside dans la nécessité d'atteindre un mix de politiques publiques équilibré au service des territoires, tel que défini par Crescenzi et Rodríguez-Pose (2011) et repris par Bachtler & Ferry (2015) sous la forme d'un ratio charge/bénéfice à reconsidérer lorsqu'il devient défavorable. Il est important de noter que la réforme des conditions cadres faciliterait l'atteinte de cet objectif en limitant les tensions entre acteurs. Notre analyse précise que cet équilibre ne peut être atteint que par le biais d'une responsabilité collective au sein de l'écosystème, que nos résultats qualifient cependant d'incomplète. En effet, un système éloigné des réalités de terrain et fondé sur le contrôle s'est installé, permettant d'atteindre des résultats artificiellement limités (Begg, 2018 ; Polverari, 2021 ; Bachtler & Mendez, 2020).

D'un point de vue de philosophie politique, ces deux difficultés bloquent l'auto-altération de l'eupéanisation au moment de la mise en œuvre, en créant une rigidité institutionnelle centrée sur la performance administrative. Cette rigidité empêche les acteurs de terrain de se réinventer et d'adapter les règles à leur réalité, limitant ainsi leur capacité à soutenir l'ambition de leurs projets.

L'origine de ce phénomène pourrait être liée aux théories du déficit démocratique de la Commission européenne, qui aboutissent à un renfermement de la Commission sur elle-même (Saurugger, 2009). Notre analyse soutient ces théories et apporte une explication concrète aux travaux de Thomann et Sager (2017), qui soulignaient que de nombreux aspects de la mise en œuvre des règles européennes restent une « boîte noire », et que la tendance à négliger les questions d'application concrète s'est même accentuée. En effet, elle en illustre la cause en raison de la faible application du principe de partenariat au niveau européen lors de la mise en

œuvre, tant en interne dans le fonctionnement de la DG REGIO qu'avec le reste de l'écosystème FEDER. Ainsi, ces travaux rejoignent également ceux de Versluis (2007), qui estime depuis longtemps que l'ouverture de cette boîte noire représente un défi majeur pour la performance de mise en œuvre.

En ce qui concerne la responsabilité collective, notre analyse montre que sa principale limite réside dans le fait que la Commission, tout en restant garante du principe de partenariat, n'y participe pas activement lors de la mise en œuvre. Cette absence impacte négativement les relations entre acteurs, qui ne partagent pas les mêmes préoccupations ni les mêmes contraintes de mise en œuvre. Si l'UE justifie cette position en se présentant comme la garante de sa politique, elle détient en réalité un pouvoir trop important pour s'inscrire dans une responsabilité collective équilibrée, qui conditionne le respect du principe de partenariat. Cette accaparement forcée de la responsabilité par la commission était déjà l'objet de plusieurs remises en question (Saurugger, 2010 ; Barca, 2009).

À première vue, ces résultats pourraient sembler contradictoires avec la marge de manœuvre des autorités de gestion. En effet, lorsque Bachtler et Mendez (2024) dénoncent un manque d'autonomie de ces dernières, on pourrait être tenté de plaider pour leur accorder davantage d'autonomie en éloignant la commission lors de la mise en œuvre. Cependant, notre analyse du principe de partenariat conduit à une théorie différente qui exige au contraire, que la cogestion nécessite une coordination forte et un partenariat omniprésent entre l'ensemble de l'écosystème et à tous les stades du cycle de projet, y compris lors de la mise en œuvre. Une telle approche permettrait d'atteindre le meilleur équilibre possible au sein du mix de politiques publiques, afin, dans un premier temps, de réduire les tensions autour des conditionnalités de la politique de cohésion et, in fine, d'améliorer la performance de mise en œuvre. Considérée sous cet angle, une plus grande implication de l'UE dans la mise en œuvre, dans le respect du principe de partenariat, apparaît souhaitable.

Ainsi, l'application du principe de partenariat se révèle être un indicateur riche et convergent de la capacité administrative et de la QoG vers la performance de mise en œuvre, à condition d'évoluer dans un écosystème qui présente de bons niveaux pour ces deux variables, comme l'avait suggéré Bachtrögler (2024). L'appel de Bachtler et al. (2024), qui plaident pour des indicateurs, à première vue faiblement tangibles, mais permettant une mesure plus directe de la performance de mise en œuvre que les variables habituelles telles que la capacité administrative et la QoG, est satisfait. Toutefois, Il est important de souligner que les éclairages

mobilisés dans l'ensemble de cette discussion, notamment celui sur la responsabilité, ont été permis par une appréhension de l'écosystème dans son ensemble, comme préconisés par plusieurs auteurs dans la littérature (Polverari et al., 2020 ; Bachtrögler, 2024 ; Bachtler et al., 2024).

Partie 2 : Le cadre nécessaire pour ce partenariat

Si le principe de partenariat constitue l'élément central de notre recherche, nos résultats démontrent que sa bonne application reste inhérente et contrainte à certaines réformes de la politique de cohésion. Dès 2010, Begg soulignait l'importance de traiter les nombreuses questions non résolues autour de cette politique. Plus tard, en affirmant que la politique de cohésion peut « avoir du mal à répondre à ces attentes car certaines des exigences qui pèsent sur elle vont dans des directions contradictoires »⁹⁶, il réitère ces craintes. Amplifiées par la pandémie de COVID-19, ces préoccupations ont donné lieu à des théories décrivant « *the long goodbye to EU Cohesion Policy's original goals* », en raison d'une combinaison de reconfigurations réglementaires et de chocs externes, liés à un management de crise ayant transformé des objectifs de long terme en court terme (Melina et al., 2025).

Notre analyse rejoint cette théorie sur plusieurs points. D'abord, les chocs externes théorisés par Melina et al. (2025) se révèlent, dans notre étude, être la pandémie de COVID-19 et le contexte inflationniste de crise permanente qui a suivi, ayant conduit à l'émergence du RRF. La difficile complémentarité entre la politique de cohésion et le RRF apparaît alors comme un choc susceptible de redéfinir les objectifs initiaux de la politique de cohésion. Dès 2017, le rapport HLG mettait en garde contre de tels chocs externes, en appelant à soutenir des fonds aux objectifs clairs et distincts. Si ce choc a pu sembler positif, via l'assouplissement des conditions cadres du RRF, étendu par la suite à la politique de cohésion, notre analyse révèle des améliorations légères concernant l'audit et les aides d'État, mais non significatives pour les acteurs de terrain lors de la mise en œuvre, le choc s'est révélé violent lorsque les approches, objectifs et outils de performance de la politique de cohésion ont été cannibalisés par ceux du RRF lors des configurations réglementaire de la programmation 21-27. Premièrement, l'analyse de l'approche thématique et de la flexibilité de réaction aux crises montre qu'elles ont, dans les faits, orienté la politique vers une logique de court terme, moins structurante, en renforçant une démarche descendante et en en faisant un outil au service des agendas

⁹⁶ Begg, I. (2018). Innovative directions for EU cohesion policy after 2020. CESifo Forum, 19(1), 3–9. P.1.

économiques et politiques de l'UE. Melina (2025) décrit cette logique sectorielle et cette capacité d'adaptation comme les principales caractéristiques de ce qu'elle nomme l'hyperlisbonisation. Notre analyse remet également en question le recours à de telles conditionnalités dans le cadre de la mise en œuvre. Cette position s'inscrit dans la continuité du constat selon lequel la politique de cohésion ne doit pas constituer un instrument de réponse aux crises (Bourdieu, 2023). À cet égard, ce sont les politiques nationales qui demeurent la première ligne de réponse (Rubio et al., 2024). Deuxièmement, la recentralisation de la gestion des fonds vers les États membres, telle qu'analysée, se manifeste notamment par l'établissement de conditions favorisant largement définies à l'échelon national, au détriment d'une approche territorialisée (Rodríguez-Pose et al., 2014). Notre cas d'étude apparaît toutefois partiellement épargné par ce phénomène, en raison du caractère régionaliste de la Belgique, ce qui constitue un éclairage notable au regard des tendances observées dans les autres États membres.

