

Schéma de Développement Territorial de la Grande Région

Note méthodologique pour la mise en place d'un monitoring du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR)

Année de réalisation

2020

Auteurs

Frédéric Durand (LISER)

Martin Grandjean, Alain Malherbe (CREAT)

Hubert Maldague, Jean-Marc Lambotte (LEPUR)

Etienne Castiau, Marie-Françoise Godart (IGEAT)



Table des matières

1. Introduction	5
2. Principes généraux pour un monitoring du SDT-GR.....	7
A. Points d'attention pour la mise en place du monitoring.....	8
B. Quel monitoring pour les stratégies territoriales transfrontalières mises en place en Europe ? 11	
3. Les choix méthodologiques proposés pour le monitoring du SDT-GR.....	13
4. Modalités pour le monitoring du SDT-GR.....	16
A. Évaluation de l'appropriation du SDT-GR - Indicateurs d'appropriation.....	16
B. Évaluation de la mise en œuvre du SDT-GR - Indicateurs de processus et de réalisation	21
C. Évaluation par rapport aux objectifs fixés - Indicateurs de résultats.....	26
5. Organisation institutionnelle et mode opératoire	30
6. Conclusion	32
7. Proposition d'une feuille de route pour le monitoring du SDT-GR	33

1. Introduction

Le projet Interreg Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR) vise à définir une vision prospective et une stratégie transfrontalière partagées par les acteurs institutionnels de la Grande Région en vue d'assurer un développement plus intégré et cohérent de l'ensemble du territoire grand-régional, de renforcer son attractivité et sa compétitivité et de répondre aux exigences et aux enjeux des transitions diverses à venir. L'élaboration d'un tel schéma est rendue complexe puisqu'elle prend place dans un contexte transfrontalier, incertain et mouvant, et implique des acteurs multiples, positionnés à des échelles spatiales distinctes, aux intérêts, priorités et besoins parfois divergents. En outre, le SDT-GR est à considérer comme le fruit d'un processus continu de concertation, où chaque partie prenante partage ses points de vue dans l'optique d'élaborer conjointement des propositions pour imaginer la vision, construire la stratégie transfrontalière et enfin mettre en œuvre le Schéma au travers de projets opérationnels concrets. Pour accompagner les acteurs impliqués dans le SDT-GR tant au niveau politique que stratégique et opérationnel, un suivi et une évaluation régulière doivent être réalisés. Une telle démarche de monitoring a été programmée et inscrite dans la demande de concours FEDER du projet Interreg SDT-GR (Action 6). L'objectif de cette action est de préciser les options qui s'offrent aux acteurs pour mettre en place un système de suivi et évaluation du SDT-GR, c'est-à-dire d'identifier une démarche structurée pour effectuer le suivi et procéder à l'évaluation. Ce rapport vise donc à présenter un mode opératoire en vue de permettre une mise en place concrète d'un monitoring¹ du SDT-GR.

Concrètement, cette note présente :

- les options qui s'offrent aux acteurs pour mettre en place un système de monitoring du SDT-GR sur base de recommandations théoriques générales et des systèmes mis en place dans des contextes similaires ;
- des indicateurs potentiels en lien avec ces options ;
- une organisation institutionnelle à envisager pour garantir la réussite du monitoring.

¹ Précisions terminologiques : En langue française il y a une distinction entre le suivi et l'évaluation. Le « suivi » est un processus de recueil et d'analyse d'information visant à déterminer la progression d'un projet ou programme en vue de la réalisation de ses objectifs et à guider les décisions relatives à sa gestion. Le terme « évaluation » revient à apprécier les résultats par rapport aux objectifs fixés en amont du projet ou du programme pour en déterminer la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Elle s'effectue en s'appuyant sur l'exploitation des informations générées par le système de suivi ; Dans ce sens, le suivi est un outil au service de l'évaluation.

Pour des raisons de lisibilité du document, nous avons opté pour l'usage du terme de monitoring (terme anglais désignant un système de contrôle), qui est compris par l'ensemble des partenaires et qui regroupe les deux aspects de suivi et d'évaluation. Cependant, quand la distinction est nécessaire, les termes de suivi et d'évaluation sont employés.

Le monitoring du SDT-GR a pour vocation première d'apporter aux acteurs concernés des indications quant à la progression du Schéma. Il doit également permettre d'identifier et de comprendre les écarts et les difficultés rencontrées dans l'atteinte des objectifs fixés. Il constitue donc un outil d'information et de contrôle de l'état d'avancement des activités réalisées dans le cadre du SDT-GR, mais aussi un moyen d'en améliorer sa mise en œuvre. En cela, il doit aider les « opérateurs » à suivre et piloter le projet, mais également à décider des ajustements à mener s'ils les estiment nécessaires. Le système de monitoring s'inscrit dans la gestion même du projet SDT-GR et prend tout son sens s'il est réalisé dans une certaine continuité dans le temps (cela ne doit pas être une mesure ponctuelle).

L'objectif de ce document est de définir un cadre méthodologique pour la mise en place concrète d'un monitoring du SDT-GR. Ce cadre est décliné en quatre parties :

- la première synthétise les principes généraux pour un monitoring du SDT-GR ;
- la deuxième expose les choix méthodologiques pour mettre en place le monitoring du SDT-GR ;
- la troisième dépeint les modalités envisagées pour le monitoring du SDT-GR et détaille les indicateurs et les manières concrètes de suivre le processus de construction, d'appropriation et de réalisation du SDT-GR ;
- et la dernière propose une organisation institutionnelle et opérationnelle à mettre en place pour réaliser ce monitoring.

2. Principes généraux pour un monitoring du SDT-GR

Les démarches de suivi et d'évaluation des stratégies nationales ou régionales d'aménagement du territoire font florès depuis une dizaine d'années. Ces exemples multiples, tant en Allemagne qu'en Belgique, en France et au Luxembourg, permettent de nourrir les réflexions quant à l'approche à développer pour le monitoring du SDT-GR. Néanmoins, le contexte transfrontalier complique la mise en place d'un tel procédé du fait de l'implication d'acteurs institutionnels aux compétences et échelles d'intervention disparates, de cultures d'aménagement du territoire variées, de systèmes réglementaires distincts et souvent divergents.

Dans un cadre européen où l'ouverture des frontières a souvent des répercussions directes sur le développement spatial des zones frontalières, la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire est perçue comme une nécessité. Cependant, en l'absence d'une juridiction transfrontalière spécifiquement dédiée à ce domaine et d'une harmonisation des systèmes de gestion territoriale en Europe, l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière se heurte à de nombreux obstacles. Tout d'abord, les démarches d'aménagement du territoire sont encore largement ancrées juridiquement dans les systèmes territoriaux définis par les Etats (ou éventuellement, les Régions les composant), alors que les zones transfrontalières sont des espaces de rencontre, de confrontation ou d'hybridation de différentes cultures de planification. Une autre limite réside dans le fait que les acteurs institutionnels doivent faire face aux nécessités antagonistes d'œuvrer pour un bien commun transfrontalier, d'une part, tout en respectant les contraintes imposées par les stratégies et les cadres réglementaires et nationaux ou régionaux, d'autre part. Les acteurs institutionnels sont ainsi constamment tiraillés entre une logique interne, qui promeut et défend la souveraineté territoriale, et une logique transfrontalière, qui exige de transcender le cadre étatique pour mieux s'adapter aux espaces fonctionnels qui chevauchent les frontières politiques. Dans ce contexte, l'adoption d'une stratégie d'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière ne facilite aucunement son suivi. C'est pourquoi il importe de préciser les contours de l'approche de monitoring envisagée pour renforcer l'efficacité et la pérennité du SDT-GR, et éviter les désillusions qui menacent la bonne marche de la coopération transfrontalière.

Cette partie a deux objectifs principaux. D'une part, elle synthétise les points d'attention pour la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation et, d'autre part, elle retrace brièvement certaines expériences de monitoring menées en Europe à l'échelle transfrontalière.

A. Points d'attention pour la mise en place du monitoring

Etablir le monitoring d'une stratégie territoriale implique de réfléchir en amont aux intentions et aux motifs du suivi et de l'évaluation d'un tel document d'orientation. Selon les recommandations de la Société allemande d'évaluation (Degeval)², toute évaluation doit remplir quatre dimensions fondamentales : l'utilité, la faisabilité, l'équité et la précision.

