

REGION  
BOURGOGNE  
FRANCHE  
COMTE



UNION EUROPÉENNE

## Evaluation de mise en œuvre des PO FEDER-FSE Bourgogne & Franche Comté Massif du Jura

Synthèse – 20 juillet 2017

Teritéo  
TERRITOIRES EN MOUVEMENT

En partenariat avec

**ASTER Europe**   
Appui stratégique et technique à l'action européenne en région

Dictys  Conseil

*Cette étude a été cofinancée par l'assistance technique des PO FEDER-FSE Bourgogne et Franche Comté / Massif du Jura*

# 1. Objectifs et méthodologie

## Les objectifs de l'évaluation

La présente évaluation a porté sur deux des cinq programmes pour lesquels le Conseil Régional de Bourgogne-Franche-Comté est autorité de gestion : le Programme Opérationnel FEDER-FSE Bourgogne 2014/2020 et le Programme Opérationnel FEDER/FSE Franche-Comté et Massif du Jura 2014/2020. Les finalités et les questionnements évaluatifs sont communs aux deux programmes opérationnels et portent sur la mise en œuvre des programmes depuis leur adoption : le 26 novembre 2014 pour la Bourgogne et le 10 novembre 2014 pour la Franche-Comté. Une attention particulière a été portée aux actions alimentant le cadre de performance et aux priorités d'investissement dont la programmation est faible.

Cette évaluation visait deux objectifs majeurs :

- La dynamisation de la programmation et des réalisations dans la perspective de la revue de performance ;
- L'amélioration et la fluidification des procédures dans un contexte de réorganisation régionale.

## Méthodologie

La méthodologie d'évaluation s'est notamment appuyée sur :

- Une analyse des données de programmation
- Une analyse des indicateurs issus de synergie
- Des simulations des perspectives de programmation et de certification
- Des analyses des documents cadrant la communication et la gestion (DSGC, guide du bénéficiaire, site internet...)
- Des entretiens avec les directions opérationnelles et les gestionnaires, et pilotes de la DERI
- Des entretiens avec les DGA
- Une réunion avec la DERI le 31/03
- Une réunion avec la DGS le 14/04
- Une réunion avec le vice-président Europe le 15/06
- Une réunion de lancement, 2 comités techniques et 2 Comités de pilotage

La présente synthèse présente les principales conclusions et recommandations de l'étude.

## 2. Les enseignements clés de l'évaluation

### A. Etat d'avancement et constats sur la dynamique de programmation

Les dynamiques de programmation ont fait l'objet d'une analyse à l'échelle de l'objectif spécifique, détaillée dans le rapport d'évaluation. En vue globale, les deux fonds des deux programmes s'inscrivent dans une trajectoire conforme à la progression théorique, à l'exception du FEDER Bourgogne qui concentre un retard important : au 31 mars 2017, son taux de programmation affichait un niveau près de trois fois inférieur à la moyenne nationale. Il a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la présente évaluation.

Taux de programmation UE au 26/06/2017

	FEDER	FSE
PO Bourgogne	11,13%	31,47%
PO Franche-Comté / Massif du Jura	27,73%	53,78%

Le tableau ci-dessous reprend pour chaque PO les points clés issus des analyses, traduisant la situation des programmes au mois d'avril 2017.

PO Franche Comté et Massif du Jura	
AXE 1 – Assurer le développement et la pérennité de l'économie	Une dynamique de programmation positive, portée notamment par l'identification de projets de R&I structurants dans le cadre de la SRI-SI. Une difficulté plus importante sur l'OS 1.4, relatif aux investissements matériels dans les PME.
AXE 2 – Promouvoir l'utilisation intelligente des TIC en faveur de la société	Un axe en retard, du fait notamment d'un engagement plus tardif des travaux d'animation.
AXE 3 – Assurer un développement durable de la Franche-Comté en limitant sa consommation	Une situation globale positive, mais masquant des disparités fortes, avec des OS dynamiques (efficacité énergétique du logement social, multimodalité), <i>a contrario</i> de ceux consacrés aux ENR, et à l'efficacité énergétique de l'enseignement supérieur. Sur cet axe, les problématiques de sécurisation juridique et de ressources humaines (énergéticien) ont eu un effet pénalisant.
AXE 4 – Mettre la formation et la qualification au service d'une économie locale pourvoyeuse d'emplois	Une dynamique de programmation favorable, des enjeux à venir sur la gestion de la certification.
AXE 5 – Favoriser une approche intégrée du développement urbain durable	Un retard de programmation, lié aux délais de structuration des organismes intermédiaires et la complexité juridique des dossiers
AXE 6 – Promouvoir un développement touristique durable du Massif du Jura	Une progression conforme aux objectifs