Dès lors, plusieurs travaux appellent à un retour de la politique de cohésion à son objectif initial de cohésion et de convergence, via des programmes territorialisés, tout en soutenant la capacité administrative régionale, sans se perdre dans les synergies et l'assimilation de multiples politiques (Ferry et al., 2022 ; Andrés Rodríguez-Pose, 2025). Notre analyse confirme cette préoccupation en montrant que l'évolution conjointe de la politique de cohésion et du RRF lors de la dernière programmation a détourné l'objectif initial et complexifié l'application du principe de partenariat entre l'UE et le reste de l'écosystème régional.

Dans ce contexte, la recherche d'une alternative s'avère cruciale. Pourtant, Melina et al. (2025) semblent retomber dans les mêmes travers en proposant de nouvelles conditionnalités afin de réorienter la politique de cohésion vers son objectif initial. Or, la littérature, tout comme notre analyse, montre que c'est précisément l'utilisation élevée de conditionnalités qui a conduit à cet éloignement (Bachtler et al., 2024). De plus, les conditionnalités sont également à l'origine de plusieurs pièges au développement et présentent de nombreuses limites pour agir sur la convergence des régions (Bachtrögler-Unger et al., 2022). À l'inverse, notre analyse soutient l'importance d'envisager des conditionnalités légères et souples, afin d'éviter des écarts importants entre les objectifs d'investissement à long terme et les objectifs à court terme et de soutenir une approche fondée sur les spécificités territoriales (Rubio et al., 2024).

Les travaux de Thomann et Sager (2017), qui décrivent plusieurs approches innovantes, dont presque toutes apparaissent aujourd'hui contestées, offrent un axe de lecture permettant de construire une nouvelle approche innovante. La centralisation se heurte à des contraintes

structurelles importantes, comme le montrent notre analyse ainsi que les rapports de la Cour des comptes européenne (2026). La délégation, quant à elle, renforce encore davantage l'axe conformité (Polverari et al., 2024). Seules la convergence et la mise en réseau apparaissent comme des approches encore viables, d'ailleurs longtemps poursuivies au sein de la politique de cohésion (Domorenok et al., 2021). Au regard de ce constat et des résultats de notre analyse, il apparaît pertinent de poursuivre cette approche de mise en réseau, en allant jusqu'au bout de sa logique. En effet, notre analyse établit que cette approche, bien qu'appliquée avec succès selon une logique partenariale au sein de l'écosystème, reste limitée lors de la mise en œuvre. Ainsi, une mise en réseau encadré par un principe de partenariat renforcé et élargi permettrait de briser les schémas menant à l'aliénation institutionnelle décrite dans cette recherche, et de retrouver une européanisation vecteur d'auto-altération, telle que décrite par Pasquier (2012) puis défini par Radaelli (2019). Concrètement, cela se traduit par la mise en place d'un mix politique réellement conciliant les approches top-down et bottom-up, en préconisant qu'il ne soit pas porté par un seul acteur responsable de sa politique, mais bien par un ensemble d'acteurs responsable au sein de l'écosystème et dont la responsabilité est collective celle-ci évolue dans une responsabilité collective au sein d'un écosystème selon une dimension substantielle renforcée, pour reprendre les termes de García et al. (2024).

Nos résultats, ainsi que la littérature sur la boîte noire européenne, pour laquelle la définition, l'application et la supervision des politiques européennes se sont déplacées presque entièrement vers Bruxelles (Thomann & Sager, 2017), invitent à remettre en question plusieurs conditionnalités pour s'orienter vers une nouvelle logique intégrée. Celle-ci devrait concilier les politiques top-down, conçues à partir des contraintes locales (Crescenzi & Rodríguez-Pose, 2011), plutôt que de les superposer ou de les imposer. D'autres pistes, émergeant de la littérature récente, vont dans le même sens. Un article récent met l'accent sur la manière dont la « division du travail » entre les niveaux de gouvernance est organisée, et sur son lien direct avec la conception même de la politique de cohésion. Il plaide pour que ces décisions soient prises le plus près possible des citoyens, un principe qui s'est effacé au fil du temps et pourrait être à l'origine de nombreuses difficultés rencontrées par cette politique (Grillitsch et al., 2025). Rodríguez-Pose (2025) soutient, quant à lui, que la politique de cohésion doit redevenir un moteur de développement avant-gardiste. Selon lui, cette transformation ne saurait se construire en passant d'un système de labellisation à un autre, mais plutôt en rendant la politique plus réactive aux conditions réelles sur le terrain, guidée par des stratégies territorialisées de mise en réseau. En prenant l'exemple de l'outil de territorialisation S3, puis

S3+, utilisé lors des deux dernières programmations, il décrit des expériences positives, notamment en raison de la manière dont de nombreuses parties prenantes y sont intégrées. Il salue également cet outil, qui parvient à articuler les défis thématiques issus des politiques-cadres de l'UE avec une approche territorialisée (Grillitsch et al., 2025).

Recommandations

Finalement, nous retiendrons quatre recommandations qui s'intègrent aux débats de cette discussion. Ces recommandations, initialement suggérées par les acteurs de terrain interrogés dans le cadre de cette recherche, ont ensuite été retravaillées par l'auteur. Elles s'inscrivent dans la construction d'un cadre favorable à une politique de cohésion territorialisée, centrée sur la performance de mise en œuvre.

Recommandation partenariat : Élargissement du principe de partenariat lors de la mise en œuvre, avec la commission européenne et au sein de son administration.

Un principe de partenariat approfondi entre la Commission européenne et les acteurs de l'écosystème de la politique de cohésion lors de la mise en œuvre pourrait permettre une meilleure capitalisation sur les blocages structurels rencontrés par les acteurs de terrain. Une responsabilité collective renforcée favoriserait une plus grande personnalisation dans la mise en œuvre des programmes, en utilisant des conditionnalités légères et souples pour rencontrer les spécificités locales (Pazos-Vidal, 2019). Par exemple, la première conditionnalité à assouplir pourrait être la règle de dégagement d'office.

Au sein de l'administration européenne, une revalorisation du rôle du Comité européen des régions (CdR) apparaît nécessaire. En tant qu'institution proche de la DG REGIO, le CdR pourrait influencer davantage la négociation des cadres réglementaires de la politique de cohésion, ainsi que la diffusion de bonnes pratiques au sein de la DG REGIO issus des problématiques de terrain. Cette évolution contribuerait à renforcer la légitimité territoriale des décisions et à orienter les négociations vers la performance de mise en œuvre.

Recommandation Flexibilité : De la réaction à la résilience, réformer la flexibilité de la politique de cohésion.

La politique de cohésion doit cesser d'être un programme de réaction aux crises pour devenir un programme résilient face aux crises, capable de maintenir ses objectifs initiaux en toute situation. Cette distinction repose sur la nature de la flexibilité mobilisée. Rubio et al. (2024) distinguent plusieurs types de flexibilité dans la politique de cohésion. Il faudrait passer d'une

flexibilité dite étendue, qui réoriente les fonds vers de nouvelles priorités stratégiques accompagnée d'incitations extraordinaires, comme observé dans nos résultats, vers une flexibilité exécutive, qui soutient la performance de mise en œuvre des autorités de gestion via, notamment, des réallocations aux projets en cours et des conditionnalités adaptées face aux crises selon les spécificités territoriales. La mobilisation croissante de la flexibilité étendue en réponse aux crises récentes a conduit à détourner la politique de cohésion de ses objectifs à long terme et structurels, et risque de la dévier de son mandat de cohésion et de convergence inscrit dans les traités.

La recommandation implique d'inscrire, dès la conception des programmes, une flexibilité exécutive comme véritable armature d'une politique de cohésion résiliente. Concrètement, des fonds flexibles réservés dans chaque programme, sur le modèle de la dernière programmation, verraient leur finalité changer. Ils devraient permettre, en cours de mise en œuvre, des réallocations ciblées au sein des projets existants pour répondre aux difficultés des opérateurs ou aux déficits temporaires de capacité administrative au sein de l'écosystème, sans remettre en cause les objectifs structurants initiaux. Plutôt que de modifier la politique pour qu'elle absorbe la crise, on lui donne les moyens de la traverser sans se dénaturer.