La première doit inciter les décideurs politiques à clarifier l'envergure et le contenu du monitoring et répondre à plusieurs questions : Quels sont les objectifs d'un suivi et de l'évaluation du SDT-GR ? Quel sera l'usage de ce suivi, de cette évaluation ? Qui utilisera les conclusions de ce monitoring ?

Le deuxième point concerne la faisabilité du monitoring et interroge sur les critères financiers engagés, sur les ressources humaines déployées, sur la disponibilité des données et sur le temps alloué pour effectuer le monitoring.

Le troisième point traitant de l'équité pourrait être reformulé dans le cadre du SDT-GR comme l'acceptation et l'appropriation. Il s'agit de savoir si tous les acteurs et les cadres spatiaux concernés acceptent l'évaluation comme un instrument et sont disposés (au mieux de manière proactive) à y participer.

Enfin le quatrième point concerne la précision et vise à savoir si une évaluation satisfaisante et suffisamment précise peut être réalisée.

Dans une de ses dernières publications (Handbook of sustainable urban development strategies³), la Commission Européenne, via le Joint Research Center, insiste sur l'intérêt de mettre en place un système de monitoring au niveau des stratégies de développement urbain. Les bénéfices principaux que ce monitoring peut apporter sont ainsi :

- de fournir une information à jour sur les avancements du processus aux autorités ;
- d'appuyer le besoin en données pour le suivi et l'évaluation ;
- de renforcer la transparence et la légitimité.

Si de tels systèmes ne sont pas nouveaux, il apparaît cependant que les stratégies de développement urbain durable amènent des enjeux spécifiques quant à la mise en place du cadre de leur suivi-évaluation.

Les auteurs rappellent l'importance de concevoir le suivi comme un outil qui permet d'examiner l'atteinte des résultats anticipés (ou au contraire si les efforts doivent être réorientés). Il y a dès lors une volonté de se distancier d'une évaluation visant à estimer

² <https://www.degeval.org/de/degeval-standards/standards-fuer-evaluation/>

³ Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. and Van Heerden, S. (eds), Handbook of Sustainable Urban Development Strategies, EUR 29990 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-13673-6, doi:10.2760/32842, JRC118841.

l'absorption des fonds, en faisant la distinction entre les actions entreprises et les objectifs fixés que ces dernières doivent permettre d'atteindre.

Le suivi implique que les objectifs fixés déterminent d'une manière mesurable et réaliste le changement que la stratégie vise à atteindre. De manière générale, la définition de ces objectifs spécifiques prend du temps et il est essentiel de pouvoir les déterminer et de les formuler de manière claire et sans ambivalence. Ceux-ci trouvent leur place au sein d'un cadre logique.

Néanmoins, au niveau du cadre d'analyse, les auteurs relèvent la difficulté d'assurer le suivi et l'évaluation des effets d'une stratégie intégrée. En effet, il apparaît très vite que les indicateurs développés dans ce cadre combinent la mesure d'un secteur spécifique ou d'une politique avec l'évaluation d'effets territoriaux intégrés.

Différents types d'indicateurs peuvent intervenir pour éclairer la logique d'intervention.

Les indicateurs de résultats mesurent les effets directs et immédiats produits par une action. Ils peuvent être définis comme des indicateurs qui décrivent un aspect spécifique du résultat pouvant être mesuré. Ils nécessitent une valeur de référence, qui est habituellement la valeur de l'indicateur au début de la période. Ils doivent également avoir a priori une valeur cible. Il est à noter que les conséquences d'une action ou de plusieurs projets, au-delà des effets immédiats sur les territoires ou les activités humaines, peuvent être également mesurées ; dans ce cas, on parle d'indicateurs d'impacts.

Exemples⁴ pour la mise en place d'un tramway : temps de parcours moyen entre deux lieux, émissions de CO₂, décès dus au trafic...

Les indicateurs de réalisation concernent plus directement les actions. Ils se distinguent des indicateurs précédents par leurs orientations plus opérationnelles et écrivent spécifiquement les résultats concrets d'un programme ou projet.

Exemple pour la mise en place d'un tramway : nombre de kilomètres de voies posées.

À côté de ces deux types d'indicateurs, nous relèverons aussi la possibilité de suivre plus spécifiquement le processus, l'appropriation du SDT-GR par les acteurs impliqués ou les moyens mis en œuvre. Avant toute mise en place d'un système de suivi et évaluation, il s'agit dès lors de se questionner sur la dimension stratégique de celui-ci. À quels besoins le suivi-évaluation doit-il répondre ?

Par ailleurs, le besoin de monitoring d'une stratégie peut se heurter à l'absence de données. Cette lacune est d'autant plus handicapante que le monitoring s'intéresse à un territoire composé d'entités administratives différentes. Des difficultés peuvent en outre émerger de l'absence d'uniformisation de certaines données entre les différents versants grand-

⁴ URBACT Guide Applying the results framework to Integrated Actions Plans - https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation_guide_usu_final.pdf

régionaux, de sorte qu'une donnée produite dans un pays/région ne peut être comparée à son homologue produite dans un versant voisin, car mesurée différemment.

Exemple : le taux de chômage cache bien souvent des réalités très différentes d'un Etat-membre à l'autre.

Des initiatives d'uniformisation existent cependant, permettant la construction d'une base de données standardisées pour l'ensemble des territoires de l'Union Européenne et diffusée par Eurostat.

Exemple : le taux de chômage BIT, indicateur unifié pour l'Union Européenne et disponible sur Eurostat.

Ces difficultés dans l'obtention des données doivent être mises en perspective avec l'aspect territorial du système de suivi et évaluation. À quelle échelle territoriale l'information fait-elle référence ? À quel niveau s'agit-il de la synthétiser ?

Dans tous les cas, rappelons comme règle de base que de manière pratico-pratique, les indicateurs doivent être pertinents, acceptés, compréhensibles, facile à construire, résistant à la manipulation et alimentés par des données fiables, clairement définies et reproductibles dans le temps.

À travers les différents enjeux énoncés ci-dessus, il apparaît qu'un système de suivi et d'évaluation peut prendre des formes multiples et mérite un temps de concertation et de réflexion avant sa mise en œuvre.

B. Quel monitoring pour les stratégies territoriales transfrontalières mises en place en Europe ?

Il existe le long des frontières européennes de nombreux espaces transfrontaliers ayant élaboré ou entamé des démarches visant à définir des documents de développement spatial à l'échelle transfrontalière. Le rapport sur les « Opportunités de la coopération transfrontalière entre petites et moyennes villes en Europe⁵ » en listait quelques-unes dans les fiches synthétiques des 21 espaces transfrontaliers étudiés. Néanmoins, il est beaucoup plus rare de trouver des méthodes de suivi ou d'évaluation de ces stratégies transfrontalières. A notre connaissance, seuls quelques espaces transfrontaliers ont eu recours à ce type d'exercice, à l'instar des régions de l'Øresund (Danemark-Suède) et du Bodensee (Allemagne-Autriche-Liechtenstein-Suisse).

En 2010, le *Øresund Committee* a dévoilé sa stratégie territoriale transfrontalière intitulée ORUS (*Oresund Regional Development Strategy* en anglais). Il s'agissait d'une vision à long terme de la région transfrontalière (horizon 2020), afin de coordonner des actions transfrontalières et définir des orientations pour un développement territorial conjoint. Cette stratégie se concentrait sur quatre thèmes : Connaissance et innovation / Culture et événements / Un marché du travail diversifié mais cohésif / Accessibilité et mobilité. Pour chacun des quatre thèmes, des enjeux ont été identifiés et ont été traduits en *strategic initiatives* pour être implémentées de manière concrète. Faisant suite à cette initiative, le *Øresund Committee* a publié l'année suivante un document « *33 obstacles, challenges and opportunities* » qui exposait et mettait en avant le modèle de coopération transfrontalière mis sur pied, tout en présentant le bilan des actions menées. Ce monitoring, simple dans sa formulation, répertoriait les enjeux prioritaires identifiés dans la stratégie et indiquait leur état d'avancement (en indiquant la manière dont les acteurs institutionnels avaient répondu à cet enjeu), s'ils étaient en cours de traitement ou encore s'ils n'avaient pas été traités.