AXE 1 – Pour une croissance intelligente	Une situation très préoccupante, croisant des difficultés d'émergence des dossiers (infrastructure de recherches), de sécurisation des opérations (instruments financiers, plateformes collaboratives de recherche), de ciblage du programme (OS 1.3 création d'entreprises).
AXE 2 - Pour une société numérique	Un retard d'exécution qui renvoie pour l'essentiel au retard pris sur le déploiement des infrastructures très haut débit, en dépit du suivi resserré des dossiers par l'AG.
AXE 3 – Vers une société à faible teneur en carbone	L'avancement de l'axe est marqué par un retard général tant sur l'efficacité énergétique, la production d'énergie renouvelable, le soutien au développement de la multimodalité. Les difficultés renvoient à un cumul de facteurs sur l'émergence de dossiers (logement social), leur instruction et le ciblage du programme opérationnel OS 3.3)
AXE 4 – Pour une biodiversité durable	La mise en œuvre de cet axe est conforme aux objectifs
AXE 5 – Pour un développement urbain durable	Un retard de programmation, lié aux délais de structuration des organismes intermédiaires et la complexité juridique des dossiers. Une dynamique plutôt positive sur le logement social.
AXE 6 – Pour la formation tout au long de la vie	Une progression conforme aux objectifs

## B. Facteurs explicatifs : des difficultés qui renvoient à des facteurs multiples

**Des facteurs externes défavorables.** En premier lieu, la mise en œuvre de ces programmes s'inscrit dans un contexte général de difficultés partagées par l'ensemble des AG :

- Des priorités d'interventions nettement plus resserrées que sur la précédente génération : concentration thématique, choix limité de priorités d'investissement ;
- Une approche par les résultats (cadre de performance) et des exigences de gestion (dégagement d'office) contraignantes ;
- Un environnement réglementaire instable et parfois problématique (régime d'aides d'Etat) qui soulève des risques forts sur de nombreuses thématiques prioritaires (Innovation, développement économique, ENR...) ;
- Les retours d'expérience des plans de reprise de la génération précédente ont conduit la plupart des autorités de gestion à mettre en place des procédures d'instruction nettement plus approfondies

### Des facteurs spécifiques liés à la situation régionale

Mais les retards rencontrés sur le volet FEDER du PO Bourgogne notamment, renvoient également à des enjeux spécifiques :

- Le **retard d'adoption** des programmes et la clôture de la précédente génération a pénalisé le démarrage du programmes 14-20 ;
- Un **contexte de fusion** qui a induit une déstabilisation transitoire des modes de fonctionnement, avec des organisations des deux programmes opérationnels, marquant de larges différences
- Sur l'axe 1 du PO Bourgogne, **l'adossement quasi exclusif du FEDER aux politiques de droit commun** de l'institution a fortement obéré les capacités de déploiement du programme opérationnel.
- Une faible **formalisation de la répartition** des fonctions en termes d'animation et de détection des projets, qui a reposé de ce fait sur la qualité des relations interpersonnelles entre agents. En l'absence de véritable **stratégie d'animation**

**coordonnée**, les relations avec certains porteurs et partenaires clés du programme, comme BPI ou les pôles de compétitivité ont été engagées trop tardivement, en particulier sur l'axe 1 du PO Bourgogne. En dépit de cette faible structuration, on peut juger que l'articulation technique entre directions fonctionne plutôt positivement sur certains sujets, telles que les infrastructures numériques ou bien les projets de recherche et innovation sur le volet franc-comtois.

- Une logique **de fléchage des dossiers** de directions opérationnelles vers le FEDER qui n'apparaît pas pleinement optimale, avec des « occasions manquées » sur des dossiers d'aide à l'investissement des entreprises, mais aussi une tendance à la remontée de dossiers de faibles montants, fortement mobilisateurs en ingénierie d'accompagnement au regard des montants mobilisés. Sur le FEDER Bourgogne, 38% des dossiers programmés mobilisent moins de 50 000 euros de FEDER, pour une moyenne globale se situant autour de 200 000 euros.