Recommandation thématique : Rendre le programme thématique, pas les projets

La priorité thématique ne semble pas un problème en soi, car elle répond aux traités de convergence et communautaire, mais son application semble malgré tout problématique et difficilement mutualisable avec une logique de territorialisation (Andrés Rodríguez-Pose, 2025). En effet, nos résultats montrent que les projets d'envergure articulent rarement une seule thématique et nécessitent un cadre suffisamment souple pour épouser les réalités locales, sans renoncer aux grandes priorités européennes.

Ainsi, les approches thématiques doivent être intégrées de manière beaucoup plus large au sein du programme, sans être reliées à des axes précis, mais plutôt comme des principes transversaux, à l'exemple du DNSH pour la thématique environnementale. L'objectif est que l'approche thématique soit menée à un niveau global du programme, sans bloquer l'émergence d'axes territorialisés. Pour cela, l'approche thématique peut également résider au sein de conditions favorisantes régionales territorialisées, pouvant porter en elles une approche thématique large, comme le S3+, qui concerne l'innovation et la réindustrialisation (Grillitsch et al., 2025).

CONCLUSION

L'analyse empirique de cette recherche a été permise par plusieurs entretiens semi-structurés menés auprès de l'ensemble des acteurs de l'écosystème du FEDER en Wallonie. Ce sont ces données, ainsi que celles issues de rapports institutionnels et académiques dont les avis jouent un rôle central dans l'évolution de la politique de cohésion, qui ont permis de répondre aux hypothèses H1 et H2 dans le chapitre 3, puis d'en tirer les implications théoriques dans le chapitre 4. Ainsi, nous pouvons désormais conclure cette recherche en répondant à la question de recherche : comment la marge de manœuvre de l'autorité de gestion est-elle façonnée face à la performance de mise en œuvre ?

La marge de manœuvre est façonnée de manière multidimensionnelle lors de la mise en œuvre, d'une part à travers les relations entre les acteurs du programme selon l'application du principe de partenariat, et d'autre part à travers les conditionnalités réglementaires. Les résultats empiriques liés à l'application du principe de partenariat dans l'écosystème FEDER, analysés via l'hypothèse H1, nous permettent de considérer ce principe comme la principale variable indépendante de la marge de manœuvre de l'autorité de gestion lors de la mise en œuvre, comme le suggéraient Batchler et al. (2024). En effet, son application large, tant au niveau régional qu'intrarégional, permet de comprendre les principaux phénomènes qui façonnent cette marge. Premièrement, la responsabilité, bien que répartie entre l'ensemble des acteurs régionaux et infrarégionaux, reste incomplète, car elle est en partie monopolisée par la commission, ce qui limite la marge de manœuvre de l'autorité de gestion. Concrètement, cela se manifeste par le fait que la commission n'adapte pas les conditionnalités lors de la mise en œuvre en fonction des volontés régionales ou des nécessités territoriales. Deuxièmement, la marge de manœuvre est largement façonnée par un cadre de performance de la politique de cohésion axé sur la performance administrative. De cette manière, l'autorité régionale utilise cette marge au service de la conformité et de l'absorption des fonds, reléguant l'atteinte des résultats au second plan. Pour y parvenir, une logique préventive s'installe entre les acteurs de l'écosystème afin de compenser les contraintes et les conditionnalités, qui se répercutent en bout de chaîne auprès des acteurs directement impliqués sur les projets en cours. La Commission, n'étant pas intégrée à ces acteurs en raison d'une conception limitée du partenariat lors de la mise en œuvre, n'est qu'indirectement impactée par ces répercussions, et ce, selon des problématiques distincts des problématiques de terrain. Elle oriente ainsi sur l'écosystème vers la performance administrative.

Pour tenter d'aller au-delà de cette performance administrative, les résultats de H1 nous permettent de cibler les conditionnalités à l'origine des difficultés de mise en œuvre rencontrées par les acteurs de terrain. H2 nous permet ensuite de questionner ces conditionnalités, qui semblent peu alignées avec la performance de mise en œuvre. Parmi celles-ci, la règle stricte de dégagement d'office, la flexibilité au service de la réorientation des programmes et l'approche thématique réduisent de manière assez artificielle la marge de manœuvre des autorités de gestion, en l'orientant vers des préoccupations davantage administratives que stratégiques lors de la mise en œuvre (Batchler et al., 2024). Ici, les implications théoriques et empiriques convergent largement pour décrire un cadre peu aligné avec la performance de mise en œuvre, entretenu par des mécanismes de contrôle et des conditions cadres qui se répercutent en bout de chaîne. Ce cadre est également marqué par des approches nouvelles, qui se sont largement développées lors de la programmation 2021-2027. Construites sur des logiques non territorialisées et court-termistes, ces orientations ont fortement restreint la marge de manœuvre de l'autorité de gestion et détourné les objectifs de la politique de cohésion, comme l'ont déjà souligné certains auteurs (Ferry et Bachtler, 2015 ; Nakrošis et Goštautaitė, 2023 ; Molica et al., 2025). Une réorientation de cette logique vers des approches territorialisées, résilientes de long terme permettrait de rouvrir cette marge de manœuvre, comme le soutiennent plusieurs auteurs (Polverari et al., 2022 ; Andrés Rodríguez-Pose, 2025 ; Molica et al., 2025). Finalement, nous retenons une solution simple, susceptible d'entraîner les modifications nécessaires : élargir le principe de partenariat entre la commission et le reste de l'écosystème lors de la mise en œuvre, ainsi qu'intégrer ce principe dans la gouvernance au sein même de la DG Regio avec d'autres entités européennes pouvant faire valoir la voix de l'écosystème. Cette démarche devrait directement rapprocher les intérêts européens vers une marge de manœuvre des autorités de gestion élargie et axée sur la performance de mise en œuvre, ce qui, à terme, favoriserait l'émergence d'approches également adaptées lors des prochaines programmations.

Cette recherche nous amène à plaider en faveur de nouvelles recherches visant à approfondir la variable du principe de partenariat, notamment afin de développer une méthode quantitative et comparative. Une telle approche permettrait de mesurer plus directement cette composante, d'analyser son orientation entre performance administrative et performance de mise en œuvre selon les contextes, et d'examiner son évolution dans le temps. Par ailleurs, bien que cette piste s'éloigne du sujet direct de cette recherche, de nombreux résultats inexploités lors de cette recherche soulèvent des questions sur la mesure territoriale NUTS, utilisée dans le cadre de la

politique de cohésion. Identifier de nouvelles mesures et des outils capables de mieux décrypter les spécificités des territoires pourrait contribuer à revitaliser l'approche territorialisée et à soutenir l'objectif de convergence, souvent mis à mal par l'apparition de nouveaux pièges au développement (Iammarino et al., 2020).

BIBLIOGRAPHIE

- Addison, H. J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. London School of Economics (LSE), Department of Government. https://personal.lse.ac.uk/addisonh/papers/AC_Concept.pdf
- Aivazidou, E., Cunico, G., & Mollona, E. (2020). Beyond the EU Structural Funds' absorption rate: How do regions really perform? *Economies*, 8(3), 55–78. <https://doi.org/10.3390/economies8030055>
- Andreou, G. (2007). The new EU Cohesion Policy: Enlargement, Lisbonisation and the challenge of diversity. Aristotle University of Thessaloniki.
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2016). EU Cohesion Policy in practice. Rowman & Littlefield International.
- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. (2017). EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction. Routledge.
- Bachtler, J., & Ferry, M. (2015). Conditionalities and the performance of European Structural Funds: A principal–agent analysis of control mechanisms in EU cohesion policy. *Regional Studies*, 49(8), 1258–1273. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.821572>
- Bachtler, J., & McMaster, I. (2008). EU Cohesion Policy and the role of the regions: Investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(2), 398–427. <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bachtler, J., Mendez, C., & Ferry, M. (2022). Towards a green and digital transition: The new cohesion policy strategies and reform debate (EoRPA Report 22/2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). Cohesion policy: Doing more with less. In H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning, & A. Young (Eds.), *Policy-making in the European Union* (8th ed., pp. 232–253). Oxford University Press.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). EU Cohesion Policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform. Routledge.
- Bachtler, J., Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2024). Administrative capacity and EU Cohesion Policy: Implementation performance and effectiveness. *Regional Studies*, 58(4), 685–689. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2276887>
- Bachtrögler, J. (2024). The role of administrative capacity for an effective implementation of EU Cohesion Policy.