La Conférence internationale du lac de Constance (*Internationale Bodensee Konferenz - IBK*) est une association de coopération transfrontalière des pays et des cantons riverains du lac. Elle s'est dotée d'une « Vision territoriale » (« *Leitbild* ») pour maintenir et promouvoir la région en tant qu'espace vivant, naturel, culturel et économique attrayant et pour renforcer la cohésion régionale. Les deux premières versions de la Vision territoriale dataient de 1994 et 2008, une troisième version a été adoptée par les chefs de gouvernement de l'IBK le 15 décembre 2017. Dans sa deuxième version (2008), la Vision énonçait huit principes directeurs relatifs aux domaines suivants : enseignement, science et recherche ; culture ; environnement, nature et énergie ; mobilité ; économie ; santé ; social ; développement

⁵ https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/Opportunities-of-cross-border-cooperation-between-small-and-medium-cities-in-Europe.pdf

territorial. Et pour chaque principe directeur, plusieurs objectifs opérationnels ont été déclinés. En 2016, un monitoring⁶ de la 2^{ème} Vision a été publié, mettant en avant un contrôle des mesures effectuées ou à réaliser pour répondre aux objectifs ciblés par la vision territoriale. Pour chacun des objectifs, les critères d'évaluation étaient simples, une signalétique présentant le statut de l'atteinte de l'objectif (vert – jaune – rouge) et un texte exposant brièvement les résultats des actions menées ou des précisions relatives au statut.

Dans les deux cas, la méthode de monitoring choisie est plutôt indicative et qualitative (des objectifs précédemment identifiés sont listés et considérés à l'aune de leurs résultats). Ce mode de suivi, même s'il ne présente pas une évaluation détaillée, est une méthode commode à mettre en place, tout en informant les parties prenantes de l'état d'avancement des objectifs fixés en commun. En outre, il constitue un outil de communication efficace pour présenter la progression et l'implémentation de la stratégie.

⁶ https://www.bodenseekonferenz.org/bausteine.net/f/10835/Ma%c3%9fnahmencontrolling_gesamt_2016-07-01.pdf?fd=3

3. Les choix méthodologiques proposés pour le monitoring du SDT-GR

Classiquement, la mise en place d'un système de monitoring suit trois étapes : une évaluation ex-ante, une évaluation intermédiaire et une évaluation ex-post (voir point précédent). Cette mise en place doit également être précédée d'une réflexion sur les objectifs poursuivis par le système de monitoring : Que veut-on suivre ? Dans quel but ? À quelle échelle spatiale ? Avec quels moyens ?

Ainsi, au regard des expériences de monitoring de stratégies territoriales transfrontalières menées en Europe et compte tenu de la complexité engendrée par la dimension transfrontalière, tant en matière de gouvernance institutionnelle que dans sa mise en œuvre, plusieurs options apparaissent. Allant d'un monitoring « léger » à un monitoring « lourd », elles doivent être discutées entre les partenaires institutionnels de la Grande Région. Choisir le(s) type(s) de monitoring du SDT-GR vers lesquels les instances de la Grande Région souhaitent se diriger est une étape clé.

Un monitoring « léger » aurait pour atout d'être plus souple et aisé à mettre en œuvre en termes de personnel à impliquer et de moyens financiers à imputer. En outre, il permettrait une plus grande rapidité d'exécution en vue d'obtenir des résultats promptement, tout en répondant aux besoins d'évaluer les avancées et les réalisations du SDT-GR. Cependant, ce type de monitoring a ses limites et n'apporterait pas des mesures précises sur l'évolution du SDT-GR et sur l'atteinte de ses objectifs stratégiques.

Un monitoring « lourd », basé sur une série d'indicateurs quantitatifs fournirait un monitoring détaillé et documenté du SDT-GR en évaluant les différentes composantes du changement souhaité par la vision stratégique, mais serait un travail de longue haleine. En effet, la collecte, l'harmonisation et le traitement de données est une tâche fastidieuse à mener sur plusieurs versants frontaliers.

Eu égard aux critères de faisabilité et aux choix des décideurs politiques quant au format du monitoring, ce dernier devrait avoir comme but principal d'accompagner les acteurs dans la concrétisation des finalités et axes stratégiques retenus dans la stratégie transfrontalière, tout en proposant un regard critique et constructif sur le SDT-GR.

Avant de détailler les options proposées pour suivre le SDT-GR, il apparaît primordial de réfléchir en amont aux conditions de suivi et d'évaluation du SDT-GR, à savoir les éléments de la stratégie qui seront concernés par ce monitoring et les méthodologies à mettre en place pour arriver à cette fin.

Dans le cadre du monitoring du SDT-GR, il est ainsi important de distinguer les différents types d'indicateurs qui peuvent être mobilisés et les aspects qu'ils permettraient de suivre et évaluer. Ces indicateurs constitueront la structure même du monitoring et reflèteront l'objectif final poursuivi par le monitoring. De plus, la dimension spatiale ne doit pas être

négligée dans le monitoring, et certains indicateurs devraient pouvoir être cartographiés pour localiser géographiquement les actions menées ou analyser la distribution spatiale des résultats générés.

Concrètement, dans le cadre du système de suivi-évaluation du SDT-GR, nous identifions notamment les possibilités suivantes (voir schéma) :

En premier lieu, une des options serait de suivre et évaluer les moyens humains, matériels et financiers alloués aux projets découlant directement du SDT-GR selon leur disponibilité, leur affectation, ou leur niveau de consommation à travers la mise en place d'**indicateurs de moyens**. Cette première option s'écarte cependant de la volonté émise par l'Union européenne de se distancier d'une évaluation de l'absorption des fonds. De plus, puisque le financement des projets dans le cadre des actions opérationnelles découlant du SDT-GR n'a pas encore été discuté ni défini, cette note ne peut présenter d'information suffisamment robuste en ce sens.

En second lieu, des **indicateurs d'appropriation** permettraient de savoir si les collectivités et les institutions des différents territoires de la Grande Région font référence au SDT-GR et s'appuient sur ce dernier pour mener leur politique dans les domaines couverts par cette stratégie grand-régionale. Ces indicateurs révéleront de quelle manière et avec quelle intensité les instances politiques des cinq régions/pays membres intègrent dans leur planification stratégique et dans les aménagements réalisés les objectifs et orientations décidés à l'échelle de la Grande Région. Précision qu'afin de rendre aisée la mise en place du monitoring du SDT-GR, un nombre réduit d'indicateurs représentatifs devrait être privilégié.

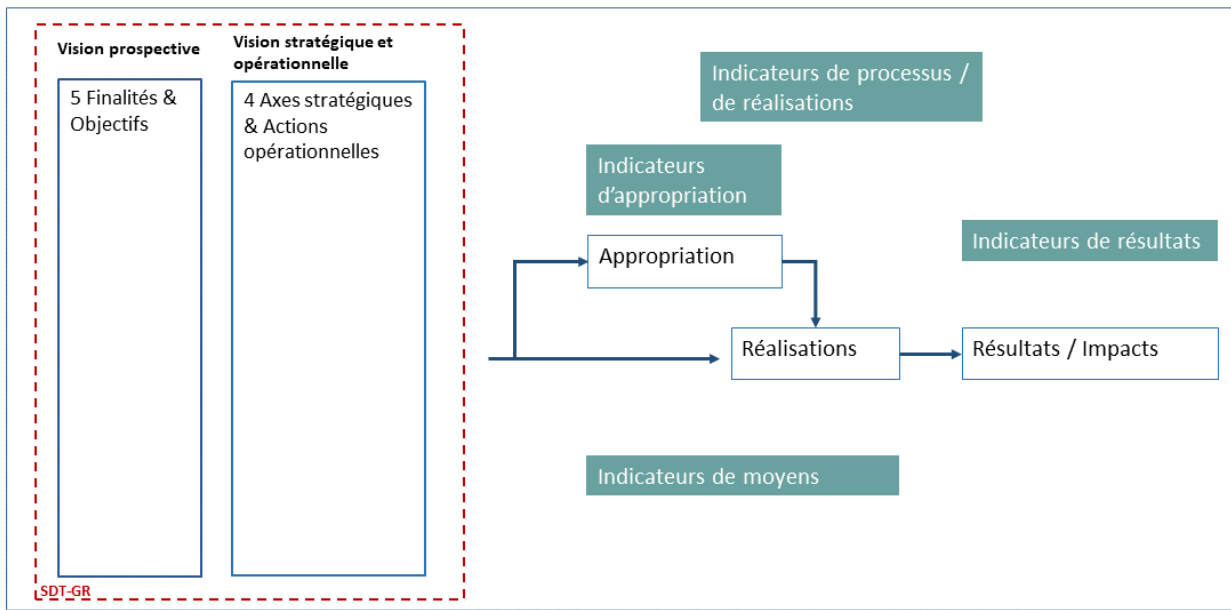
En troisième lieu, des **indicateurs de processus** et **de réalisation** permettraient d'apprécier l'avancement de la mise en œuvre du SDT-GR et de ses axes stratégiques, en évaluant les actions et projets initiés pour atteindre ces objectifs stratégiques. Les indicateurs de processus seraient utilisés de façon périodique, tout au long de la mise en œuvre du SDT, afin de mesurer l'activité et la dynamique insufflées par le SDT-GR, tandis que les indicateurs de réalisation évalueraient l'efficacité et l'efficience des actions et projets menés au terme d'un horizon stratégique défini. Pour ce faire, la définition de ces deux types d'indicateurs se basera à la fois sur les quatre axes stratégiques et sur les trois échelles spatiales déterminées dans la vision stratégique opérationnelle. Les 45 actions opérationnelles qui découlent de ces quatre orientations stratégiques pourront également être mobilisées pour affiner le monitoring.