- **Un cadre stratégique plus restrictif sur quelques OS en comparaison avec d'autres AG Françaises.** Les analyses ont montré que les difficultés rencontrées par les programmes renvoyaient pour l'essentiel à d'autres facteurs que le ciblage stratégique. Pour autant, quelques objectifs spécifiques présentent un cadre excessivement restrictif (OS 1.3 sur la création d'entreprises ; OS 3.3 sur les alternatives à la mobilité individuelle) et il existe un enjeu général de rapprochement des périmètres éligibles sur certaines thématiques des deux programmes (usages numériques notamment), afin de favoriser la lisibilité de l'action

### C. Perspectives au regard des critères du dégageement d'office et du cadre de performance

Au-delà de l'état des lieux de la situation actuelle, l'évaluation a été l'occasion d'une analyse sur les perspectives des deux programmes au regard du dégageement d'office et de la revue de performance :

• **Le retard de programmation a trois incidences potentielles :**



Le **dégagement d'office** est l'annulation, par la Commission Européenne d'une partie des crédits dont dispose le programme si le rythme de certification des dépenses n'est pas suffisamment rapide. L'écart à l'objectif est déduit de l'enveloppe restant à disposition du programme. Cette règle s'applique à l'échelle de chaque fond et chaque programme. Concrètement, elle correspond à un niveau de dépenses certifiées par l'autorité de certification de 5,5% fin 2017 et de 15,8% fin 2018, à l'échelle de chaque fonds pour chacun des programmes opérationnels.

Les travaux pour l'atteinte des objectifs du dégageement 2017 sont déjà largement engagés par la direction Europe, l'évaluation ne peut dès lors apporter des contributions sur cette question. Sous réserve de la bonne réalisation des prévisionnels, les deux programmes paraissent en situation de faire face aux échéances.

Pour 2018, une situation de risque important est identifiable sur le FEDER Bourgogne. Le seuil de dégageement d'office se situe à hauteur de 80 millions d'euros de dépenses certifiées, qui dépasse le volume de dossiers programmés. Au-delà des

enjeux de bonne réalisation des dossiers programmés, le vivier de projets programmés et pressentis ne permet pas à ce jour de couvrir les objectifs, nécessitant la détection et la programmation de projets complémentaires (cf. Recommandation n°1), susceptibles d'être partiellement ou totalement réalisés avant fin 2018.

Sur le reste des programmes concernés par l'évaluation, la trajectoire de progression au regard des contraintes du dégageant d'office apparaît plutôt favorable.

Avec l'instauration **du cadre de performance**, l'attribution de 6% de ces crédits, soit plus de 13 millions d'euros, est conditionnée à l'atteinte d'une série d'objectifs reliés aux indicateurs financiers et de réalisation du programme. Du fait de la nouveauté de cette approche, de nombreuses autorités de gestion ont rencontré des difficultés de calibrage des cibles et des indicateurs. Cette situation a motivé une demande de révision des deux programmes opérationnels en 2017 pour un ajustement technique de certaines cibles et indicateurs. A ce jour, la situation des différents axes au regard des cibles du cadre de performance est fortement corrélée à leur avancement financier.

Sur le PO Franche-Comté / Massif du Jura, les axes 2 « TIC » et 5 « développement urbain durable » présentent des perspectives plutôt défavorables, avec des incertitudes liées notamment au calendrier de réalisation des projets. Les autres axes ne soulèvent pas d'inquiétude à ce jour.

Sur le PO Bourgogne, les axes 4 « biodiversité » et 6 « FSE » apparaissent dans une situation positive, les autres présentent des perspectives défavorables voire très défavorables, qui s'expliquent essentiellement par le retard de programmation. Sur les axes 1 « croissance intelligente » et 2 « TIC », il existe un risque de sous-performance entraînant une suspension de paiements, au regard des tendances actuelles.

Ces trajectoires sont néanmoins susceptibles de connaître des inflexions substantielles, compte tenu de l'évolution de la dynamique de programmation, des calendriers de réalisation des opérations, mais aussi de possibles évolutions réglementaires à venir sur la prise en compte d'opérations partiellement réalisées<sup>1</sup>.

#### D. Enseignements transversaux sur la mise en œuvre

Les procédures d'animation, d'accompagnement des porteurs de projets et de certification et de paiement ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'évaluation, en particulier au prisme de la nouvelle organisation régionale. Des différences substantielles dans les choix de mise en œuvre des 2 PO ont notamment été relevées sur :

- Le périmètre stratégique : les deux programmes présentent une cohérence globale des objectifs mais des différences techniques sur certaines thématiques (ex : création d'entreprise, orientation professionnelle, usages numériques) qui pourraient mériter une harmonisation ;
  - La mobilisation des options de coûts simplifiées, les seuils et plafonds d'aides ;
  - Les modalités de contrôle de la commande publique ;
  - Les modalités d'échantillonnage, de réalisation de certificats de service faits, et de traitement des écarts entre postes et sous postes ;
- Les procédures de mise en paiement.