Bachtrögler-Unger, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2022). Administrative capacity and the territorial effects of EU support to firms: A two-step analysis. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2109613>

Baehr, C. (2006). How does sub-national autonomy affect the effectiveness of Structural Funds? (ERSA Conference Papers No. ersa06p470). European Regional Science Association.

Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Commissioner Danuta Hübner, European Commission.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.

Barbero, J., Christensen, M., Conte, A., Lecca, P., Rodríguez-Pose, A., & Salotti, S. (2023). Improving government quality in the regions of the EU and its system-wide benefits for cohesion policy (LSE Research Online Documents on Economics, 115033). London School of Economics and Political Science.

Begg, I. (2010). Cohesion or confusion: A policy searching for objectives. *Journal of European Integration*, 32(1), 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>

Beugelsdijk, S., & Eijffinger, S. C. W. (2005). The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001. *Journal of Common Market Studies*.

Bianchi, G., Matti, C., Pontikakis, D., Reimeris, R., Haegeman, K. H., Miedzinski, M., Sillero Illanes, C., Mifsud, S., Sasso, S., Bol, E., Marques Santos, A., Andreoni, A., Janssen, M., Saublens, C., Stefanov, R., & Tolia, Y. (2024). Innovation for place-based transformations: ACTIONbook, practices and tools (Rapport JRC135826). Office des publications de l'Union européenne. <https://doi.org/10.2760/234679>

Borrás, S., & Peters, B. G. (2011). The politics of coordination in the European Union: Explaining capacity and governance. Oxford University Press.

Bourdin, S. (2020). La politique de cohésion pour 2021–2027 : vers une plus grande territorialisation ? *Géococonfluences*.

Bourdin, S., Moodie, J., Sanchez Gassen, N., Evers, D., Adobati, F., Amdaoud, M., Arcuri, G., Casti, E., Cottareau, V., Eva, M., Hajnalka, L., Iațu, C., Ibănescu, B., Jean-Pierre, P., Levratto, N., Löfving, L., Coll-Martinez, E., Psycharis, Y., Salenius, V., & Zsuzsa, R. (2023). COVID-19 as a systemic shock: Curb or catalyst for proactive policies towards territorial cohesion? *Regional Studies*.

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic policy implementation. *American Political Science Association*, 105(1), 1–17.

Cace, C., Cace, S., Lova, C., & Niculaescu, V. (2009). Absorption capacity of the Structural Funds: Integrating perspectives. *Revista de Cercetare și Intervenție Socială*, 27, 7–28.

Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Seuil.

Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68–90.

Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*.

Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. (2024). The geography of quality of government in Europe: Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and comparisons with previous rounds (QoG Working Paper Series 2024:2). Department of Political Science, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5546248>

Coman, R., Kostera, T., & Tomini, L. (Eds.). (2014). *Europeanization and European integration: From incremental to structural change*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137325501>

Comité européen des régions. (2024). Avis CDR-1799-2024 : Une politique de cohésion renouvelée après 2027 qui ne laisse personne de côté. cor.europa.eu/fr/nos-travaux/les-avis/cdr-1799-2024 <https://cor.europa.eu/fr/nos-travaux/les-avis/cdr-1799-2024>

Comité européen des régions. (2024). Avis du Comité européen des régions — Vers une approche politique intégrée de l'Union pour soutenir l'innovation territorialisée aux fins de la transition écologique et numérique (C/2024/1978). Journal officiel de l'Union européenne. <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1978/oj>

Commission européenne. (2011). Impact assessment of funds covered by the Common Strategic Framework (SEC(2011) 1141 final). Commission of the European Communities.

Commission européenne. (2014). Guidance fiche performance framework review and reserve in 2014–2020. DG REGIO.

Commission européenne. (2017). Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report (SWD(2017) 132 final).

Commission européenne. (2018, 13 mars). Good governance for cohesion policy: Boosting quality of institutions for the present and the future. DG REGIO. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/03/13-03-2018-conference-on-good-governance-for-cohesion-policy-boosting-quality-of-institutions-for-the-present-and-the-future

Commission européenne, DG REGIO. (2018). Good governance for cohesion policy – Administrative capacity building.

Commission européenne. (2020). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 514/2014 as regards the decommitment procedure (COM(2020) 309 final). Publications Office of the European Union.

Commission européenne. (2020). Prochain budget à long terme de l'UE & NextGenerationEU : faits et chiffres clés. Office des publications de l'Union européenne. https://commission.europa.eu/publications/eus-next-long-term-budget-nextgenerationeu-key-facts-and-figures_fr

Commission européenne. (2021). European Quality of Government Index 2021. Directorate-General for Regional and Urban Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en

Communauté économique européenne. (1957). Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome). <https://eur-lex.europa.eu/>

Cour des comptes européenne. (2025). Politique de cohésion de l'UE : préparer l'avenir en tirant les leçons du passé (Document d'analyse 04/2025). Office des publications de l'Union européenne. <https://www.eca.europa.eu/fr/publications/RV-2025-04>

Crescenzi, R., & Giua, M. (2016). The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?

Crescenzi, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Reconciling top-down and bottom-up development policies. *Environment and Planning A*, 43(4), 773–780. <https://doi.org/10.1068/a43492>

Crozier, M. (1962). Administration et bureaucratie : le problème des moyens organisationnels du développement. *Sociologie du travail*.

Cyr, J., & Goodman, S. W. (2024). *Doing good qualitative research*. Oxford University Press.

De Rougemont, D. (1970). *Lettre ouverte aux Européens*. Albin Michel.

Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2017). The quality of government and regional development in Europe. *Papers in Regional Science*.

Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021). Policy integration, policy design and administrative capacities: Evidence from EU cohesion policy. *Policy and Society*, 40(1), 58–78. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1930697>

Duhr, S. (2010). *EU Cohesion Policy and spatial governance: Territorial, strategic and integrated approaches*. Routledge.

ECORYS, CPB, & IFO. (2008). A study on EU spending. European Commission, DG Budget.

Ederveen, S., de Groot, H. L. F., & Nahuis, R. (2006). Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effect of structural funds on economic growth. *Kyklos*, 59(1), 17–42. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00326.x>

Étienne, R. (2022). Chapitre 5. L'approche exploratoire : techniques, finalités, exploitation des données. Dans B. Albero & J. Thievenaz (Dir.), *Enquêter dans les métiers de l'humain : Traité de méthodologie de la recherche en sciences de l'éducation et de la formation* (2e éd., Tome I, pp. 99–108). Éditions Raison et Passions. <https://doi.org/10.3917/rp.alber.2022.01.0099>

Exadaktylos, T., & Radaelli, C. M. (2012). *Research design in European studies: Establishing causality in Europeanization*. Palgrave Macmillan.

Fazekas, M. (2017). Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data (European Commission Working Paper No. 12/2017).

Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (Eds.). (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252092.001.0001>

Fratesi, U., & Wislade, F. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. *Regional Studies*, 51(5), 689–697. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1287350>

Gerzso, T., & Riedl, R. (2024). The potential of mixed methods for qualitative research. In J. Cyr & S. W. Goodman (Eds.), *Doing good qualitative research* (pp. 72–84). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197633137.003.0007>

Gollata, J. A. M., & Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: Analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314539>

Grillitsch, M., Coenen, L., & Morgan, K. (2025). Directionality and subsidiarity: Sustainability challenges in regional development policy. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2492171>

High Level Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds. (2017, 11 juillet). Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020. Commission européenne. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020

Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18(3), 175–198. <https://doi.org/10.1080/01402389508425092>

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. H. (2013). Beyond federalism: Estimating and explaining the territorial structure of government. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(2), 179–204. <https://doi.org/10.1093/publius/pjs030>
- Howlett, M., & Saguin, K. (2018). Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series.
- Huete García, M. Á., Pazos-Vidal, S., & Merinero Rodríguez, R. (2024). Urban development strategies in the EU: The relationship between the procedural and substantive dimensions. *Regional Studies*, 58(8), 1557–1567. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2224835>
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2020). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*.
- Keating, M. (1998). The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. Edward Elgar.
- Kernalegenn, T., & Pasquier, R. (2018). Les régions & l'État. Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe. *Droit et société*, 98, 71–89.
- Koebberle, S. G. (2003). Should policy-based lending still involve conditionality? *The World Bank Research Observer*, 18(2).
- Ladrech, R. (2010). Europeanization and national politics. Palgrave Macmillan.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities. Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2009). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Mavrot, C., & Sager, F. (2016). Vertical epistemic communities in multilevel governance. *Policy & Politics*. <https://doi.org/10.1332/030557316X14788733118252>
- Mendez, C. (2011). The Europeanization of regional development policy: A comparative analysis. Routledge.
- Mendez, C. (2011). The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A successful case of experimentalist governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519–537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Mendez, C., & Bachtler, J. (2024). The quality of government and administrative performance: Explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 58(4), 690–703. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2083593>

- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429–442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Molica, F., de Renzis, A., & Bourdin, S. (2025). From Lisbonisation to Hyper-Lisbonisation: The long goodbye to EU Cohesion Policy's original goals. *Regional Studies*, 59(1), 2540361. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2540361>
- Molica, F., Santos, A., & Conte, A. (2023). Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy? (JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 12/2023, JRC135268). European Commission.
- Nakrošis, V., Dan, S., & Goštautaitė, R. (2023). The role of EU funding in EU Member States: Building administrative capacity to advance administrative reforms [Working paper].
- NEI Regional and Urban Development. (2002). Key indicators for candidate countries to effectively manage the structural funds: Final report. Rotterdam.
- Nowakowska, A., Rzeńca, A., & Sobol, A. (2021). Place-based policy in the "Just Transition" process: The case of Polish coal regions. *Land*, 10(10). <https://doi.org/10.3390/land10101072>
- Nyikos, G., & Výrostová, E. (2023). Administrative capacity and EU funds management systems performance: The case of Hungary and Slovakia. *Regional Studies*.
- OCDE. (2024). Perspectives de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et l'intégrité 2024. Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/2755ec0c-fr>
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). Chapitre 11 – L'analyse thématique. Dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (pp. 231–314). Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.paill.2012.01.0231>
- Palier, B., & Surel, Y. (Dir.). (2007). *L'Europe en action : L'eupéanisation dans une perspective comparée*. L'Harmattan.
- Pasquier, R. (2012). *Le pouvoir régional en Europe : Politiques, institutions et gouvernance multi-niveaux*. Presses de Sciences Po.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU multilevel governance: Actors, networks and agendas*. Routledge.
- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T., & Busillo, F. (2013). Measuring the impact of European cohesion policy on regional growth. *Regional Studies*, 47(9), 1409–1432. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.679171>
- Piattoni, S. (2009). *Multi-level governance: A historical and conceptual analysis*.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2010). Handbook of local and regional development. Routledge.

Polverari, L., & Bachtler, J. (2005). The contribution of European Structural Funds to territorial cohesion. *Town Planning Review*, 76(1), 29–42.

Polverari, L., Bachtler, J., Ferry, M., Mendez, J., & Ogilvie, J. (2020). The use of technical assistance for administrative capacity building in the 2014–2020 period. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2022). Empowerment via delegation? The administrative capacity-building potential of Cohesion Policy urban development strategies. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2058698>

Potluka, O., & Medeiros, E. (2021). Administrative and organizational capacities of civil society in EU Cohesion Policy. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1986626>

Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Radaelli, C. M. (2019). Européanisation. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5e éd., pp. 239–247). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0239>

Région wallonne. (2026). Complément de programmation FEDER/FTJ 2021–2027 « Programme FEDER/FTJ Wallonie 2021–2027 », Version 9.

Risse, T., Cowles, M. G., & Caporaso, J. (Eds.). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501723575>

Rodríguez-Pose, A., Andor, L., Bachtler, J., Berès, P., Crescenzi, R., Dulkiewicz, A., Finn, A., Gabrič, J., Kratsa, R., Krehl, C., Lambertz, K.-H., Oliveira Martins, J., Osvald, P., Rossi, E., Roussinova, Z., Rautio, S., Scioşteanu, A.-A., & Trüpel, H. (2024). Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/974536>

Rodríguez-Pose, A. (2025). Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment. *Regional Studies*, 59(1), 2552869. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2552869>

Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M., & Rainoldi, A. (2014). The role of government institutions for smart specialisation and regional development (JRC Technical Reports No. 9279345222).

Rodríguez-Pose, A., & Dijkstra, L. (2021). Does Cohesion Policy reduce EU discontent and Euroscepticism? *Regional Studies*, 55(2), 354–369. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1826040>

- Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rubio, E., Alcidi, C., & Andersson, F. (n.d.). EU cohesion policy post-2027: Why and how to enhance flexibility (CEPS In-Depth Analysis). Centre for European Policy Studies.
- Saurugger, S. (2009). Theories of European integration and the issue of democratic deficit. In M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), *European Union politics*. Oxford University Press.
- Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de cadres d'action publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179–211. <https://doi.org/10.3917/ripc.132.0179>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Sebai, J., Bartoli, A., & Gozlan, G. (2022). Co-création de valeur. *Politiques & Management Public*. https://shs.cairn.info/article/PMP_393_0417
- Shore, C. (2013). *Building Europe: The cultural politics of European integration*. Routledge.
- Sielker, F. (2017). New approaches in European territorial cooperation: Soft spaces, soft planning and soft governance within the EU Strategy for the Danube Region. In S. Bell & M. de Oliveira (Eds.), *Emerging strategies in territorial governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786435002.00015>
- Small, M. L., & Calarco, J. M. (2022). *Qualitative literacy: A guide to evaluating ethnographic and interview research*. University of California Press.
- Sm  tkowski, M., Gorzelak, G., & Rok, J. (2018). Stakeholders' perception of Cohesion Policy implementation and performance: Dimensions, determinants and outcomes (COHESIFY Research Paper No. 10). Centre for European Regional and Local Studies (EUROREG), University of Warsaw.
- Storper, M. (2005). Society, community, and economic development. *Studies in Comparative International Development*, 39(3), 30–57. <https://doi.org/10.1007/BF02686301>
- Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–2013. *Regional Studies*, 51(6), 844–856.
- Tal  c, J., & Taulelle, F. (2020). Does the European Union's cohesion policy have a scientific basis? *G  ocarrefour*, 94(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15887>

Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253–1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>

Tondl, G. (2007). Regional policy. In M. Artis & F. Nixon (Eds.), *The economics of the European Union: Policy and analysis* (4th ed., pp. 171–199). Oxford University Press.

Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38.

Tzika, K.-K. (2020). Quality of government and Europeanization of cohesion policy: A comparative study of institutional performance in two EU regions [Doctoral dissertation, University of Macedonia]. <http://hdl.handle.net/10442/hedi/48924>

UCLouvain. (2026). Piccolo [Modèle de langage Mistral]. <https://piccolo.uclouvain.be/>

Vandendorpe, L. (1998). La réforme des fonds structurels européens. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1605-1606(20), 1–66. <https://doi.org/10.3917/cris.1605.0001>