Enfin, en dernier lieu, des **indicateurs de résultats** permettraient d'estimer le degré d'atteinte des objectifs du SDT-GR. Cependant, il est parfois difficile de mesurer efficacement les résultats d'une stratégie territoriale, d'autant plus à l'échelle transfrontalière, puisqu'elle est par nature dynamique et dépendante des projets qui y seront menés. Les indicateurs de résultats proposés dans cette note sont en lien avec les cinq finalités fixées dans la vision prospective du SDT-GR et les objectifs qui y sont associés⁷. Ces cinq finalités étant des buts

⁷ D'après le document « SDT GR – Vision stratégique opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région », les 5 finalités sont :

généraux à atteindre, le monitoring du SDT-GR se concentrera tout particulièrement sur l'atteinte de ceux-ci.

Schéma explicatif du monitoring du SDT-GR



- Finalité 1 : Une Grande Région plus compétitive et innovante, par ses savoirs et ses complémentarités endogènes
- Finalité 2 : Une qualité de vie et un bien-être à la hauteur des transitions (climatiques, écologiques, énergétiques, démographiques, socio-économiques, alimentaires), visant une véritable cohésion sociale et territoriale
- Finalité 3 : Un marché du travail transfrontalier et partagé, fondé sur des filières communes de formation
- Finalité 4 : Un développement métropolitain polycentrique basé sur une mobilité et une connectivité bas-carbone
- Finalité 5 : Un cadre d'orientation et de coordination à long terme qui s'inscrit dans une logique multi-niveaux.

4. Modalités pour le monitoring du SDT-GR

La structure du monitoring du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région reste à définir par les partenaires institutionnels. Les chapitres qui suivent tentent de mettre en avant les possibilités concrètes qui leur sont offertes pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation.

Les options sont ainsi articulées autour des trois volets suivants :

- Évaluation de l'appropriation du SDT-GR par les acteurs de la Grande Région ;
- Évaluation du processus de mise en œuvre du SDT-GR ;
- Évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par les documents composant le SDT-GR.

Pour chacun de ceux-ci, des indicateurs spécifiques sont proposés.

Il est à noter également que les indicateurs des trois catégories susmentionnées ne constituent pas un bloc monolithique, à appliquer dans son intégralité pour réaliser le monitoring, mais représentent différentes options offertes.

A. Évaluation de l'appropriation du SDT-GR - Indicateurs d'appropriation

Le SDT-GR exprime une vision stratégique et globale à l'échelle de la Grande Région qui peut néanmoins être indépendante, voire divergente des postures et stratégies territoriales des différents acteurs institutionnels impliqués dans cet espace de coopération. Le fait que le SDT-GR n'ait pas le degré de précision d'un document opposable conduit à de nombreuses incertitudes quant à sa mise en œuvre sur les différents territoires de la Grande Région. Or, l'aménagement et le développement spatial à l'échelle transfrontalière ne peuvent se satisfaire de ces cloisonnements tant certaines problématiques sont par nature inter-territoriales ou ont une influence sur les territoires environnants.

Ce volet aborde ainsi l'appropriation du SDT-GR par les acteurs de la Grande Région. Ce concept se définit de deux manières distinctes, tout d'abord comme étant l'action « de s'approprier une chose, d'en faire sa propriété » ; l'idée dominante est ainsi celle de la possession. Dans le cadre du projet SDT-GR, cela consiste à s'emparer, à se saisir des idées portées par les volets prospectif et stratégique du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région. D'un autre côté, l'appropriation peut être perçue comme l'action « d'adapter quelque chose à un usage déterminé ». Dans ce cas, l'idée dominante est celle d'adaptation, c'est-à-dire de la capacité à agir des acteurs, à modifier leurs comportements, leurs pratiques (notamment dans la planification spatiale) et leurs représentations, afin que les objectifs fixés et poursuivis par le SDT-GR soient atteints.

Mesurer l'appropriation dans un monitoring concerne donc principalement les acteurs institutionnels de la Grande Région et leurs manières de travailler à la fois au sein de leur

propre territoire qu'à l'échelle transfrontalière (avec les territoires voisins ou sur l'ensemble de la Grande Région). Cette double signification implique aussi d'appréhender cette notion d'appropriation sous deux aspects, en observant d'une part l'intégration (ou non) d'une nouvelle conduite des acteurs par rapport au SDT-GR (c'est-à-dire est-ce que les acteurs institutionnels de la Grande Région mettent en œuvre sur leurs territoires respectifs les principes définis dans le SDT-GR ?), et d'autre part le caractère adaptatif induit par le SDT-GR dans les pratiques d'aménagement des acteurs (c'est-à-dire est-ce que les acteurs institutionnels de la Grande Région ont adapté leurs stratégies et actions nationales/régionales pour se conformer au SDT-GR ? ou bien est-ce que les documents d'aménagement suivent d'ors et déjà les orientations stratégiques du SDT-GR ?).

Liste d'indicateurs d'appropriation potentiels

A.1. Présence de la dimension transfrontalière dans les documents d'aménagement du territoire des partenaires institutionnels membres de la Grande Région

L'idée est de savoir si l'échelle transfrontalière ou les versants frontaliers voisins sont intégrés aux réflexions stratégiques des documents de planification spatiale ou aux opérations d'aménagement réalisées.

Oui – Non

Si oui, de quelle manière ?

A.2. Référence au SDT-GR par les acteurs institutionnels

L'objectif ici est de constater si les collectivités territoriales, les régions ou les Etats font référence au Schéma de Développement Territorial de la Grande Région dans leurs documents d'aménagement.

Oui – Non

Si oui, de quelle manière ?

A.3. Appropriation des principes et des finalités du SDT-GR par les acteurs institutionnels

A travers cet indicateur, on cherche à savoir si les principes généraux du SDT-GR, les cinq finalités ciblées dans la vision prospective et les quatre axes stratégiques sont pris en compte tant d'un point de vue stratégique qu'opérationnel par les acteurs institutionnels des différents versants frontaliers.

Oui – Non – Partiellement

Préciser :

A.4. Intégration des objectifs du SDT-GR dans les documents d'aménagements de chaque partenaire

Cet indicateur pose une double question : Est-ce que les objectifs du SDT-GR sont formulés et suivis dans les politiques nationales, régionales et locales par les différents partenaires ? Comment ces objectifs sont-ils mis en œuvre, à quelle échelle spatiale, et avec quel horizon temporel ?

Oui – Non – Partiellement

Si partiellement, préciser quels objectifs :

Si oui, de quelle manière ? sous quelle forme ?

Sur quel(s) territoire(s) ?