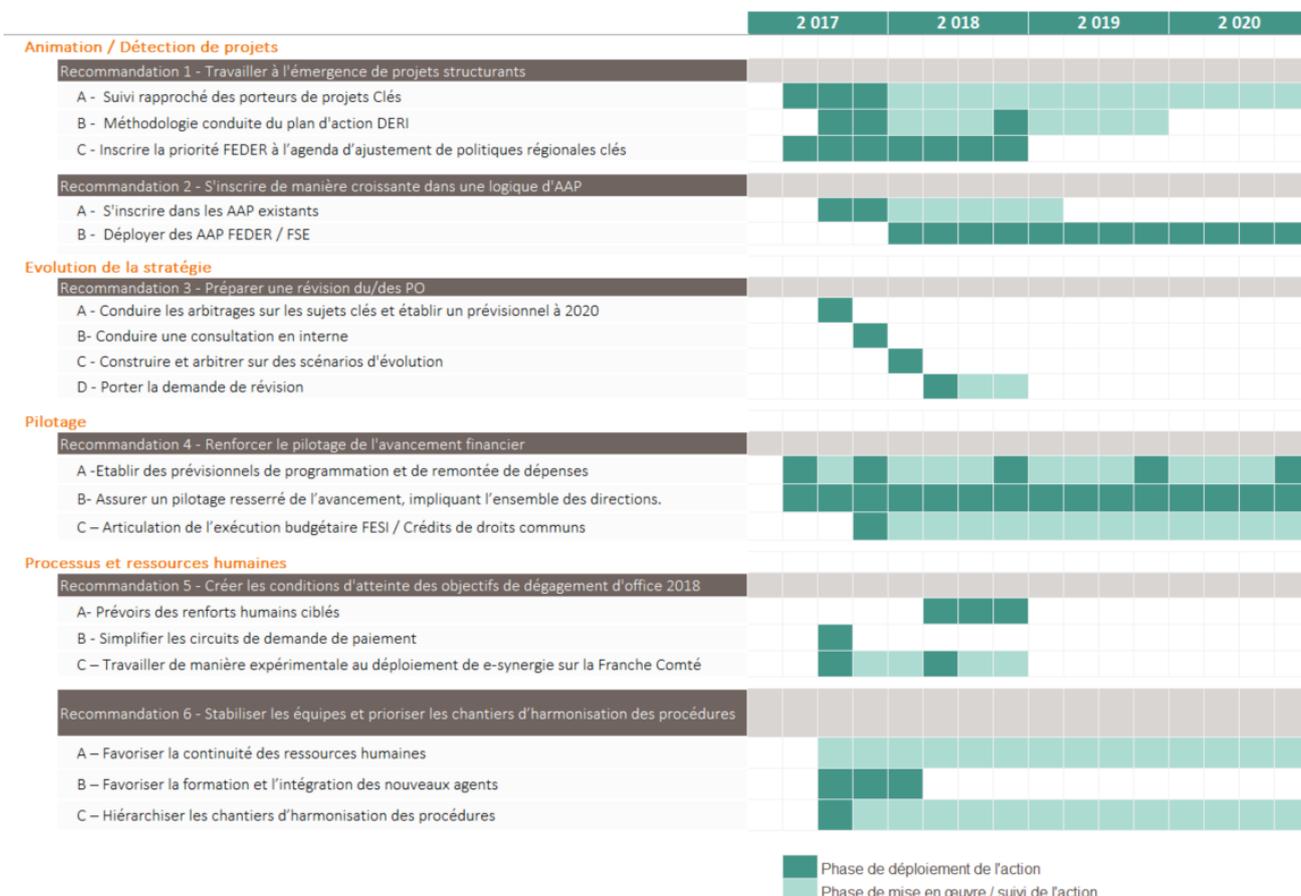
---

<sup>1</sup> Seules les opérations totalement achevées peuvent être actuellement prise en compte. Des discussions sont actuellement en cours entre le Cget, autorité de coordination FEDER, et la CE en vue d'un assouplissement de cette règle.