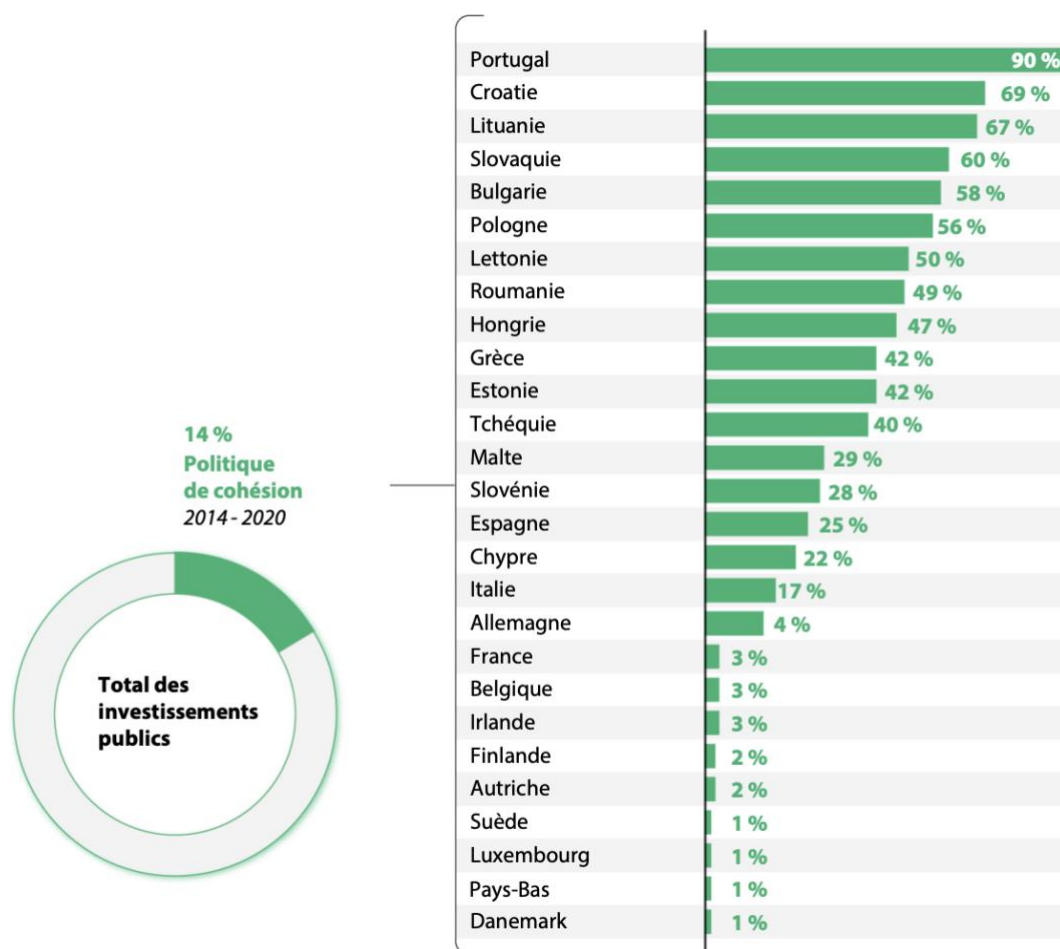
Vasseur, J.-L. (2023, 22 avril). Le GRE Liège. Walhardent.

Wallonie Europe. (2025, juin). Procédure de contrôle ex ante pour les marchés publics. Région wallonne. [https://europe.wallonie.be/files/doc/2025-06/Procédure de contrôle ex ante pr les MP_06.2025 \(1\).pdf](https://europe.wallonie.be/files/doc/2025-06/Procédure de contrôle ex ante pr les MP_06.2025 (1).pdf)

ANNEXES

ANNEXE 1 : Part des investissements publics consacrée à la politique de cohésion

Figure 1 : Part, en pourcentage, de la politique de cohésion dans les investissements publics, par État membre (période 2014-2020)



Source : Cour des comptes européenne. (2025). *Politique de cohésion de l'UE : préparer l'avenir en tirant les leçons du passé* (Document d'analyse 04/2025). Office des publications de l'Union européenne.

ANNEXE 2 : Cadre théorique d'une politique publique intégrée

Figure 1 : Fondements théoriques des politiques de développement économique local

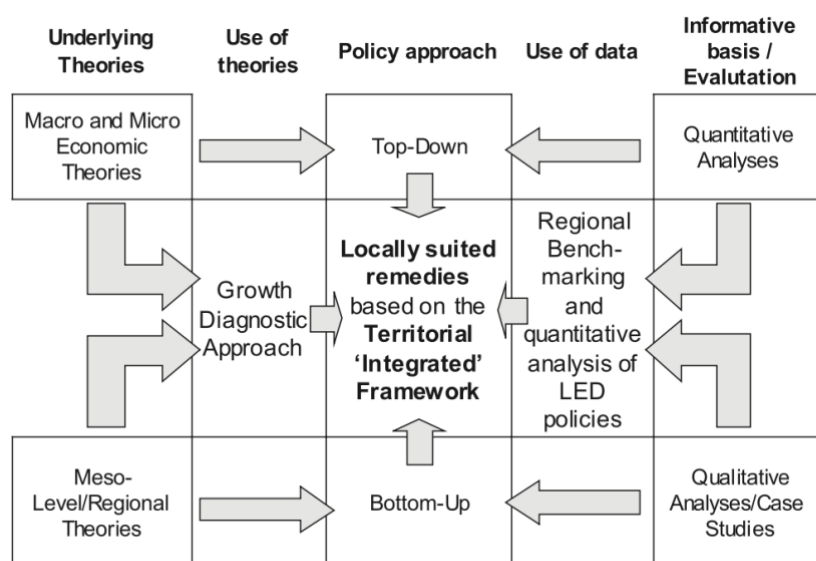


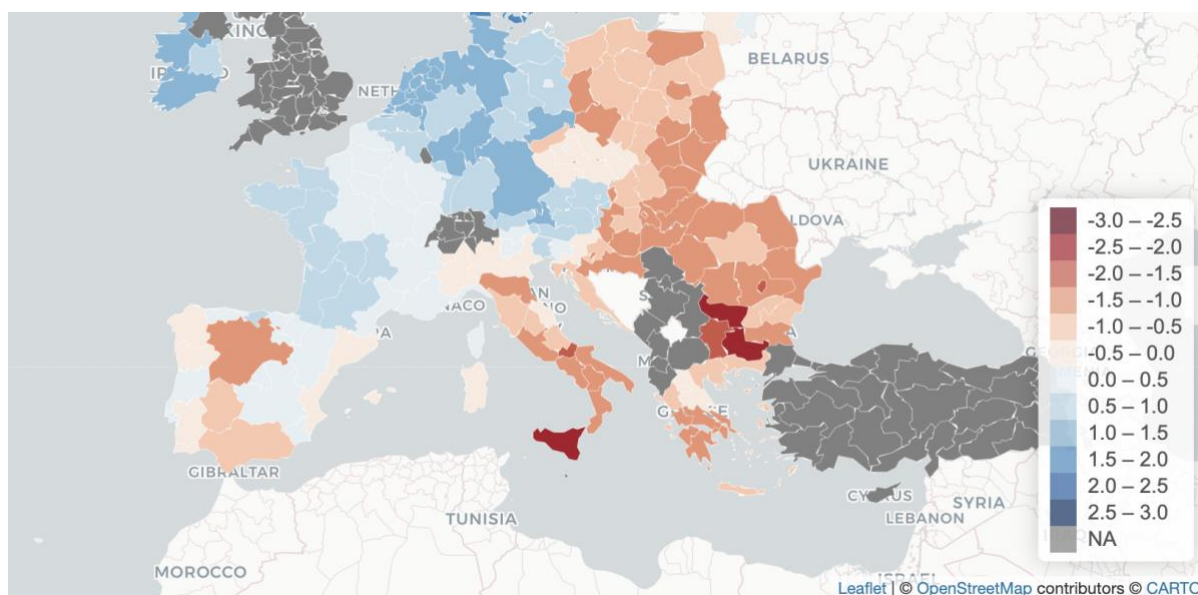
Figure 1. Theoretical and informative basis of local and regional economic development policies (source: authors' elaboration).

Source : Crescenzi, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). *Reconciling top-down and bottom-up development policies*. *Environment and Planning A*, 43(4), 773–780. <https://doi.org/10.1068/a43492>

Cette figure présente le cadre théorique idéal d'une politique publique intégrée de développement économique local, telle que la politique de cohésion. Ce cadre réconcilie le délicat équilibre du mix de politiques publiques entre logiques ascendante et descendante.