Avec quelle temporalité ? (0-1 an, 2-3 ans, 4 ans et +)

A.5. Satisfaction et acceptation globale du SDT-GR par les acteurs de la Grande Région

L'idée serait de réaliser une enquête simple et rapide pour connaître, d'une part, le degré de satisfaction des acteurs institutionnels par rapport au SDT-GR de manière générale :

- Finalités ciblées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Objectifs poursuivis : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Méthode employée : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Intensité des actions menées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Type d'actions réalisées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Vitesse d'exécution de ces actions : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant

- Points positifs du SDT-GR (réussites) :
- Points négatifs (déceptions, limites observées, contraintes) :
- Bilan global :

Et le degré de satisfaction des acteurs institutionnels par rapport au SDT-GR selon chaque dyade frontalière (BE-LU, BE-DE, BE-FR, DE-FR, DE-LU, FR-LU) :

- Finalités ciblées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Objectifs poursuivis : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Méthode employée : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Intensité des actions menées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Type d'actions réalisées : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant
- Vitesse d'exécution de ces actions : non satisfaisant - satisfaisant - très satisfaisant

- Points positifs du SDT-GR (réussites) :
- Points négatifs (déceptions, limites observées) :
- Bilan global :

D'autre part, l'enquête pourrait également mesurer le degré d'acceptation du SDT-GR par les acteurs institutionnels à travers une échelle à trois niveaux, tout en apportant pour chacun de ces niveaux, des précisions permettant d'évaluer avec plus de finesse l'acceptation du SDT-GR et la trajectoire poursuivie par ce dernier :

- Aversion (par exemple : subi, contraint, résistance, conflit, opposition, hostilité, réticence, critique, protestation, rejet, méfiance)
- Neutralité (indifférence, respect, tolérance)
- Identification (participation, implication, confiance, coopération, intégration, investissement, engagement)

A.6. Participation des acteurs institutionnels à des projets transfrontaliers issus du SDT-GR

Après avoir examiné l'appropriation générale du SDT-GR par les acteurs, l'idée de cet indicateur est de mesurer le degré de participation des acteurs institutionnels dans les projets transfrontaliers menés dans le cadre du SDT-GR.

Type de participation	Niveau de participation	Moyens utilisés
Participation nulle	Les acteurs ne sont pas intéressés par les projets transfrontaliers	Aucun
Participation passive	Les acteurs sont informés des projets transfrontaliers	Information et consultation
Participation par collecte d'informations	Les acteurs posent des questions, s'intéressent aux projets transfrontaliers	
Participation par consultation	Les acteurs donnent leurs avis sur les projets transfrontaliers	
Participation contributive	Les acteurs fournissent des ressources (im)matérielles pour des projets transfrontaliers	Participation constructive
Participation fonctionnelle	Les acteurs créent des conditions favorables au développement de projets transfrontaliers	
Participation interactive	Les acteurs réfléchissent, analysent et décident de la réalisation de projets transfrontaliers	Concertation

Source: d'après Pretty J.N., 1994, « Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture », IDS Bulletin, Vol. 25, n°2, p. 39-48.

Exemple de monitoring plus conséquent : l'évaluation de l'appropriation par les partenaires institutionnels du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement durable du Territoire (SRADT) menée par un cabinet privé pour le compte de la Région Nord Pas-de-Calais (octobre 2012)

La notion d'appropriation retenue pour l'évaluation a été définie comme étant la capacité : (i) de la Région à partager avec les partenaires les orientations du SRADT, (ii) des partenaires à prendre en compte ces orientations (à les intégrer de manière concrète dans leurs travaux, leurs animations, leurs productions et leurs réalisations), et (iii) de la Région et des partenaires des territoires à définir des objectifs d'aménagement et de développement cohérents entre eux.

Deux questions ont guidé la réflexion :

- Les collectivités et institutions du territoire régional font-elles référence au SRADT ?
- Les orientations du SRADT sont-elles prises en compte lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques des partenaires des territoires ?

De manière concrète, l'évaluation s'est appuyée sur la méthodologie suivante :

- Une analyse documentaire sur la base des documents stratégiques des acteurs régionaux (références explicites et implicites, en fonction des « marqueurs novateurs » du SRADT).
- Une enquête envoyée à toutes les personnes ayant participé aux travaux du SRADT.
- L'organisation de deux focus groups, dont les travaux ont permis de créer des moments de concertation et d'étudier en profondeur les résultats de l'enquête pour en comprendre les causes, les fondements et réfléchir à des recommandations et préconisations à prendre. Le premier, appelé « Focus Group Appropriation », s'est focalisé sur trois thématiques : la pertinence de la vision proposée, l'efficacité de la démarche participative et les effets indirects du SRADT. Le second, dénommé « Focus Group Prospectif », s'est attaché à traiter deux questions : (i) Quel enjeu pour le SRADT actualisé ? (ii) Quel périmètre et quelle forme pour le SRADT actualisé ?

B. Évaluation de la mise en œuvre du SDT-GR - Indicateurs de processus et de réalisation

Ce deuxième volet met en avant des indicateurs de processus et de réalisation qui visent à évaluer les actions et projets initiés pour atteindre les objectifs stratégiques du SDT-GR. Ces deux types d'indicateurs permettraient d'affiner le suivi-évaluation de la mise en place des projets en ciblant plus spécifiquement les réalisations concrètes des projets.



Plusieurs options sont envisageables pour définir ce type d'indicateurs.



- Une première possibilité serait de traduire en indicateurs chaque action opérationnelle du SDT-GR. La démarche s'avère toutefois lourde et complexe, en raison du grand nombre d'actions à évaluer (le SDT-GR en énonce 45), qui pour certaines exigent l'utilisation de plusieurs indicateurs pour pouvoir être estimées de façon satisfaisante. Une autre source de la lourdeur et de la complexité de cette démarche est la disponibilité très aléatoire des données à une échelle transfrontalière (cf. point 2.A.).
- Une deuxième alternative serait d'évaluer au moyen d'un ou plusieurs indicateurs chacun des projets et autres initiatives transfrontaliers entrepris. Toutefois, outre les difficultés inhérentes à ce type d'exercice pour les mêmes raisons que dans l'option précédente, le risque est grand de froisser des porteurs de projets jugés comme peu en phase avec les attentes du SDT-GR.
- Une troisième option serait d'évaluer de manière qualitative et selon l'échelle spatiale dans laquelle elle s'inscrit (ensemble de la Grande Région, espace métropolitain de Luxembourg, territoire transfrontalier de proximité), chacune des actions opérationnelles devant mener à la réalisation des objectifs stratégiques. La méthode que nous proposons de suivre est basée sur un état des lieux des projets relatifs à chaque action opérationnelle, prenant en compte trois paramètres :
 - o existence ou non de projet(s) transfrontalier(s) ; si projet abandonné, considéré comme absence de projet ;
 - o nombre de versants impliqués dans les collaborations transfrontalières : 5, 4, 3 ou 2 versants impliqués, en se référant aux :
 - pays/régions/Länder pour l'échelle « Grande Région » ;
 - arrondissements, EPCI, cantons et Kreise inscrits dans la zone métropolitaine pour l'échelle « espace métropolitain de Luxembourg » ;
 - communes frontalières pour l'échelle « proximité ».
 - o temporalité des projets mis en œuvre :
 - projets terminés ou en cours (dans les délais) ;
 - projets en cours (avec retards) ;
 - projets en stand by (à l'arrêt, non démarrés).

Sur base de ces paramètres, une *évaluation globale* serait donnée à l'action opérationnelle, en lui attribuant une pastille de couleur (rouge, orange, jaune ou verte selon que l'action est nulle, faible, moyenne ou bonne). Cette évaluation serait décrite de manière synthétique, pointant les manquements ou au contraire les « *success stories* ».

Elle s'accompagnerait d'une carte-vignette permettant de visualiser quels territoires sont concernés par l'ensemble des projets relatifs à l'action.