Si la convergence des outils et procédures apparaît souhaitable, notamment dans la perspective de projets structurés à l'échelle « grande région », l'harmonisation complètes des périmètres des processus n'apparaît pas réaliste à court terme. Des recommandations pour la priorisation de ces différents chantiers ont été proposées.

### 3.Recommandations

Les recommandations formulées reprennent les principales pistes de travail identifiées au fil du rapport, autour d'une présentation plus structurée et opérationnelle. 6 recommandations, déclinées en 18 actions s'inscrivent dans 4 thématiques ont été proposées, ainsi qu'un calendrier de déploiement.



Chaque recommandation a fait l'objet d'une fiche détaillée. En synthèse, elles mettent notamment en exergue les enjeux suivants :

- Animation et détection de projets** : les possibilités d'animation sur les OS en difficulté ne paraissent pas avoir été épuisées. Il s'agit là d'un levier d'action prioritaire, au regard de l'enjeu de dynamisation à court terme du FEDER Bourgogne. Cette action doit s'appuyer sur une amplification de travaux d'animation ciblés sur des porteurs clés (en particulier sur l'axe 1 du PO Bourgogne) autour d'un plan d'action coordonné par la DERI, associant les directions opérationnelles. Par ailleurs l'intégration de l'enjeu FEDER dans la refonte des politiques régionales et des CPER, doit être renforcée et surtout travaillée plus en amont du processus décisionnel. Enfin, la mise en place d'une stratégie plus forte de mise en œuvre par appel à projets constitue un axe pour dynamiser l'animation et la détection des projets.
- Adaptation de la stratégie**. Le cadre stratégique des deux programmes apparaît globalement pertinent et n'apparaît pas comme la cause première des difficultés constatées. La mise en place d'une révision courant 2018 paraît néanmoins pertinente, afin de créer les conditions de réussite d'une seconde partie de programmation. Cette révision pourrait concourir à trois objectifs :

- Levers des points de blocages techniques sur certains OS (ex : notamment OS 1.3 et OS 3.3 du PO Bourgogne), au périmètre restrictif, au regard des périmètres généralement retenus dans les autres PO métropolitains.
- Sans entrer dans une harmonisation complète, favoriser la convergence des certains (ex : usages numériques), afin de renforcer la lisibilité de l'intervention communautaires pour les porteurs de projets dans une perspective Bourgogne-Franche-Comté
- Réajuster les maquettes d'intervention dans une logique de révision à mi-parcours et ouvrir le cas échéant à des types d'actions non prévus aux PO mais qui peuvent s'inscrivent dans le cadre stratégique.

Au regard du retour d'expérience des premières années de mise en œuvre, les critères de simplicité de gestion et d'effet levier sur la programmation devront être placés au cœur des arbitrages.

- **Pilotage.** Au vu des enjeux importants et qui concernent largement l'articulation des différentes directions de la Région, la mobilisation du top-management dans une logique de suivi resserré et d'arbitrage, constitue une condition indispensable pour la réussite des prochaines échéances du dégagement d'office et de la revue de performance. Par ailleurs, il importe de mettre en place les outils de pilotage et de décision nécessaires au bon équilibre des décisions stratégiques d'exécution budgétaires entre lignes de droit communs et crédits communautaires, placés sous sa gestion.
- **Processus et ressources humaines.** Le contexte de réorganisation consécutif à la fusion a entraîné une déstabilisation transitoire des équipes qui a pénalisé la mise en œuvre des deux programmes. La présence d'équipes complètes et stable s'inscrivant dans la nouvelle organisation n'est pas encore pleinement acquise, même si des progrès très importants vers cet objectif ont été réalisés au cours de l'évaluation. Dans ce contexte, des propositions de priorisation des chantiers d'harmonisation des procédures ont été formulées, en tenant compte d'un impératif de réalisme sur les moyens mobilisables. A plus court terme, la tenue des objectifs du dégagement d'office 2018 sur le PO Bourgogne nécessitera un effort exceptionnel et simultané d'animation, d'instruction et de certification, qui paraît difficile à tenir dans la configuration actuelle. La mobilisation de renforts ou de prestations apparaît nécessaire sur les années 2018, voire 2019, afin d'impulser un redressement durable du FEDER Bourgogne.



Votre correspondant pour cette mission

**Mathieu Sabourin**

[sabourin@teriteo.fr](mailto:sabourin@teriteo.fr)

06-14-11-00-53

04-67-29-36-50

“Teritéo  
TERRITOIRES EN MOUVEMENT