ANNEXE 3 : QoG dans les régions de l'Union européenne

Figure 2 : Carte de l'indice EQI à l'échelle régionale en 2021



Source : Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. (2024). *The geography of quality of government in Europe: Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and comparisons with previous rounds*. QoG Working Paper Series 2024:2, Department of Political Science, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5546248>

Cette carte représente la distribution de l'indice de QoG à l'échelle régionale dans l'Union européenne en 2021. Les valeurs sont issues de l'EQI, actualisé pour la dernière fois en 2021. Les résultats sont présentés au niveau NUTS 1 pour l'Allemagne et la Belgique, et au niveau NUTS 2 pour les autres pays, conformément aux niveaux institutionnels retenus pour la gestion des fonds de cohésion dans chaque État membre.

ANNEXE 4 : Guide d'entretien semi-structuré

Note pour moi-même → Timing : 45 min soit 4 min par question max ? Attention à bien cadrer et éviter de dévier. → max 12 questions.

Répondre selon un point de vue centré sur l'aspect administratif via votre expertise et vos expériences

PARTIE 1 : Introduction & contexte

- Quel est votre poste ? Cb de temps d'expérience ?
- Activité de votre département (entité) ? et son rôle dans la mise en œuvre du FEDER ?

PARTIE 2 : H1 Principe de partenariat

- Expliquez les relation (*rapports de force*) que vous entretenez avec les autres acteurs au sein du modèle de cogestion ?
 - Leur Évolution au cours des dernières programmation ?
 - Quel est l'acteur le plus important de l'écosystème ? Pourquoi ?
- Ces relations sont-elles vectrices de performance lors de la mise en œuvre? (vision orienté vers le résultat final du projet REALISATION DES OBJECTIFS, pas seulement sur l'absorption et la conformité) Anecdotes révélatrices ?
 - Au contraire, créent-elles des blocages ?
 - Quels sont l'origine de ces blocages ?
 - On m'a rapporté que ça fait 2 ans que l'opérateur attend l'arrêté de subvention depuis que le gouvernement a validé le projet... *Opérateurs*
 - Comment améliorerais-vous ces relations ? *Baguette magique*
- En considérant ce que l'on a dit, trouvez-vous que le principe de partenariat est respecté ? (principe d'égalité des partenaires, principe d'autonomie des partenaires)
Curseur de 0 (non-respect) à 10 (respect intégral)

PARTIE 3 : H2 Conditionnalités

- Comment les conditionnalités et mécanismes financier Top-Down impact la mise en œuvre du programme ? *Règles N+2, affectation thématique, frontloading, flexibilité, Conditions habilitantes*
 - Concrètement, à quels comportements/stratégies vous incite-t-il ?

- Détenez-vous une marge de manœuvre sur ces mécanismes (customisation) ou sont-ils stricts ? *Curseur sur la rigidité du système européen ? 1 (souple) 10(strict)*
- Quel lien faite-vous avec l'approche ascendante et territorialisé lié au FEDER ? (multi-acteurs, objectif de répondre aux besoins locaux) *Curseur tension directionnalité (gauche), approche ascendante (droite), équilibre (centre)*
 - Parler des outils de spécialisation intelligente ? Outre la conception d'une stratégie comme elle est appliqué, ce qu'apporte la nouvelle spécialisation vivante ? DG REGIO
- Concernant les conditionnalités, quel analyse faite-vous avec ce que vous avez pu connaître dans les précédentes programmation ?
- Comparer à des programmes régionaux non co-financé (ou d'autres pol invest UE, gestion direct), quels sont les points positifs et négatif qui retiennent votre attention ? *Opérateurs, Admin F*
- Quels modifications réglementaire feriez-vous afin de mieux pouvoir exploiter les opportunités que représente les fonds structurels ? Quelles sont les bonnes pratiques à identifier?

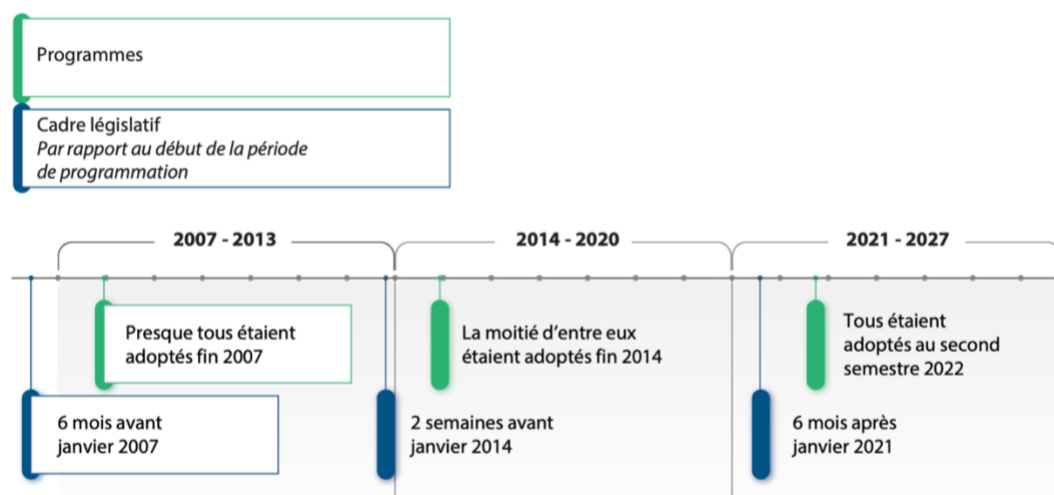
PARTIE 4 : FIN

- Auriez-vous des sources qui pourrait m'être utile à me conseiller et/ou d'autres personnes que je dois interviewer pour faire avancer ma question ?
- REMERCIEMENT + Résumé d'un potentiel mail pour faire suivre des infos

Source : Réalisé par l'auteur.

ANNEXE 5 : Approbation des cadres législatifs et des programmes de la politique de cohésion par la commission européenne

Figure 3 : Frise temporelle d'approbation des cadres législatifs et des programmes de la politique de cohésion



Source : Cour des comptes européenne. (2025). *Politique de cohésion de l'UE : préparer l'avenir en tirant les leçons du passé* (Document d'analyse 04/2025). Office des publications de l'Union européenne.

La frise compare les dates d'adoption du cadre législatif européen et celui des programmes opérationnels sur les trois dernières périodes de programmation de la politique de cohésion. On observe une tendance à la dégradation : le cadre législatif, qui était adopté 6 mois avant le début de la période en 2007-2013, ne l'était plus que 2 semaines avant en 2014-2020, puis 6 mois après le début en 2021-2027. Les programmes suivent la même logique de retard croissant.

Les dates d'approbation wallonnes suivent cette tendance puisque le programme FEDER Wallonie 2014–2020 est approuvé par la Commission européenne le 13 décembre 2014 et le programme FEDER/FTJ Wallonie 2021–2027 le 19 décembre 2022 avec un an de retard comparé à la programmation précédente.

Ce constat témoigne d'un retard structurel croissant dès le début du cycle de programmation, lié aux processus décisionnels européens. Il est pointé du doigt par un acteur intrarégional dans nos résultats.

ANNEXE 6 : Budget du programme FEDER Wallonie 2021-2027

6.1. Le budget du programme illustre une approche thématique qui s'insère de manière limitée au sein du budget selon des axes thématiques restreints (par exemple OP2.8). Notre analyse estime qu'une telle application de l'approche thématique réduit la portée structurante des projets au sein du programme. En discussion, il est recommandé une application plus transversale de l'approche thématique au sein des programmes de la politique de cohésion.

6.2. Les priorités 7, 8 et 9 ont été ajoutées en cours de programme grâce aux fonds flexibles du programme. Selon nos résultats, elles traduisent les orientations politiques du nouveau commissaire de la DG REGIO et limitent la portée long-terme du programme ainsi que sa résilience.