Grille d'évaluation qualitative des actions opérationnelles : exemples pour les trois échelles territoriales

Axes stratégiques	Echelle de coopération ciblée	Actions opérationnelles (exemples)	Mesures (Projets)		Evaluation globale de l'action*
1. Anticiper, accompagner, orienter les transitions pour pouvoir agir sur la gestion des ressources	Grande Région	1.1. Accélérer une coopération renforcée sur une série de filières de stratégies intelligentes entre les territoires composant la Grande Région	a. Projets transfrontaliers (entrepris et/ou envisagés)	Oui / Non (nombre)	<p>Pastille de couleur ● ● ● ou ●</p> <p>Description synthétique (commentaire bref): manquements/obstacles, « success stories »...</p> <p>Carte-vignette des territoires impliqués</p> 
			b. Périmètre d'action	Nombre de versants impliqués (2 à 5)	
			c. Temporalité	Projets terminés ou encours (dans les délais) Projets en cours (avec du retard) Projets non encore démarrés ou à l'arrêt	
2. Accroître les services, les populations et les activités de manières endogène et exogène	Espace métropolitain central autour de Luxembourg	2.1. Etablir un branding territorial partagé (équipements, capitales de la culture, etc.), pour maximiser la valorisation des potentiels touristiques et culturels en mettant en commun les initiatives de promotion touristique et culturelle	a. Projets transfrontaliers (entrepris et/ou envisagés)	Oui / Non (nombre)	<p>Pastille de couleur ● ● ● ou ●</p> <p>Description synthétique (commentaire bref): manquements/obstacles, « success stories »...</p> <p>Carte-vignette des territoires impliqués</p> 
			b. Périmètre d'action	Nombre de versants impliqués (2 à 5)	
			c. Temporalité	Projets terminés ou encours (dans les délais) Projets en cours (avec du retard) Projets non encore démarrés ou à l'arrêt	

3. Développer des territoires ruraux et urbains décarbonés et résilients	Territoires transfrontaliers de proximité	3.1. Mettre en place des espaces de coworking	a. Projets transfrontaliers (entrepris et/ou envisagés)	Oui / Non (nombre)	Pastille de couleur  Description synthétique (commentaire bref): manquements/obstacles, « success stories »... Carte-vignette des territoires impliqués 
			b. Périmètre d'action	Nombre de versants impliqués (2 à 5)	
			c. Temporalité	Projets terminés ou encours (dans les délais) Projets en cours (avec du retard) Projets non encore démarrés ou à l'arrêt	

*Voir encadré ci-dessous pour la méthode d'évaluation

Indication méthodologique

La méthode permettant d'attribuer une **cote d'évaluation** à une action serait la suivante :

Etape 1 : Evaluation de l'ensemble des projets relatifs à l'action

1.a. Existence ou non de projet(s) transfrontalier(s) :

- si non, on s'arrête là (en cas de projet abandonné, assimilation à absence de projet) ; cote de 0 attribuée à l'action opérationnelle ;
- si oui, on poursuit.

1.b. Territoires impliqués (varie selon l'échelle territoriale concernée) :

- on vérifie si tous les versants de la GR sont impliqués dans au moins une collaboration avec d'autres versants
 - pour l'échelle « espace métropolitain de Luxembourg, on considère qu'un versant est impliqué si au moins un de ses arrondissement/Kreise inscrit dans la zone métropolitaine est impliqué ;
 - pour l'échelle « proximité », on considère qu'un versant est impliqué si au moins une de ses communes frontalières est impliquée.
- on attribue une cote : 4 = tous les versants sont impliqués ; 3 = quatre ... ; 2 = trois ... ; 1 = deux...

1.c. Temporalité des projets :

- on vérifie à quel stade se trouve chaque projet
- on attribue une cote à chaque projet : 2 = achevé ou en cours et dans les délais ; 1 = en cours avec retards ; 0 = non encore entamé (blocage)
- on calcule une cote moyenne, comprise entre 2 et 0

Etape 2 : Evaluation globale de l'action

Calcul d'une cote générale : somme des différentes cotes obtenues à l'étape 1, varie de 0 à 6

Pastille rouge : 0 (nul)

Pastille orange : 1-2 (faible)

Pastille jaune : 3-4 (moyen)

Pastille verte : 5-6 (bon/excellent)

C. Évaluation par rapport aux objectifs fixés - Indicateurs de résultats

Les indicateurs de résultats visent à suivre la progression d'un programme ou d'une mesure vers un objectif clairement énoncé et chiffré dans la plupart des cas. Dans sa forme actuelle, le SDT-GR ne propose que très peu d'objectifs de ce type, compliquant la mise au point d'un monitoring de résultats. Identifier de tels indicateurs nécessite de s'accorder sur de nombreux aspects (cf. 2. Principes généraux de suivi et d'évaluation du schéma) et requiert du temps et des moyens.

Une alternative est de considérer des objectifs chiffrés établis à d'autres niveaux de pouvoir, notamment européens. La Commission européenne émet ainsi régulièrement des échéances chiffrées à atteindre, notamment en matières environnementale et socio-économique. Ces objectifs s'imposant à tous les Etats-membres, ils pourraient être considérés comme intrinsèquement liés à la stratégie du SDT-GR.

Les Etats-membres ainsi que les régions les composant ont également établi diverses stratégies desquelles pourraient être retirés des objectifs chiffrés partiels. Dans ce cas-là, l'objectif chiffré à atteindre n'est pas commun à l'ensemble de la Grande Région, mais les évolutions pourraient être étudiées pour chacune des entités composantes.

Eurostat propose une série de statistiques unifiées et standardisées à l'échelle européenne, permettant d'étudier les évolutions socio-économiques, environnementales et autres par rapport aux objectifs assignés par les différents niveaux de pouvoir.

Exemple : la Commission européenne vise, pour l'Union, une réduction des émissions de gaz à effet de serre avec, pour 2050, une réduction de 80 à 95% par rapport aux niveaux de 1990. L'indicateur de résultats, la quantité de gaz à effet de serre émise par an, peut être utilisé à des fins de monitoring, considéré à l'échelle de la Grande Région ou dans chacune des parties prenantes.

Une première option possible du monitoring serait d'aligner les indicateurs du SDT-GR avec les indicateurs des objectifs de développement durable.

En 2015, l'assemblée générale des Nations-Unies a adopté un nouveau Programme de développement durable. Celui-ci comprend 17 grands objectifs (Sustainable Development Goals / Objectifs de développement durable), 169 cibles (sous-objectifs) à atteindre et court jusqu'en 2030. Ces objectifs reflètent les trois dimensions du développement durable : les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Les objectifs peuvent être regroupés autour de 5 grands thèmes : les gens, la planète, la prospérité, la paix et le partenariat.

Un système de suivi-évaluation a été mis en place. On y retrouve 242 indicateurs globaux. Les Etats-membres sont invités à fournir des mesures plus précises de ces indicateurs par le biais d'un affinement au niveau national⁸.

Dans sa communication du 22/11/2016⁹, la Commission européenne énonçait le fait qu'il était essentiel d'assurer un suivi systématique et transparent des progrès accomplis et que l'Union européenne, en concertation avec ses États-membres, est résolue à jouer un rôle actif à chaque niveau afin de maximiser les progrès vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD).

À cet égard, Eurostat a coordonné le développement d'un set d'indicateurs et le met à jour continuellement. Ce set comprend une centaine d'indicateurs qui ont été considérés comme pertinents pour les perspectives européennes. Par conséquent, il ne vise pas à évaluer de manière exhaustive les progrès de l'Union européenne vis-à-vis de l'ensemble des 169 cibles de l'agenda 2030. D'autre part, plusieurs régions ont décidé de définir des indicateurs locaux en lien avec les ODD.

Cette option pourrait être envisagée pour le monitoring du SDT-GR, si la volonté est d'orienter le monitoring vers des indicateurs de résultats. En effet, la centaine d'indicateurs mis en place au niveau européen permet de s'appuyer sur toute une série d'indicateurs validés au niveau européen et pour lesquels des données existent a priori pour différentes entités spatiales. Un travail supplémentaire au niveau de la Grande Région consisterait à adapter ces indicateurs au contexte local, à disposer de ces indicateurs à une échelle fine ou à les produire à l'échelle de la Grande Région dans son ensemble.

Un premier travail effectué par le comité scientifique a consisté à croiser les finalités et objectifs du SDT-GR avec les objectifs de développement durable des Nations-Unies et les indicateurs développés par Eurostat.

Sur base de ce travail, les indicateurs d'EUROSTAT¹⁰ qui nous semblent pertinent à retenir à ce stade sont les suivants :

Finalité 1 : Une Grande Région plus compétitive et innovante, par ses savoirs et ses complémentarités endogènes

- Real GDP per capita (08_10)
- Investment share of GDP (08_11)
- Gross domestic expenditure on R&D (09_10)
- Human resources in science and technology (09_21)
- R&D personnel (09_30)
- Patent applications to the European Patent Office (EPO) (09_40)
- Resource productivity and domestic material consumption (DMC) (12_20)
- Circular material use rate (12_41)
- Generation of waste excluding major mineral wastes (12_50)
- Gross value added in environmental goods and services sector (12_61)

⁸ <https://www.sdgs.be/fr/sdgs>

⁹ Commission Européenne, COM(2016) 739 final. Prochaines étapes pour un avenir européen durable. Action européenne en faveur de la durabilité.