Figure 4 : Budget du programme FEDER Wallonie 2021-2027

Budget par OST, mesures, actions	OSP	Plus développée	Transition	Moins développée	Total (FEDER)	Total (cout total)
Priorité 1: Une Wallonie plus intelligente et plus compétitive		15.038.462	187.805.720	22.428.360	225.272.541	543.761.989
1. Aides à la recherche (Cootech)	1.1.	1.720.185	12.286.279	1.423.470	15.429.934	38.574.835
2. Aides à la recherche « Transformation numérique des PME »	1.1.	222.967	1.592.525	184.508	2.000.000	5.000.000
3a : Soutien aux actions de R&I - acquisition d'équipements de pointe et démonstrateurs-pilotes	1.1.	566.063	9.317.333	797.319	10.680.715	26.701.787
3b : Soutien aux actions de R&I - développement de projets de recherche	1.1.	1.267.106	20.938.082	2.530.000	24.735.189	61.837.973
3c : Soutien aux actions de R&I - valorisation économique des résultats de la recherche - 1ère partie de programmation	1.1.	920.312	5.775.419	761.020	7.456.751	18.641.878
3c : Soutien aux actions de R&I - valorisation économique des résultats de la recherche - 2ème partie de programmation	1.1.	920.312	6.561.206	855.796	8.337.314	14.242.942
4. Aides à l'investissement	1.3.	1.664.316	27.503.681	3.324.195	32.492.192	81.230.480
5a. Instruments financiers (PME) - outil de micro-finance	1.3.	604.506	9.983.819	1.208.052	11.796.377	29.490.943
5b : Instruments financiers (PME) – outil de capital à risque, de soutien à l'innovation et d'amorçage et commercialisation	1.3.	2.846.586	47.047.972	5.684.860	55.579.418	138.948.545
5c. Instruments financiers (PME) - outil de transformation numérique des PME	1.3.	475.037	7.843.542	949.537	9.268.116	23.170.290
6. Accompagnement des entreprises et des porteurs de projets entrepreneuriaux - 1ère partie de programmation	1.3.	2.254.379	12.905.381	1.559.859	16.719.618	41.799.046
6. Accompagnement des entreprises et des porteurs de projets entrepreneuriaux - 2ème partie de programmation	1.3.	780.954	12.905.404	1.559.859	15.246.218	25.296.522
7. Rééquipement des zones d'activités économiques	1.3.	795.738	13.145.076	1.589.885	15.530.699	38.826.748
Priorité 2: Une Wallonie plus verte et à zéro émission de carbone		7.769.923	170.461.139	20.599.978	198.831.040	493.950.745
8. Renovation énergétique des bâtiments publics régionaux et locaux	2.1.	4.163.370	78.315.920	8.314.111	90.793.401	226.983.503
9. Economie circulaire et utilisation durable des ressources	2.6.	884.172	15.107.002	1.766.465	17.757.639	44.394.098
10. Instrument financier « Outil de soutien à la transition bas carbone/économie circulaire des PME »	2.6.	795.737	13.145.076	1.589.885	15.530.698	38.826.745
11. Soutien des entreprises vers l'économie circulaire et l'utilisation durable des ressources - 1ère partie de programmation	2.6.	153.849	1.895.227	256.372	2.305.448	5.763.620
11. Soutien des entreprises vers l'économie circulaire et l'utilisation durable des ressources - 2ème partie de programmation	2.6.	153.849	3.181.995	359.034	3.694.878	6.110.340
12. Dépollution de friches	2.7.	1.618.946	58.815.919	8.314.111	68.748.976	171.872.439
Priorité 3 : Une Wallonie plus connectée par l'amélioration de la mobilité des personnes		0	18.073.388	2.060.575	20.133.963	50.334.908
13. Mobilité locale et régionale durable	3.2.	0	18.073.388	2.060.575	20.133.963	50.334.908
Priorité 4: Une Wallonie plus sociale et inclusive		476.926	8.947.042	942.820	10.366.788	25.916.969
14. Infrastructures et équipements de pointe pour la formation professionnelle et l'Enseignement supérieur et universitaire	4.2.	476.926	8.947.042	942.820	10.366.788	25.916.969

Priorité 5: Une Wallonie plus proche du citoyen		0	40.936.554	5.100.161	46.036.715	115.091.789
15. Développement urbain	5.1.	0	40.936.554	5.100.161	46.036.715	115.091.789
Conseil de Développement de Wallonie Picarde		0	4.884.245	0	4.884.245	12.210.613
Coeur du Hainaut		0	7.390.875	0	7.390.875	18.477.188
Le Comité de développement stratégique (CDS) de la région de Charleroi Sud-Hainaut		0	6.399.058	0	6.399.058	15.997.645
GRE Liège		0	15.387.576	0	15.387.576	38.468.940
AXUD		0	6.874.800	0	6.874.800	17.187.000
RéseauLux		0	0	5.100.161	5.100.161	12.750.403
Priorité 7: Une Wallonie plus intelligente et compétitive dans les technologies stratégiques pour l'Europe (STEP)		2.387.712	38.429.573	5.113.135	45.930.419	45.930.419
23. Soutien aux actions de R&I - acquisition d'équipements de pointe dans les technologies stratégiques pour l'Europe (STEP)	1.6	566.063	9.388.634	1.464.242	11.418.938	11.418.938
24. Soutien aux actions de R&I - développement de projets de recherche dans les technologies stratégiques pour l'Europe (STEP)	1.6	1.267.107	20.945.997	2.531.138	24.744.241	24.744.241
25 : Infrastructures et équipements de pointe pour la formation dans les technologies stratégiques pour l'Europe (STEP)	1.6	554.542	8.094.943	1.117.755	9.767.240	9.767.240
Priorité 8: Une Wallonie plus intelligente et compétitive en matière de défense		2.725.720	22.347.749	2.616.343	27.689.812	40.130.841
26. Aides à la recherche (COOTECH) dans le domaine de la défense	1.7	2.725.720	22.347.749	2.616.343	27.689.812	40.130.841
Priorité 9 : Une Wallonie plus résiliente dans sa gestion de l'eau		1.071.000	0	0	1.071.000	2.142.000
27. Renforcement de la résilience hydrique et de la gestion durable de l'eau	2.5	1.071.000	0	0	1.071.000	2.142.000
Total OST et Zone (Hors AT)		29.469.742	487.001.165	58.861.371	575.332.278	1.317.259.660
AT OST et Zone (3,5%)		1.031.441	17.045.041	2.060.148	20.136.630	46.104.088
Total OST et Zone (avec AT)		30.501.183	504.046.206	60.921.519	595.468.908	1.363.363.748

Source : Région wallonne. (2023). *Complément de programmation FEDER/FTJ 2021–2027 : Programme FEDER/FTJ Wallonie 2021–2027* (Version 9).

RESUMÉ

Résumé

Dans le cadre des débats sur la performance de la politique de cohésion de l'Union européenne, cette recherche analyse sa mise en œuvre à travers une étude de cas sur l'écosystème FEDER en Région wallonne. La recherche approche un axe centré sur les acteurs administratifs, du niveau européen jusqu'aux opérateurs publics, afin de comprendre le lien entre la marge de manœuvre des régions et la performance de la mise en œuvre. Les hypothèses questionnent les relations entre les acteurs au travers du principe de partenariat ainsi que des conditionnalités lors de la mise œuvre du programme cofinancé. Nos résultats mettent en lumière le rôle central du partenariat qui doit s'exercer entre l'ensemble de l'écosystème à chaque étape du cycle programmatique, y compris lors de la mise en œuvre. Ils soulignent cependant que la commission n'applique pas pleinement ce principe, ce qui génère des difficultés et détourne la marge de manœuvre vers une logique de performance administrative. Au contraire, pour la réorienter vers des logique de performance de mise en œuvre l'analyse propose d'élargir le principe de partenariat lors de la mise en œuvre. Les résultats révèlent également que certaines conditionnalités détournent les objectifs initiaux de la politique de cohésion, notamment sous la pression d'autres politiques d'investissement européennes, et limitent artificiellement la marge de manœuvre des autorités de gestion. Une approche innovante est dès lors proposée pour adapter ces conditionnalités à la performance de la mise en œuvre selon. Cette approche s'articule autour d'un principe de partenariat élargi lors de la mise en œuvre qui permet une nouvelles flexibilité au service de la résilience des programmes ainsi qu'une approche thématique élargie coexistant avec une approche territorialisée qui réoriente la politique de cohésion vers ces objectifs initiaux.

Mots-clés

Politique de Cohésion ; développement territoriale ; performance de mise en œuvre ; marge de manœuvre ; principe de partenariat ; conditionnalités