¹⁰ La description des indicateurs liés au ODD est disponible via le lien : <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

Finalité 2 : Une qualité de vie et un bien-être à la hauteur des transitions (climatiques, écologiques, énergétiques, démographiques, socio-économiques, alimentaires), visant une véritable cohésion sociale et territoriale

- Self-reported unmet need for medical care (03_60)
- Population connected to at least secondary waste water treatment (06_20)
- Biochemical oxygen demand in rivers (06_30)
- Nitrate in groundwater (06_40)
- Phosphate in rivers (06_50)
- Water exploitation index, plus (WEI+) (06_60)
- Primary & final energy consumption (07_10)
- Final energy consumption in households per capita (07_20)
- Share of renewable energy in gross final energy consumption (07_40)
- Energy import dependency (07_50)
- Settlement area per capita (11_31)
- Greenhouse gas emissions (13_10)
- Greenhouse gas emissions intensity of energy consumption (13_20)
- Mean near-surface temperature deviation (13_30)
- Climate-related economic losses (13_40)
- Share of forest area (15_10)
- Surface of terrestrial sites designated under Natura 2000 (15_20)
- Soil sealing index (15_41)
- Estimated soil erosion by water - area affected by severe erosion rate (15_50)
- Common bird index (15_60)
- Grassland butterfly index (15_61)

Finalité 3 : Un marché du travail transfrontalier et partagé, fondé sur des filières communes de formation

- Employment rate of recent graduates (04_50)
- Adult participation in learning (04_60)
- Employment rate of recent graduates (04_50)

Finalité 4 : Un développement métropolitain polycentrique basé sur une mobilité et une connectivité bas-carbone

- Share of busses and trains in total passenger transport (09_50)
- Share of rail and inland waterways in total freight transport (09_60)

Finalité 5 : Un cadre d'orientation et de coordination à long terme qui s'inscrit dans une logique multi-niveaux.

- N.A.

L'exercice montre toute la difficulté d'associer des indicateurs de résultats disponibles à une échelle supérieure aux finalités du SDT-GR et à ses objectifs. Pour certaines finalités, les indicateurs développés par Eurostat pour les ODD semblent nombreux et judicieux pour estimer le degré d'atteinte des objectifs du SDT-GR. Pour d'autres finalités, même si ces indicateurs pourraient être utilement complétés par des indicateurs relatifs à d'autres

politiques (économie circulaire, Europe 2020...), il apparaît qu'un travail conséquent en vue de construire des indicateurs spécifiques au contexte transfrontalier mériterait d'être mené.

Une seconde option serait de repartir des travaux réalisés au niveau de l'action 3 du projet SDT-GR « Constituer un socle de connaissances et un langage commun ». Dans ce cadre, et en collaboration avec le SIG-GR, les centres de recherche universitaire partenaires du projet (LISER, CREAT-UCLouvain, IGEAT-ULB et Lepur-ULiège) avaient établi une liste d'indicateurs¹¹ utiles pour réaliser le diagnostic pour les quatre thématiques : (i) Dynamique démographique et les besoins territoriaux associés, (ii) Mobilité, (iii) Développement économique (iv) Environnement-Energie. Tenter de disposer de ces différents indicateurs ou données avait amené les auteurs à émettre le constat que « la comparabilité des données statistiques à l'échelle transfrontalière n'est ni automatique, ni aisée et implique une forme de bricolage pragmatique pour pallier le manque d'harmonisation ou l'absence de données à des échelles fines » et à recommander de combler les lacunes en matière de données statistiques. Par conséquent, il nous semble opportun de recommander aux partenaires institutionnels de décloisonner l'exercice de suivi et l'évaluation du SDT-GR et de le coupler à une réflexion plus large qui viserait à mettre en place une veille statistique et à disposer d'un outil d'analyse précis. En ce sens, l'exercice effectué lors de la réalisation des cahiers thématiques apparaît comme une base de travail utile et la liste des indicateurs qui avait été dressée dans ce cadre pertinente pour identifier quelques indicateurs clés à mettre en place au niveau de la Grande Région.

¹¹ Voir annexe

5. Organisation institutionnelle et mode opératoire

Pour garantir la réussite du monitoring du SDT-GR, plusieurs conditions s'imposent. En premier lieu, le monitoring doit être calibré sur les besoins du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région, correspondre aux attentes des acteurs concernés et faire l'objet d'un consensus entre ces derniers. Pour gagner en efficacité, le système de monitoring ne doit pas exiger trop de temps ni d'investissement par rapport à l'envergure du projet. Enfin, il doit être intégré au pilotage et au management du projet ; ce qui conduit à une nécessaire implication des acteurs institutionnels de la Grande Région dans le pilotage du monitoring. Cette dernière partie vise donc à mettre en avant l'aspect organisationnel du monitoring. En effet, un dispositif doit être pensé et structuré pour coordonner, mettre en œuvre ce monitoring et exploiter ces résultats et potentialités.

Tout d'abord, la question centrale est de savoir quels sont les acteurs qui réalisent ce monitoring. S'agit-il d'un monitoring réalisé par des partenaires externes aux instances grand-régionales ou par des partenaires internes ? Une évaluation externe garantit plus d'équité et de neutralité quant au travail mené, mais est plus coûteuse. Une évaluation en interne (par le SIG-GR, le Comité de Coordination du Développement territorial ou toute équipe plurinationale mandatée et dédiée à cette tâche) peut également être une option envisageable et moins onéreuse. Quoiqu'il en soit, le CCDT devra choisir les personnes effectuant le monitoring et décider du rythme de récurrence de ce suivi-évaluation.

Deuxièmement, dans le cas où le monitoring serait réalisé par une équipe externe, les instances en charge du pilotage et de la coordination du SDT-GR devraient déléguer une équipe en charge du suivi du monitoring (le CCDT ou une équipe plus réduite), pour qu'elle analyse les informations et les résultats du monitoring et les mette au service du pilotage stratégique et opérationnel du projet. Cette équipe constituerait ainsi un appui et un accompagnement au pilotage du SDT-GR. En outre, un processus continu de concertation pourrait être instauré - à l'instar de ce qui est réalisé par l'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai (voir encadré) - avec par exemple, la mise en place d'une commission de suivi (composée d'élus membres de la Grande Région, de techniciens, de personnalités de la société civile), tout en précisant le calendrier, les personnes en charge de ce suivi, le coût potentiel de ce dernier.

Un des objectifs de cette organisation institutionnelle du monitoring serait de partager les résultats issus dudit monitoring avec tous les acteurs et habitants de la Grande Région. Cette communication pourrait se faire à travers une newsletter, une publication écrite et une diffusion sur les sites web consacrés au SDT-GR, pour faire preuve de transparence et informer notamment sur les actions transfrontalières engagées, réalisées, voire abandonnées. Cela permettrait d'identifier, d'une part, les difficultés pour apporter des ajustements et réorienter les objectifs ou remobiliser certains acteurs et, d'autre part, les réussites pour communiquer auprès du grand public sur les réalisations concrètes apportées par la coopération transfrontalière.

Enfin, le monitoring est un moyen d'associer davantage les acteurs au processus du SDT-GR afin d'encourager et d'organiser une réflexion critique et constructive par rapport à celui-ci. Dans ce cadre, l'adhésion des acteurs et la compréhension partagée de l'utilité de la démarche initiée sont essentielles et garantissent une implication plus grande des acteurs de la Grande Région, en particulier dans les prises de décisions qui peuvent être induites par les résultats du monitoring. Concomitamment à ce dernier point, les acteurs qui commanditent le monitoring doivent bien entendu tenir compte des résultats de l'évaluation pour améliorer et adapter les actions menées dans le cadre du SDT-GR et ainsi atteindre les objectifs fixés par ce dernier.

Exemple de la structure de gouvernance instaurée pour suivre la mise en œuvre de la stratégie transfrontalière de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Au sein de cette aire métropolitaine franco-belge, une stratégie territoriale transfrontalière, intitulée « Stratégie 2014-2020 », a été élaborée en 2013. S'articulant à la stratégie Europe 2020, trois axes centraux ont été définis pour conduire à un développement territorial intégré de cet espace de coopération (socio-économique / mobilité / trame bleue et verte). Pour chacun des trois axes, 11 « ambitions » ont été fixées, et font écho aux 11 objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020. De plus, pour chaque ambition, une série d'objectifs a été identifiée, permettant de sélectionner et d'orienter les projets transfrontaliers à venir. Dans ce contexte, une organisation a été imaginée pour mettre en œuvre la stratégie :

- 3 commissions politiques ont ainsi été structurées pour chacun des axes : avec une présidence (composée de 4 personnes), 2 élus par membres du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) accompagnés de techniciens, et 3 personnes de la société civile. Chacune des commissions coordonne la mise en œuvre de toutes les « ambitions » et projets de son axe, tout en garantissant le respect des orientations prévues pour les axes du Programme stratégique ainsi que leur cohérence globale. Elle désigne également les responsables des groupes « ambitions » auxquels elle confie les orientations à respecter et priorise dans le temps les réalisations concrètes prévues. Dans ce cadre, elle peut être amenée à trancher le cas échéant.

- Pour chaque « ambition », un groupe de pilotage technique composé d'un membre du GECT, de techniciens et d'acteurs de terrain est constitué. Le rôle de ce groupe de pilotage technique est de décliner les « ambitions » en objectifs et en projets concrets, d'identifier des porteurs de projets et des moyens financiers pour les réaliser. En outre, ce groupe peut être une force de propositions envers les trois Commissions pour demander des adaptations quant à l'ambition qu'il pilote.

6. Conclusion

Le monitoring d'une stratégie ou d'une vision territoriale est un processus qui nécessite une attention toute particulière. Bien que destiné à se poursuivre dans un contexte temporel postérieur à l'adoption d'une stratégie, sa conception est fortement liée à cette dernière et ne peut s'envisager comme une simple annexe du document stratégique.

L'ambition de ce travail était de définir un cadre méthodologique, de présenter les étapes essentielles et d'identifier les indicateurs permettant d'assurer le suivi et de mesurer la progression des objectifs du SDT-GR, mais également de proposer différents éclairages et des expériences rencontrées dans d'autres contextes territoriaux.

La présente note a ainsi posé les premiers jalons de la mise en place d'un système de monitoring du SDT-GR, tout en faisant un tour d'horizon des options envisageables. Elle offre des pistes de réflexion aux acteurs institutionnels de la Grande Région pour les aider à décider collectivement de la meilleure marche à suivre pour le suivi et l'évaluation du SDT-GR.

Le contenu et l'envergure de ce monitoring devront s'adapter aux besoins et aux ressources disponibles, et dépendront des ambitions et des choix politiques partagés. En ce sens, établir un certain type de monitoring est le reflet des intentions et des décisions prises collectivement par les acteurs institutionnels. Il invite ces derniers à mener une réflexion en amont sur l'utilité et les finalités recherchées d'un monitoring, sur ses besoins (quelles informations sont nécessaires ? pour quoi faire ?) et les ressources à mobiliser (quels moyens financiers et humains consacrer à cet exercice ?), de manière à le rendre clair, efficace et compréhensible par tous les acteurs.

La mise en œuvre d'un dispositif de suivi-évaluation doit donc être à la fois bien ciblé et cadré pour répondre aux attentes politiques. Cela consiste finalement en un arbitrage entre les intentions et desseins des acteurs institutionnels, d'un côté, les possibilités et contraintes du type de monitoring, de l'autre.

7. Proposition d'une feuille de route pour le monitoring du SDT-GR

Dans l'optique de mettre en œuvre le suivi et l'évaluation du SDT-GR, la première étape consisterait à mettre en place un **comité de pilotage** du monitoring (composé de quelques personnes) qui sera en charge du suivi des travaux réalisés par l'équipe monitoring.

Ce comité de pilotage devra déterminer le but et la portée du système de suivi-évaluation qui sera mis en place (voir notamment à ce sujet le point 4. « Modalités pour le monitoring du SDT-GR »). Il y aurait éventuellement lieu de fixer le budget, ainsi que le temps de travail nécessaire à court ou moyen terme pour réaliser le monitoring du SDT-GR. Enfin, le mode de fonctionnement de ce comité de pilotage devra aussi être précisé dès le départ.

En fonction de ces différents points, le comité de pilotage désignera une **équipe monitoring** qui effectuera le suivi et l'évaluation du SDT-GR (équipe externe ou interne au CCDT). La composition de cette équipe pourrait être variable dans le temps en fonction des missions qui lui seront assignées¹².

Dans un second temps, la mise en œuvre du monitoring du SDT-GR suivrait un programme séquentiel, dont le planning pourrait être établi comme décrit ci-dessous.

À titre exemplatif, nous reprenons ainsi quelques étapes clés d'un monitoring qui se pencherait tour à tour sur les trois volets décrits dans cette note méthodologique, à savoir l'évaluation de l'appropriation du SDT-GR par les acteurs de la Grande Région, l'évaluation du processus de mise en œuvre du SDT-GR, et enfin l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par les documents composant le SDT-GR.

Cette proposition met en lumière d'une part certaines actions indispensables en vue de planifier la collecte et la gestion des données, l'analyse des données ou encore le compte-rendu et l'utilisation des informations, et d'autre part pose des repères temporels pour permettre au comité de pilotage de préparer en amont ces diverses actions.

Jalon 1 – 2022 (T0)

1. Indicateurs d'appropriation du SDT-GR
 - L'équipe monitoring étudie les 4 premières questions [A1-A4]
 - L'équipe monitoring réalise également une enquête [A5]

2. Indicateurs de processus et de réalisation du SDT-GR
 - Le comité pilotage établit la version finale de la grille d'évaluation

¹² Voir notamment l'exemple de la structure de gouvernance instaurée pour suivre la mise en œuvre de la stratégie transfrontalière de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (point 5 – organisation institutionnelle et mode opératoire)

- L'équipe monitoring remplit la grille d'évaluation là où il y a eu des projets entrepris
3. Indicateurs de résultats du SDT-GR
 - L'équipe monitoring définit la liste des indicateurs de résultats à utiliser (tenant compte de la disponibilité et comparabilité des données dans les cinq versants)
 - Le comité pilotage réalise la collecte des données dans les cinq versants, qui permettront de calculer les indicateurs de résultats au temps T0.

Jalon 2 – 2025 (T0+3)

1. Indicateurs d'appropriation du SDT-GR
 - L'équipe monitoring étudie à nouveau les 4 premières questions [A1-A4] et réalise une deuxième enquête [A5]
 - L'équipe monitoring évalue la participation des acteurs institutionnels au SDT-GR [A6]
2. Indicateurs de processus et de réalisation du SDT-GR
 - L'équipe monitoring met à jour la grille d'évaluation
3. Indicateurs de résultats du SDT-GR
 - L'équipe monitoring effectue la mesure des indicateurs de résultats au temps T0.
4. Premiers enseignements du SDT-GR
 - L'équipe monitoring identifie les points positifs et les chantiers restant à mettre en œuvre
 - Le comité de pilotage diffuse et communique les résultats du monitoring

Jalon 3 – 2030 (T0+8)

1. Indicateurs d'appropriation du SDT-GR
 - L'équipe monitoring réalise une troisième enquête [A5]
 - L'équipe monitoring évalue à nouveau la participation des acteurs institutionnels au SDT-GR [A6]
2. Indicateurs de processus et de réalisation du SDT-GR
 - L'équipe monitoring met à jour la grille d'évaluation
3. Indicateurs de résultats du SDT-GR

- L'équipe monitoring effectue la mesure des indicateurs de résultats et fait un travail de comparaison avec la situation initiale (T0+8 vs T0)
4. Bilan global du SDT-GR
- L'équipe monitoring met en lumière les principales conclusions
 - Le comité de pilotage diffuse et communique le bilan du monitoring

Documents rédigés dans le cadre du projet Interreg SDT-GR

Action 3 “Constituer un socle de connaissances partagé et un langage commun”

Cahier thématique n°1 : Dynamiques démographiques et les besoins territoriaux associés

Cahier thématique n°2 : Mobilité des personnes et des marchandises

Cahier thématique n°3 : Développement économique

Cahier thématique n°4 : Environnement – Energie

Cahier synthétique n°5 : Enjeux du développement territorial de la Grande Région

Action 4 “Etablir une vision stratégique : doter la Grande Région d'un projet d'avenir commun”

Une vision prospective transfrontalière pour la Grande Région

Vision stratégique opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région

Action 6 “Suivi et Évaluation”

Note méthodologique pour la mise en place d'un monitoring du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR)