

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Programme opérationnel FEDER Coopération - POCT

Rapport final
Ernst & Young



Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel.

Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité.

Ce document, réservé à votre seul usage interne tant dans sa forme que son contenu, est confidentiel. Il ne peut être divulgué à des tiers qu'avec notre accord.

Ce rapport est émis en application du contrat convenu entre nous.

Sommaire

1.	Préambule.....	4
2.	Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du POCT	5
3.	Introduction	12
3.1.	Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours.....	12
3.2.	Contenu et objet du présent rapport	12
3.3.	Méthodologie et travaux réalisés	13
4.	Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports).....	14
4.1.	Présentation de la stratégie régionale plurifonds	14
4.2.	Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds	18
4.3.	État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds.....	36
4.4.	La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds	44
4.5.	Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds	63
5.	Evaluation du PO FEDER Coopération 2007-2013 (POCT)	65
5.1.	Résumé non technique de l'évaluation du POCT.....	65
5.2.	Le PO FEDER Coopération à La Réunion	67
5.3.	La pertinence et la cohérence du PO FEDER Coopération.....	70
5.4.	L'état d'avancement du PO FEDER Coopération à mi-parcours	83
5.5.	Le dispositif de mise en œuvre du PO FEDER Coopération	105
5.6.	Recommandations sur le PO FEDER Coopération	112
6.	Annexes	113
6.1.	Liste des personnes interrogées pour l'évaluation du POCT.....	113
6.2.	Liste des tableaux et figures	114
6.3.	Analyses complémentaires	114

1. Préambule

Le cabinet Ernst & Young, en partenariat avec le cabinet LA Conseil, le cabinet AND International et le cabinet Gaëlle de Carmantrand EI, a été retenu par la Région Réunion pour conduire l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion FEDER Convergence, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP.

L'exercice s'est déroulé entre les mois de juin et de novembre 2010.

Chaque programme européen fait l'objet d'un rapport d'évaluation propre qui analyse sa pertinence, sa cohérence, son état d'avancement à mi-parcours de la programmation, ses premiers résultats et ainsi que ses spécificités en termes de mise en œuvre.

Les programmes européens s'inscrivent à La Réunion dans une stratégie unique intégrée plurifonds qui fixe les orientations et objectifs pour l'ensemble de la période de programmation. Cette stratégie repose également sur un système de gestion intégré lui aussi. Chacun des rapports présente ainsi, en première partie, l'évaluation de cette stratégie intégrée : de sa pertinence et sa cohérence au regard de l'évolution du contexte et de la qualité du système de gestion qui la met en œuvre.

Chaque rapport présente également un résumé non technique, synthèse des analyses, conclusions et recommandations.

Le présent rapport est le rapport final.

2. Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du POCT

Évaluation de la stratégie régionale plurifonds - Résumé

Pertinence et cohérence de la stratégie à mi-parcours de sa mise en œuvre

La Réunion n'est pas épargnée par la crise économique et financière mondiale. Après une chute de 6 points de son taux de croissance, elle connaît, en 2009, une récession de 2,7%, soit le taux de croissance le plus bas depuis 1993. Cela ramène son produit intérieur brut à son niveau de 1993. C'est dans ce contexte de turbulences issues de la mondialisation que s'inscrivent des changements de politiques publiques consécutives à des contraintes budgétaires accrues et à la crise économique.

La crise renforce les handicaps structurels de La Réunion, à savoir, un territoire contraint, éloigné et isolé du grand marché européen ainsi qu'un marché régional restreint. Ils agissent à leur tour en « onde de choc » sur la santé économique de tout un tissu d'entreprises déjà vulnérables ainsi que sur la situation économique et sociale d'une population estimée en 2008 à 805 500 habitants subissant déjà une précarité certaine. Ainsi, la crise accentue la nécessité de relever les enjeux de développement identifiés dans le diagnostic préalable à l'élaboration des programmes européens.

Les collectivités territoriales et l'État doivent poursuivre leur effort d'amélioration des performances du territoire dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire.

Les réunionnais se retrouvent face à un marché du travail encore plus restreint qu'au cours des dernières années. Le besoin de rattrapage du niveau des formations (lutte contre l'illettrisme) tout comme l'objectif d'excellence sont toujours de mise dans une compétition accrue pour l'emploi local et extérieur.

Ainsi, la stratégie régionale intégrée apporte **toujours des réponses pertinentes** aux acteurs locaux mais les besoins sont désormais accrus (un plus grand nombre de chômeurs) ou étendus (de nouveaux secteurs, de nouvelles filières de formation, ...).

Les **nouvelles orientations stratégiques régionales** telles qu'annoncées dans le discours de mandature du président de Région font état d'une forte volonté de développer l'emploi sur la base d'« un plan de relance des grands chantiers régionaux (...) en engageant immédiatement une dynamique très forte de la commande publique ». De plus, la Région propose un nouveau Contrat d'Aide aux Communes pour augmenter leur capacité d'investissement avec une enveloppe globale de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, le **tourisme** est considéré comme une priorité et le plafond des aides de la Région sera aligné sur celui de l'aide aux entreprises industrielles ou artisanales. La stratégie régionale accorde également une grande importance aux filières de l'internet et du multimédia ainsi qu'à l'agriculture et à l'agro-alimentaire. En matière de **transport public**, le projet de « Trans-éco-Express » viendrait remplacer celui du Tram-train (inscrit au FEDER) en remplaçant le rail par la route et en dotant La Réunion d'un réseau de 2000 éco-bus. La **zone de coopération** régionale devrait s'élargir, La Réunion devant prendre toute sa place dans l'Océan Indien, soit les îles voisines mais également les pays du Canal du Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine ou l'Australie. **L'Humain** est également au cœur de la stratégie régionale tant dans une approche d'insertion, d'égalité des chances que d'excellence. Sur le plan du **développement culturel**, le projet de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise, inscrit dans le FEDER, est abandonné, la stratégie régionale visant davantage à protéger et à valoriser le patrimoine historique sur l'ensemble du territoire et à soutenir les artistes et associations culturelles.

Ces nouvelles orientations induiront un **effort d'adaptation** qui pourrait se mener essentiellement à l'échelle **des mesures** sans remettre en cause, fondamentalement, la stratégie pluri-fonds.

Les orientations retenues dans les programmes restent ainsi pertinentes dans leurs grandes lignes et résistent aux alternances politiques en raison de la relation étroite entre les grands défis de La Réunion auxquels répond la stratégie régionale intégrée et les handicaps structurels.

Par ailleurs, les acteurs réunionnais doivent **adapter leur mode opératoire** à la difficile anticipation de l'action publique. Les exigences de la programmation communautaire inscrivent les aides européennes dans une plus grande stabilité temporelle que celle des stratégies publiques de développement.

Le premier point d'attention consiste donc à observer de près l'évolution de la capacité d'investissement privée et publique du territoire. Les autres points d'attention seront plus en lien avec l'évolution de la politique régionale et en particulier, avec l'évolution des orientations portant sur le tourisme, la formation, les transports, l'urbanisation et la coopération régionale.

En outre, cette étape de révision et d'évaluation à mi-parcours doit également être l'occasion d'accorder à la **Stratégie Régionale d'Innovation**, la place qu'elle mérite dans les programmes opérationnels européens. Ceci pourra être une condition de sa mise en œuvre effective.

État d'avancement et qualité du système de gestion

NB : les analyses ont été essentiellement conduites à partir de données arrêtées au 30 juin 2010. Les événements de programmation intervenus depuis le mois de juillet ont néanmoins été pris en compte pour confirmer ou nuancer certaines conclusions.

Au 30 juin 2010, le **taux de programmation** de l'ensemble des programmes européens FEDER, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP) s'élève à **35%**, soit 670 millions d'euros sur 1 909 millions de contribution communautaire. La programmation du FSE (45%) est très avancée, celle du PO FEDER Coopération moins (17%). Notons que le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% au fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Le niveau de certification global s'élève au 30 juin 2010 à 13%. Le niveau d'avancement de chacun des axes de la stratégie est relativement homogène : de 34% pour les axes 2 (compétitivité économique) et 3 (compétitivité du territoire) et 42% pour l'axe 1 (compétitivité des hommes). L'équilibre prévu sur le plan stratégique entre la consolidation d'objectifs (via des mesures dites « en continuité ») et la poursuite d'objectifs plus innovants (via des mesures dites « en tournant ») est respecté à mi-parcours de la programmation : ces dernières représentent 35% de l'enveloppe total et 33% de la programmation au 30 juin 2010.

La partie de la stratégie contribuant au earmarking est programmée à 61% (69% des crédits FEDER Convergence sont earmarkés et l'ensemble du programme FSE est earmarké). Une remontée des dépenses conforme à la programmation permettra de garantir le respect des orientations de la Stratégie de Lisbonne.

Enfin, le **risque de dégageant d'office** est très limité à fin 2010 pour le PO FEDER, le FSE et le FEADER (*chaque rapport fait une analyse détaillée de ce risque*).

Un **système de mise en œuvre intégré** soutient le déploiement de cette stratégie intégrée. Il est fondé sur un **partenariat étroit** entre l'État, la Région et le Département, une **gouvernance tripartite à trois niveaux** (CNS, CLS, Agile) dont les instances sont co-présidées par les membres du partenariat et un **pilotage opérationnel des programmes par l'AGILE**, structure unique composée d'agents des institutions du partenariat. Les responsabilités **d'instruction et de suivi** des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le **partenariat** est la clé de voûte de l'ensemble du système : la fréquence des réunions du comité local de suivi (équivalent au comité de programmation) permet de maintenir la pression sur la programmation et lui assure un rythme et une qualité élevés ; les échanges fréquents des partenaires (notamment dans le cadre d'un comité local de suivi restreint composé uniquement des responsables) permettent un fonctionnement sur le mode du consensus et assurent aux membres une connaissance fine et technique des dossiers soumis à la programmation. Le partenariat est en outre solidaire et fait preuve d'unicité et de cohésion vis-à-vis des tiers et des autorités communautaires et nationales.

L'AGILE assure un appui technique au partenariat et aux services gestionnaires. La qualité de son assistance est reconnue par tous. Certaines fonctions dont elle a la responsabilité pourraient être améliorées : Présage démontre

encore quelques faiblesses, l'instruction manque de certains outils pour accompagner de manière plus efficace les porteurs de projets.

En revanche, la **valeur ajoutée du mode de gestion partenarial est avérée** : le regroupement et la mutualisation des moyens au sein de l'AGILE permet des gains d'efficacité ; le rythme et la qualité de la programmation contribuent au respect des orientations stratégiques données (earmarking, respect de l'équilibre entre les mesures en tournant et celles en continuité, écartement du risque de dégageant d'office) et la complémentarité des programmes est assurée par le jeu sur les lignes de partage entre les fonds.

Le double niveau d'intégration - au niveau stratégique et opérationnel - permet ainsi d'éviter des écueils rencontrés dans d'autres régions (pertinence du cadre d'intervention, programmation de projets matures, absence de lourdeur due au cofinancement, gain de temps grâce au circuit d'instruction unique) et participe à l'efficacité des programmes eux-mêmes. L'évaluation attire néanmoins l'attention sur **deux points** :

- Le partenariat peut être fragilisé par l'expertise et l'expérience de ses membres amenés à évoluer. Il repose certes sur un système de gestion solide (pas d'enjeux de pouvoir, respect des règles de fonctionnement du système de gestion, décision tripartite, etc.).
- Une trop faible part laissée au débat : le CNS permet avant tout d'informer, le CLS de suivre et de piloter. Le **Comité régional d'évaluation**, récemment créé, apparaît comme une possible réponse pour analyser les réalisations, résultats et impacts des politiques européennes. Ses objectifs et modalités de fonctionnement sont à définir dans le respect des fondamentaux du système

650 K€ sont dédiés à la communication sur le programme. 350 K€ ont été programmés à fin 2009. Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat avec les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. La communication actuelle cible assez largement le grand public au détriment peut être d'une communication plus ciblée auprès des porteurs de projet potentiels. Des relais d'information issus du monde économique sont à mobiliser davantage.

L'organisation du **processus d'instruction unique** apparaît pertinente et efficace. En revanche, ce dernier est perçu comme **plus complexe**, notamment sur le FSE qui exige des garanties élevées de la part des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux souffrent d'un manque de ressources ou de compétences adaptées.

Certains **bénéficiaires** continuent à se heurter à certaines difficultés et déplorent essentiellement la lourdeur des dossiers de candidature. C'est moins le cas pour les maîtres d'ouvrage publics dont les projets identifiés en amont bénéficient d'un cadre d'intervention ajusté. Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE et du Conseil général sur le FEADER (pour les investissements productifs), permet d'atténuer les difficultés de trésorerie rencontrées par les petits porteurs de projets. En revanche, la signature tardive de conventions pose encore des difficultés de trésorerie à certaines structures qui bénéficient de programmes d'action récurrents.

Les **contrôles** sont perçus comme pléthoriques et peu lisibles dans leur organisation. Pour certains bénéficiaires, les dossiers européens deviennent ingérables. Ils préfèrent s'en passer.

Le **dispositif de suivi-évaluation**, sous la responsabilité de l'AGILE est en construction. Il doit être stabilisé et fiabilisé. Le suivi financier est efficace et permet un pilotage prévisionnel dynamique. En revanche, alors que les indicateurs définis en début de programmation sont pertinents, leur mode de renseignement ne permet pas de les exploiter comme indicateurs de pilotage.

En matière d'évaluation, la création du Comité régional d'évaluation est saluée par ses membres. Il doit s'attacher à structurer un plan régional d'évaluation présentant les indicateurs d'évaluation et les sujets d'évaluation, etc. Ses modalités de fonctionnement doivent être définies dans le respect des fondamentaux du système.

Compte tenu des conclusions formulées ci-dessus, l'évaluation formule les recommandations suivantes :

En matière stratégique :

1. Assurer un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
2. Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des résultats des programmes

Sur un plan plus opérationnel :

3. Le renforcement des relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels des programmes européens
4. La poursuite de la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents, etc. dans la limite des exigences réglementaires européennes et nationales
5. La fiabilisation du dispositif suivi - évaluation via la refonte du processus de collecte de données pour renseigner les indicateurs et la montée en puissance du comité régional d'évaluation

Évaluation du programme FEDER Coopération (POCT) - Résumé

Dans la poursuite de l'Initiative INTERREG IIB, programme quasi expérimental de 5 M€ de FEDER sur la période 2000-2006, le Programme Opérationnel de Coopération (dit POCT) financé sur fonds FEDER constitue pour la première fois un **programme d'envergure pour la région Réunion en matière de coopération régionale**. Avec 35 M€ de FEDER, auquel s'ajoute 12 M€ de contreparties publiques, c'est un programme désormais significatif pour l'insertion de La Réunion dans sa zone d'appartenance géographique.

Sa logique d'intervention poursuit plusieurs objectifs :

- **Parfaitement intégré à la stratégie régionale plurifonds**, il s'inscrit dans la poursuite d'objectifs selon le triptyque compétitivité des hommes / compétitivité économique / compétitivité territoriale constituant la pierre angulaire des orientations retenues pour la période 2007-2013. Il représente en quelque sorte l'internationalisation des actions d'autres fonds dans la zone de coopération,
- **Conjuguant continuité et tournant**, il intervient sur des champs de coopération initiés dans le passé mais s'est également ouvert à d'autres secteurs stratégiques (notamment la protection civile, la coopération sanitaire, l'insertion sociale, le sport et certains sujets de recherche et innovation),
- Dans une volonté de pragmatisme, sa programmation est principalement portée par des **opérateurs techniques et économiques** et recherche une **réciprocité dans l'impact** (principes de co-développement et de retour sur investissement pour le territoire réunionnais),
- Enfin, il intègre **trois projets structurants** importants sur les trois axes du programme : la mise en place d'une station satellitaire à St Pierre, le développement d'une liaison numérique dans la zone et la création d'une structure d'accueil à l'international, représentant plus d'un tiers des financements disponibles.

Programme atypique par rapport aux autres PO coopération européens, le programme est particulièrement **complexe** à mettre en œuvre compte tenu de ses spécificités (une seule région communautaire concernée) et du contexte d'intervention (coopération avec des Etats tiers, essentiellement ACP, gouvernements et économies fragiles, instabilités de certains Etats, multiplicité des acteurs et organisations régionales).

Notifié en mars 2008 et caractérisé par une maquette financière dépendant largement des trois projets structurants rendant peu pertinente une lecture linéaire de la programmation, le programme affiche un **retard apparent au 30.06.2010 avec un taux de programmation UE de 17%**. Il connaît depuis fin 2009 une **accélération très forte de sa programmation, qui s'élève à 38% à fin octobre et pourrait atteindre plus de 50% au 31.12.2010** avec notamment la programmation de deux des grands projets structurants de la période (station satellitaire et structure d'accueil). Cette dynamisation de la programmation devrait se répercuter progressivement sur le niveau de certification, aujourd'hui extrêmement faible (2%) et permettre l'exclusion du risque de dégageant d'office jusqu'à fin 2012.

Aujourd'hui, la programmation est tirée par les thématiques s'inscrivant dans la continuité et par les opérateurs ayant mené des projets sur INTERREG IIB. Ainsi, les projets portés par le CIRAD et le CRVOI (axe 1), l'association France Volontaires (axe 3) et les nombreux projets dans les domaines culturels et sportifs (axe 3) ont bénéficié de l'expérience antérieure acquise ; tandis que 10 opérations concentrent actuellement 70% de la programmation. Les premières réalisations transversales du programme sont conformes aux objectifs initiaux poursuivis en termes de cibles (prédominance des actions multilatérales avec les partenaires de la COI et coopération bilatérale avec les partenaires historiques des premiers cercles de coopération), de types d'action (amorçage, conduite de projet, valorisation) et de secteurs (recherche et innovation, développement économique, pêche, culture et sport).

Les opérations initiées à mi-2010 en matière de **développement durable et de valorisation de l'environnement** dans la zone Océan indien (axe 1) sont conformes aux objectifs poursuivis. Elles se caractérisent par des actions d'envergure portées par des organismes de recherche rompus à la coopération régionale et garants de leur réussite. Avec la programmation du projet structurant majeur de cet axe - la station satellitaire à St Pierre - l'axe 1 atteindra en fin d'année un taux de programmation très satisfaisant (60%) et des résultats extrêmement prometteurs.

L'objectif **d'intégration économique** (axe 2), incluant de nouvelles opportunités de coopération, est plus complexe à mettre en œuvre. Quelques réalisations notables ont été lancées (actions collectives d'appui à l'internationalisation des entreprises, projet aquacole de l'ARDA au Mozambique) mais de nombreuses mesures restent à développer, en

plus de la refonte nécessaire du projet de câble numérique qui représente près de la moitié des montants financiers prévus.

Enfin, en termes de **développement humain et de solidarité** (axe 3), la poursuite et l'amplification de certains projets de coopération historiques tels les volontaires du progrès offrent des résultats intéressants en matière de mobilité et d'insertion professionnelle. Le soutien aux projets culturels et sportifs nécessite d'être restructuré ;

Globalement, la **valeur ajoutée du programme et les retombées pour La Réunion** résident à ce stade de la programmation dans la valorisation des capacités d'expertise de La Réunion dans la zone ainsi que de ses plateaux techniques, dans le soutien à l'ouverture et la mise en réseau des opérateurs économiques à l'international, et dans la mobilité des jeunes notamment.

La seconde phase de programmation s'ouvre avec quelques enjeux clefs qu'il convient d'anticiper :

- Les instabilités accrues à Madagascar et aux Comores, susceptibles de freiner certains projets,
- La nouvelle stratégie de coopération de la collectivité régionale, clairement orientée vers les projets à retombées économiques avec des partenaires à fort potentiel,
- Les avancées réalisées en matière de concertation et d'identification de projets communs, permettant une articulation FEDER / FED.

La révision à mi-parcours doit à ce titre être l'occasion d'ajuster et d'accompagner ces réflexions. Au-delà de l'exercice de révision, l'évaluation recommande 7 pistes de travail :

1. **Visibilité du POCT** : renforcer la visibilité et la spécificité du POCT
 - Avec les opérateurs de La Réunion via une véritable animation sur le territoire, l'appui sur les structures relais et des appels à projet ciblés,
 - Avec les partenaires de la zone en poursuivant la démarche institutionnelle via les instances de concertation régionale et l'analyse de l'articulation avec les projets FED notamment.
2. **Stratégie** : étudier avec la collectivité régionale l'intégration des nouveaux axes prioritaires de la politique de coopération en analysant les secteurs prioritaires à renforcer (tourisme, développement économique, innovation, pêche), l'ajustement de certains projets vers une recherche systématique de retombées économiques et l'opportunité de développer des projets sur les nouveaux pays cibles aujourd'hui en retrait (Maurice, Inde, Australie notamment).
3. **Articulation avec le FED** : faire de la seconde phase de programmation une réelle phase d'expérimentation opérationnelle du FED / FEDER de manière à préparer la période post 2013 avec, selon les succès obtenus, des expériences concrètes sur lesquelles s'appuyer ou a minima une bonne connaissance des contraintes et obstacles existants sur ces dossiers
4. **Dynamisation de la programmation** : travailler sur les mesures en retard, notamment à travers la revue systématique des projets initialement pressentis, un appui à certains services instructeurs et le lancement d'appels à projet ciblés.
5. **Instruction** : accompagner les services instructeurs en difficulté (notamment au sein du Conseil général) et revoir éventuellement la gestion de certaines mesures.
6. **Résultats et valeur ajoutée** : renforcer la vérification de la caractérisation de la valeur ajoutée attendue dans le montage des dossiers et le choix des projets (valeur ajoutée économique, humaine, institutionnelle, scientifique et technique) et resserrer certains cadres d'intervention sur des projets plus structurants.
7. **Évaluation** : mener une étude d'impacts quantitative et qualitative spécifique, au regard des enjeux de la coopération régionale pour La Réunion, des opportunités sur les financements européens post 2013, de la pluralité des acteurs et des instruments. L'étude devra également tenir compte de la difficulté de quantifier les résultats sur ce type de problématique.

3. Introduction

3.1. Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours

L'obligation d'évaluation des programmes structurels régionaux existe de longue date et a été rappelée pour la génération 2007-2013 par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil qui en énonce les principaux objectifs :

« (...) les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés ».

Les modalités de mise en œuvre des démarches d'évaluation ont été précisées par divers textes communautaires et nationaux : la Commission européenne a ainsi adopté en avril 2007 des **Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation** (en application du règlement (CE) n° 1083/2006) de ces politiques structurelles portant sur la **mise en œuvre d'une évaluation pendant la période de programmation**.

Le cabinet Ernst & Young a été retenu par la Région Réunion pour être accompagnée dans l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion.

Conformément au cahier des charges de l'évaluation, celle-ci vise à dresser un bilan de l'avancement des différents programmes européens, et à analyser la pertinence, la cohérence, l'efficacité de mise en œuvre et l'efficacité de la stratégie régionale plurifonds d'une part, et de chacun des programmes européens d'autre part (PO FEDER Convergence, PO FSE, PO FEDER Coopération, PO FEP, PO FEADER).

Positionnée à mi-parcours de la réalisation des programmes européens, l'évaluation doit tout particulièrement permettre d'alimenter la réflexion et les travaux du Comité Local de Suivi composé de représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général, au travers de recommandations opérationnelles et concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens et par la même, de la stratégie régionale plurifonds sur les dernières années de programmation (2010-2013).

3.2. Contenu et objet du présent rapport

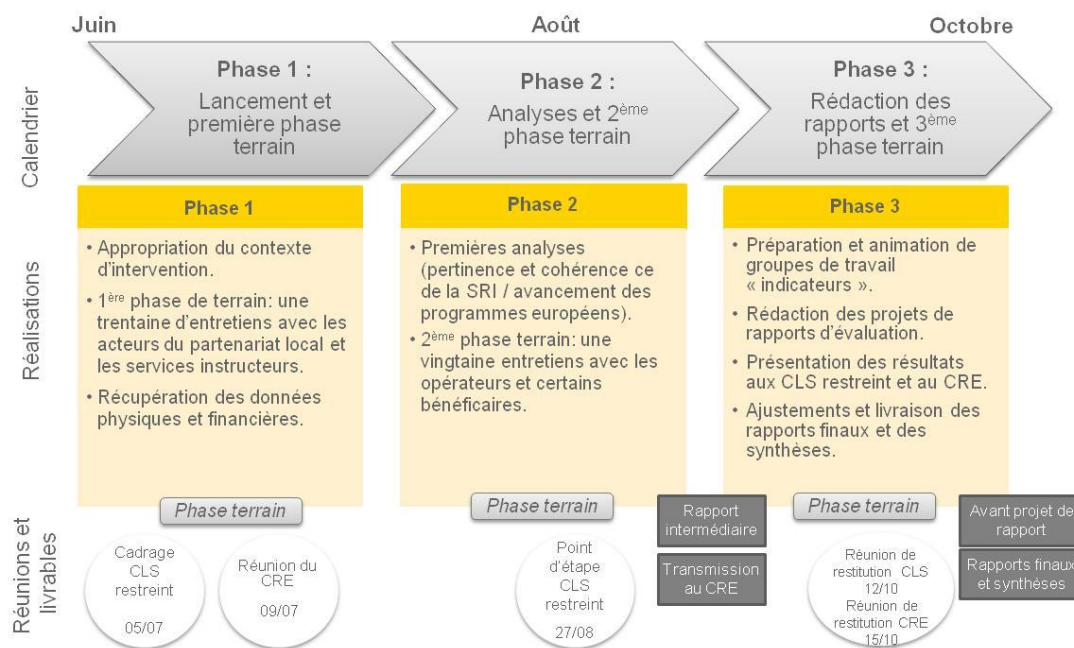
Ce rapport final se présente en deux principaux chapitres

- Une analyse transversale et plurifonds (commune aux 5 rapports d'évaluation), intégrant principalement :
 - L'analyse de la stratégie régionale plurifonds et de sa pertinence, après 3 années de programmation. Cette analyse s'appuie sur l'évolution du contexte réunionnais et vise à déterminer si de nouveaux enjeux ou événements sont de nature à modifier les orientations stratégiques définies à la conception des programmes.
 - L'état d'avancement de cette stratégie plurifonds : une consolidation des premières réalisations physico-financières permet de dresser un premier bilan de la contribution des 5 programmes européens à la stratégie régionale.
 - Une analyse transversale de la mise en œuvre des programmes européens pour s'assurer de la qualité du système d'animation, de gestion, de suivi et de contrôle des programmes.
- Une analyse spécifique du PO FEDER Coopération présentant à mi-2010 :
 - Sa logique d'intervention, sa pertinence et sa cohérence au regard d'autres instruments existants. Une analyse spécifique est menée sur l'articulation entre le FEDER coopération et le FED, enjeu majeur pour la coopération régionale dans la zone Océan indien.

- L'état d'avancement du POCT
- Ses premières réalisations et résultats et leurs contributions à la stratégie régionale.
- Quelques points spécifiques relatifs à la mise en œuvre du POCT.

3.3. Méthodologie et travaux réalisés

Conformément à la méthodologie présentée en démarrage de mission, le présent rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux suivants :



Les principaux travaux réalisés sont les suivants :

- Entretiens de cadrage stratégiques et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes - autorités de gestion et de certification, services instructeurs, responsables de politiques, bénéficiaires, CESR et chambres consulaires, autres interlocuteurs (cf. détail des interlocuteurs rencontrés en annexe) ;
- Analyses sur la base de revues documentaires, d'extractions de données PRESAGE au 30 juin 2010, d'analyse de processus et de la perception des parties prenantes recueillies au cours des entretiens ;
- Rédaction des analyses, formulation des jugements évaluatifs, conclusions et recommandations.

* Les événements de programmation intervenus depuis le 1er juillet 2010 ont été pris en compte dans les analyses et conclusions.

4. Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)

4.1. Présentation de la stratégie régionale plurifonds

4.1.1. Démarche d'élaboration

La stratégie régionale intégrée 2007-2013 est l'aboutissement d'une **démarche de co-construction avec les services des partenaires** que sont l'État, la Région et le Département et d'une consultation de parties prenantes telles que le CESR¹, le CCEE², les chambres consulaires, les associations d'acteurs économiques, les EPCI³, l'association des maires, etc.

Cette élaboration a fait partie intégrante du processus général partenarial animé par l'AGILE pour la réalisation du bilan du DOCUP⁴ 2000-2006 et la préparation de la programmation suivante 2007-2013. A noter également que chaque acteur avait la possibilité de transmettre sa contribution écrite à la stratégie.

Pour la période 2007-2013, **la stratégie régionale intégrée s'élève à 1 909 millions d'euros** de contributions européennes pour une enveloppe totale de 3 484 millions d'euros, soit un taux d'intervention moyen de 54,8% pour l'ensemble des cinq programmes européens et une très large prédominance du PO FEDER Convergence qui pèse plus de la moitié (53,1%) de la stratégie :

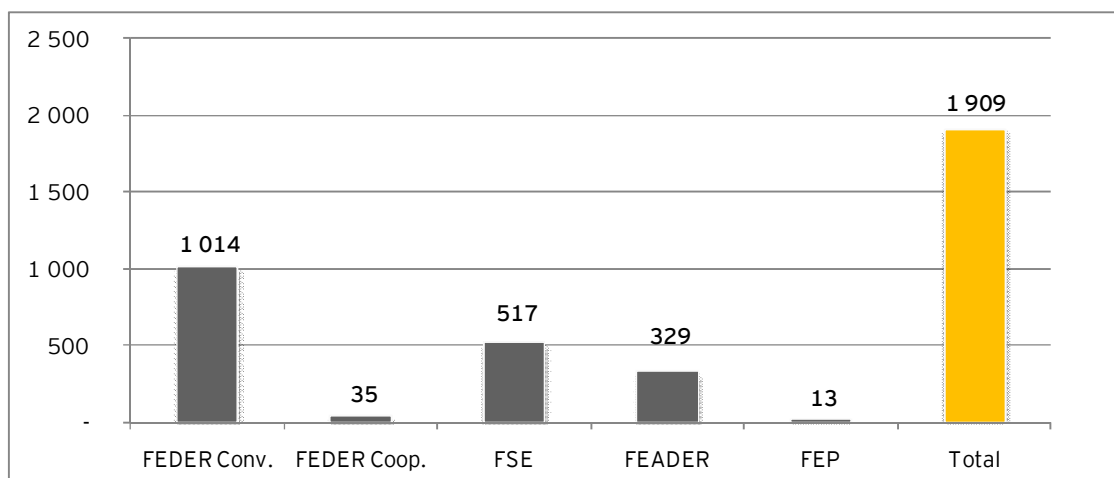
¹ Conseil Économique et Social Régional

² Conseil de la Culture de l'Éducation et de l'Environnement

³ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴ Document Unique de Programmation

Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée



Source : Ernst & Young, sur la base des données AGILE

L'élaboration de la **Stratégie régionale intégrée** se fondait sur **trois préalables méthodologiques** :

- Une cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégagent ;
- Une « mise à plat » des stratégies précédentes de mobilisation des programmes européens à La Réunion ;
- Une « mise à plat » des diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation (PR2D⁵, SAR⁶, SDADD⁷, PDCS⁸, PASER⁹, CPER¹⁰, ...).

Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Étapes	Période	Contenu et Période
Information et lancement	Mai-déc. 2005	Contribution à l'élaboration des documents stratégiques nationaux 2007-2013
	Février 2006	Réunions d'informations avec les services et des bénéficiaires, constitution de l'instance de concertation, rapport d'information aux instances appropriées État-Région-Département
Bilan et diagnostic	Février 2006	Constitution des 14 groupes thématiques, réalisation du bilan détaillé et partagé par les services et recensement des études d'évaluation existantes, réunion de l'instance d'évaluation

⁵ Plan Régional de Développement Durable

⁶ Schéma d'Aménagement Régional

⁷ Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Durable

⁸ Plan Départemental de Cohésion Sociale

⁹ Plan des Actions des Services de l'État en Région - Réunion

¹⁰ Contrat de Projet État-Région

Étapes	Période	Contenu et Période
	Avril 2006	Synthèse du bilan et réalisation du diagnostic - Instance de concertation
Définition de la stratégie intégrée	Avril - Juin 2006	Formalisation du projet de stratégie intégrée pluri-fonds et examen par l'instance de concertation et les instances État-Région-Département -
Proposition de mesures	Juin 2006	Recueil, formalisation et agrégation des propositions de mesures au sein de groupes thématiques Examen des propositions de mesures par l'instance de concertation 2007-2013 et les instances État-Région-Département
Négociation des programmes	Août 2006	Préparation des propositions d'allocations financières et examen par les instances appropriées État-Région-Département puis réunion finale co-président CNS
Formalisation des programmes opérationnels examen CNS	Sept 2006	Formalisation et transmission aux autorités nationales

Source : d'après AGILE

Les ateliers ont réuni chacun une douzaine de personnes des services concernés des trois partenaires État-Région-Département, selon les thèmes suivants :

- Économie marchande et aménagement à vocation économique,
- Agriculture,
- Pêche,
- Inclusion sociale,
- Surcoûts,
- Déplacements,
- Développement urbain,
- Développement rural,
- Environnement - eau - énergie,
- Investissements liés aux services à la population,
- Développement des ressources humaines,
- Mobilité,
- Infrastructure d'échange,
- Insertion régionale.

4.1.2. Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée

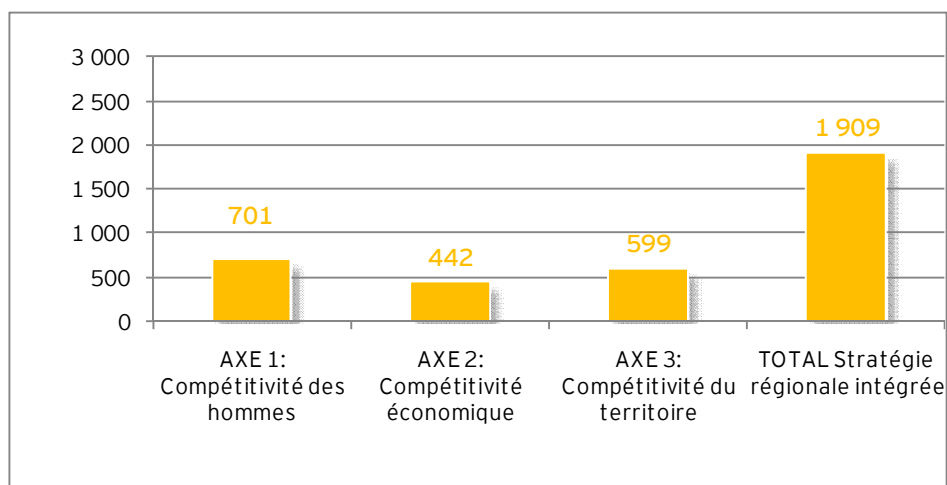
Les trois axes du développement durable de la stratégie régionale intégrée

La Stratégie régionale intégrée s'articule autour des trois axes du développement durable, en continuité avec l'approche retenue pour le diagnostic :

- Un axe 1, l'Humain, principal enjeu financier, doté de 701 millions d'euros de contribution européenne
- Un axe 2, l'Économique, doté de 442 millions d'euros de contribution européenne

- Un axe 3, le Territoire, doté de 599 millions d'euros de contribution européenne

Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds



Source : Ernst & Young, données AGILE

La finalité unique retenue, à savoir « *développer la compétitivité réunionnaise* » permet de répondre aux besoins du territoire en cohérence donc avec les stratégies locales et aux orientations des sommets européens récents, de Göteborg et particulièrement de Lisbonne.

Cette finalité impliquait que les programmes européens encouragent et/ou accompagnent à la réalisation d'un tournant préparant La Réunion à un système moins administré sans pour autant prendre le risque d'affaiblir les secteurs traditionnels ou d'ignorer le nécessaire rattrapage en matière de politique et d'infrastructure publiques.

Ainsi chacun des **trois grands axes stratégiques** est orienté vers un objectif de Compétitivité. Ils se déclinent en deux volets :

- Un volet en lien avec la notion de « rattrapage » et des handicaps structurels,
- Un autre volet devant impulser et/ou soutenir des tournants et des innovations.

L'évaluation à mi-parcours de chaque programme européen présentera une approche différenciée des mesures selon ces deux axes.

Les éléments structurants de la stratégie régionale plurifonds (extraits)

L'enjeu de la programmation :

- développer une compétitivité qui prend en compte les atouts et les contraintes spécifiques de l'île soit un impératif de cohérence et de continuité pour répondre aux défis permanents de La Réunion.

La stratégie :

- des réponses adaptées face **aux nouveaux défis** issus de la mondialisation et aux nouveaux enjeux du développement durable.

La compétitivité humaine : promouvoir et valoriser le potentiel humain

- Favoriser l'innovation et réfléchir l'avenir à l'échelle internationale
- Poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation pour mieux lutter contre l'exclusion et accompagner les secteurs porteurs d'emploi

La compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international

- Préparer un pôle économique à l'échelle de l'Océan indien
- Consolider les bases du développement économique et social

La compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance :

- Placer le développement durable au cœur des choix d'aménagement
- Aménager pour accompagner la croissance démographique

En s'appuyant sur une gouvernance d'ensemble : mieux décider pour mieux construire le modèle réunionnais de compétitivité.

Ce processus d'élaboration de la stratégie régionale intégrée la « protège » aujourd'hui d'une éventuelle obsolescence dans le nouveau contexte international marqué par une forte crise économique et financière.

Ainsi, les orientations prises en lien avec les nouveaux défis ont conservé leur pertinence à l'échelle de la stratégie. Cependant des réajustements pourront être nécessaires, au niveau, non pas des axes mais de certaines mesures (voir suite du rapport d'évaluation). Il est également utile de noter qu'une convergence croissante fait jour à La Réunion sur les secteurs prioritaires de développement. Depuis plusieurs années les divers documents stratégiques ou de cadrage se recentrent autour des mêmes secteurs fréquemment appelés Domaine d'Activité Stratégique (DAS). La stratégie régionale pluri-fonds s'y intéresse également, généralement dans les axes de « tournant ».

S'agissant des axes qui traduisent la continuité, on notera que les caractéristiques structurelles telles que l'éloignement, l'étroitesse du marché, la croissance démographique, le territoire contraint renvoient à des problématique de développement qui se maintiennent depuis plusieurs décennies quelques soient les alternances politiques.

4.2. Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- La partie qui suit a pour objectif d'étudier :
 - d'une part, l'évolution des contextes économique, social, réglementaire, politique aux échelles locale, nationale et internationale. Cette analyse ne se veut ni exhaustive ni aussi complète que celle du diagnostic initial, l'option de présenter les faits les plus marquants ou en lien avec la stratégie régionale intégrée ayant été retenue ;
 - d'autre part, dans quelle mesure ces changements exercent-ils ou pourraient-ils exercer une influence sur la pertinence de la stratégie régionale intégrée ainsi que sur sa mise en œuvre.
- L'analyse qui suit a donc été circonscrite à ces deux aspects qui permettent d'aborder l'essentiel de la cohérence et de la pertinence de cette stratégie pluri-fonds.
- Cette partie est complétée pour chaque programme européen par une analyse des points spécifiques de la pertinence et de la cohérence (cf. rapport d'évaluation de chaque programme européen).

4.2.1. Les évolutions majeures du contexte économique local

Une croissance en berne¹¹

En 2008, l'économie réunionnaise continuait à se démarquer positivement de la situation nationale par une croissance de son PIB¹² de 3.1 % en monnaie constante contre +0.4 % pour l'ensemble national. Toutefois, ce résultat s'inscrivait comme le moins performant depuis l'année 1996 avec une perte de 1.3 points par rapport à la croissance de 2007. En monnaie courante, le PIB a augmenté de 6.9 % en raison de l'inflation dont le taux s'établit à 3.7 % en raison de la hausse des prix de l'investissement et des prix à la consommation en 2008.

L'année 2009 marquera le passage de la croissance ralentie à la récession. En effet, le PIB, exprimé en monnaie constante a chuté de 2.7%¹³, retrouvant ainsi le niveau de 1993 après une chute de 6 points du taux de croissance. L'Indicateur du Climat des Affaires (ICA), indicateur synthétique de l'activité marchande confirme cette baisse à partir de 2008, aggravée en 2009, selon l'IEDOM¹⁴.

La croissance démographique se poursuivant, la récession de 2009 conduit à un PIB/habitant en chute de 3.6 % en valeur et de 3.9 % à prix constants.

Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques¹⁵

en millions d'€ courant	2003	2004	2005	2008	2009
PIB	10 513	11 234	12 061	14 700	14 420
Valeur ajoutée des secteurs marchands	6 244	6 733	7 215		
Valeur ajoutée des secteurs non marchands	3 697	3 892	4 136		
Consommation finale des ménages	6 844	7 293	7 806	9 220	9 340
Consommation finale des administrations	4 431	4 753	4 976	5 590	5 690
PIB/habitant en €/tête	13 887	14 611	15 475	18 200	17 544

Source : INSEE

Cette baisse du PIB est générée essentiellement par la chute de l'investissement (- 7.8 %) en lien avec le contexte de crise économique à l'échelle internationale. Ainsi, l'encours de crédit d'investissement des entreprises a diminué de 2,3 % de décembre 2008 à décembre 2009 contre une hausse de 6,6 % entre 2007 et 2008¹⁶.

Pour rappel, l'investissement réunionnais s'appuie essentiellement sur :

- **Le secteur des travaux publics** dynamisé par les projets de génie civil et d'équipement public, après l'important chantier de la route des Tamarins ;
- **Le logement** qui subit une crise majeure. La chute de la construction privée pourrait résulter du début de saturation du marché alors que La Réunion connaît un fort déficit en logement social ou intermédiaire. De plus, les annonces successives de remise en cause des mesures de défiscalisation sur le logement neuf sont venues renchérir les hésitations des investisseurs. La demande en logement social demeure forte mais le passage de l'ancien régime de défiscalisation au nouveau, privilégiant le

¹¹ L'essentiel des données quantitatives est fourni par l'INSEE, sauf mention différente

¹² Produit Intérieur Brut

¹³ En comptes rapides.

¹⁴ Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer

¹⁵ Comptes définitifs, en base 95 de 2003 à 2005 et Comptes rapides, en base 95 de 2008 à 2009

¹⁶ Source IEDOM, rapport 2010

logement social mobilise beaucoup de temps. Le passage d'un dispositif à un autre n'a pas permis une continuité de l'action publique en faveur du logement. Ainsi, à ce jour, aucun projet de construction de logement social défiscalisé n'est passé en phase opérationnelle au premier semestre 2010¹⁷. La baisse de la livraison de logements en 2009 par rapport à 2007 s'établit à 14 % pour une livraison de 9 700 logements. A ces difficultés d'ordre économique et financière s'ajoutent les retards pris dans la planification urbaine.

L'activité portuaire révèle également en partie l'état de santé économique de La Réunion. Là aussi, les indicateurs passent au rouge. Pour la première fois depuis 2002, le tonnage des marchandises conditionnées en vrac solide a diminué. Les arrivages de ciment et de clinker nécessaires au BTP ont baissé de 33 % en quantité en 2009. Le charbon utilisé par les centrales thermiques chute de 8 %. La quantité de sucre brut et en vrac a également baissé, en 2008.

Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises

En tonnes	2007	2008
Vrac liquide	676 190	780 753
Vrac solide	1 522 505	1 372 580
Roulier (véhicule)	62 964	64 053
Marchandises conteneurisées	1 767 729	1 985 743
Marchandises diverses	182 721	83 834

Source : INSEE

Ainsi, certains observateurs économiques analysent cette situation comme celle de la fin d'un cycle : « *Caractérisée par de fortes turbulences enregistrées notamment dans le secteur du BTP, ..., l'année 2009 marque probablement la fin d'un cycle dans l'histoire économique de La Réunion* ». ¹⁸ En tout état de cause, cet éventuel passage d'une phase de croissance d'un cycle économique à une phase de stagnation ou de récession, impacterait plus la préparation de la prochaine programmation que celle qui est en cours.

Des secteurs économiques différemment touchés par la crise

Globalement, tous les secteurs économiques principaux sont affectés par la crise mais différemment. On observera que l'action ou la décision publique exerce un effet conséquent, parfois positif parfois négatif. La consommation des ménages, quant à elle, demeure un facteur de dynamisation économique.

Les défaillances d'entreprise illustrent les difficultés économiques et financières actuelles dès 2008 et s'élèvent de 22.3 % entre 2007 et 2008.

Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Industrie	51	61
Commerce	109	91
Construction	177	236
Service	161	221
Total	498	609

Source : INSEE, BODACC

¹⁷ Source orale : CESR

¹⁸ Rapport 2009 de l'IEDOM, édition 2010, avant-propos, p 5

La valeur ajoutée, soit la richesse créée, par le **secteur primaire** fait figure d'exception avec une forte croissance de 11 %. **La valeur de la production agricole** de 2009 (386 millions d'euros) progresse de 2.1% par rapport à 2008. Mais ces résultats sont à nuancer à la lumière des éléments suivants.

En 2008, cette hausse s'élevait à 11,4 % pour une valeur de 371,7 millions d'euros, s'expliquant par les bons résultats de la filière végétale ainsi que par une forte et historique hausse du coût des consommations intermédiaires. En 2008, l'agriculture, sur un plan macro-économique, a subi une forte hausse du prix des intrants : + 16.5 % en 2008 soit + 25.6 millions d'euros pour un montant de 181.3 millions d'euros soit près de la moitié du montant total des productions agricoles.

En 2009, le coût des intrants baissent, les productions végétales (hors canne) et animales reculent mais la prime bagasse-énergie¹⁹ (estimée à plus de 20 millions d'euros) améliore sensiblement la valeur de la production de canne et entraîne ainsi une progression du revenu agricole moyen. Sans cette prime, la valeur de la production agricole aurait baissé de 3.5%, le revenu net d'entreprise agricole de 1.8 % et le résultat agricole de 1.4 %.

De plus, la structuration de certaines filières notamment pour l'Élevage permet une régulation du prix des intrants stabilisé pour l'exploitant. Les intrants sont donc vendus sur place à un prix garanti et stabilisé par un fonds de compensation. Une modélisation des unités de production permet également de calculer le revenu moyen de certains agriculteurs et de compenser des difficultés conjoncturelles sur la base d'un revenu garanti. Ainsi, les résultats économiques globaux de l'agriculture peuvent contraster avec la moyenne des résultats micro-économiques des exploitants.

Par ailleurs, la notion de consommation de proximité notamment pour les produits frais prend une dimension spécifique dans la réalité du contexte insulaire réunionnais à forte croissance démographique.

A noter, en outre, en avril 2009, la création de l'Association réunionnaise des organisations de producteurs de fruits et légumes, AROP-FL, premier pas vers une interprofession Fruit et Légumes constituée avec les présidents de cinq organisations de production de fruits et légumes

Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles

En millions d'€	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁰
Valeur de la production	312.3	349.5	359.4	338.2	376.3	386.0
Résultat agricole global	164.0	205.2	213.0	196.0	195.6	214.4

Source : INSEE -AGRESTE

Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009

	2003	2008	2009
Résultat agricole/exploitation En €	22 480	28 213	31 075
Résultat agricole/ha de SAU En €	3 894	4 407	4 862
Résultat agricoles/actif UTA ²¹ En €	15 235	17 293	18 975
Nombre d'exploitation	7 620	6 933	6 900
UTA totales	11 244	11 311	11 300

Source INSEE- AGRESTE

S'agissant de la pêche, on compte 288 navires et 538 marins inscrits (respectivement 3.9 % et 2.3% de l'ensemble national). L'année 2008 est marquée par la progression des exportations de produits de la pêche en

¹⁹ Application de l'article 53 de la LODEOM

²⁰ Chiffre provisoire

²¹ Unité de travail annuel des exploitants, co-exploitants et autres actifs familiaux

quantité comme en valeur. Ainsi, un excédent commercial, pour ces produits, apparaît pour la première fois depuis 2002 :

Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
Exportations en tonnes	4 109	3 939	3 628	3 762	4 807
Exportations en millions d'€	35.8	43.5	36.7	38.1	47.8
Importations en tonnes	9 728	10 100	9 916	8 761	9 039
Importations en millions d'€	41.6	48.0	46.0	45.3	46.3

Sources: INSEE -DRAM, douanes, IEDOM

La chute du BTP se traduit par une dégradation de 15 % de sa valeur ajoutée en 2009. Son chiffre d'affaires chute de 30 % pour s'établir à 1,45 milliards d'euros. Le bâtiment non résidentiel se maintient par les projets hospitaliers et, le génie civil, par le lancement des nouvelles stations d'épuration ainsi que des investissements sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable. Le plan de relance de l'État, incluant le Fonds de compensation de la TVA, à hauteur de 91 millions d'euros comme les chantiers de relance pour un montant de subvention de 36,4 millions d'euros devrait permettre également d'atténuer les effets économiques et sociaux de la fin d'une période de forte tension caractérisée par une dynamique de la demande souvent supérieure aux capacités de l'offre et génératrice de hausse des prix.

L'industrie amortit relativement la chute de 10 % de sa valeur ajoutée. Les baisses les plus importantes s'observent dans les secteurs liés à la construction tels que l'industrie des produits minéraux et les industries des biens intermédiaires.

Les industries agro-alimentaires bénéficient d'une relative et certainement provisoire protection du fait de la stabilité de la consommation finale des ménages.

Les services marchands subissent une baisse de 1 %. Le secteur des TIC se maintient, encore stimulé par un effet de « rattrapage » et une dynamisation des marchés liée à l'innovation : passage au haut débit, smartphone, 3g, forfait Télévision/téléphone/internet, ... Toutefois, le marché risquerait de subir des perturbations du fait de la présence d'un nombre important d'opérateurs (7 à 8 actuellement). Selon l'ARTIC²², « *les TIC sont le 2^{ème} secteur de l'économie réunionnaise et celui qui progresse le plus vite. Avec un effectif qui fait plus que doubler tous les cinq ans, un chiffre d'affaires qui progresse de 15 à 20 % par an, la filière est devenue en quelques années avec l'ensemble des services aux entreprises le secteur le plus porteur de progression de l'économie et de l'emploi.* »²³ Selon cette association, le chiffre d'affaires annuel de la profession s'élèverait à 1,5 milliard d'euros essentiellement pour les activités de téléphonie et d'internet.

L'activité touristique retrouve, en 2009, un niveau supérieur à celui de 2005 soit l'« avant Chikungunya » mais inférieur à celui de 2003 qui s'établissait à 432 000 visiteurs. L'IRT²⁴ établit à 421 900 le nombre de touriste en 2009 soit une hausse de 6.4% par rapport à 2008.

Le marché de France métropolitaine alimente l'essentiel du flux et le surcroît de flux. Il représente 8 touristes sur 10.

Le tourisme affinitaire génère plus d'un déplacement sur deux (progression de 13 % pour atteindre 222 800 en 2009) dont seulement 30 % d'entre eux préférant résider à l'hôtel ou en résidence de tourisme.

²² Association Réunionnaise des Technologies de l'Information et de la Communication (organisation professionnelle)

²³ Le qui fait quoi de l'association réunionnaise des professionnels des techniques de l'information et de la communication, 2010-11

²⁴ Ile de La Réunion Tourisme

Ces 421 900 touristes auront dépensé près de 306 millions d'euros à La Réunion durant leur séjour en 2009 comme en 2008 (pour 396 400 touristes).

En outre, l'année 2008 marque une reprise de la tendance à la hausse du trafic aérien : + 3.7 % pour Gillot et + 5.5 % pour Pierrefonds qui couvre 7% du trafic aérien de La Réunion.

Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds

Nombre de personnes	2004	2005	2006	2007	2008
Passagers à l'arrivée	841 162	814 050	695 582	822 693	859 095
Passagers au départ	839 899	814 139	699 779	818 405	854 546
Transit	10 253	34 739	55 800	74 741	68 138
Total	1 681 061	1 651 825	1 422 385	1 715 839	1 781 779

Source : INSEE

Ainsi, le **transport aérien** se maintient-il alors que le transport de marchandise souffre du ralentissement économique comme vu précédemment.

L'hôtellerie de trois ou quatre Etoiles représente près de 46 % de l'ensemble des structures et 72 % des chambres offertes sur un ensemble réunionnais de 50 hôtels et de 2 096 chambres (- 30 % par rapport à 2005) au 1^{er} septembre 2009.

La capacité d'accueil remonte difficilement : - 4 % successivement en 2007 et en 2008. Par conséquent, le taux d'occupation augmente légèrement en s'établissant à 59.1 % mais, sans pour autant rejoindre le niveau de 2005 (60.2%).

L'offre hôtelière réunionnaise est inférieure à celles de Martinique ou de la Guadeloupe. L'écart est plus important pour les hôtels classés 3 ou 4 étoiles. Cette différence peut s'expliquer en partie par la durée du voyage et donc le prix du billet d'avion, au départ de la France continentale.

Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010

	0 *	1 *	2 *	3 *	4* et luxe	Non classé	Total
Guadeloupe	26	65	539	2 628	1 295	0	4 553
Martinique	586	58	554	1 841	675	8	3 722
Réunion	33	59	488	1 087	403	20	2 090
Guyane	185	0	63	897	0	22	1 167

Source : INSEE

Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion

	2005	2006	2007	2008
Chambres offertes ²⁵	1 062 000	887 000	800 000	768 000
Chambres occupées	639 000	460 000	468 000	454 000
Nuitées ²⁶	1 112 000	761 000	799 000	807 000
Arrivées ²⁷	437 000	354 000	347 000	331 000
Taux d'occupation ²⁸	60.2	51.8	58.4	59.1

Source : INSEE

²⁵ Nombre de chambres existantes x nombre de jours ouverts à la location dans l'année

²⁶ Prend en compte le nombre de personnes hébergées et leur durée de séjour, soit le total des nuits passées par les clients dans les établissements hôteliers

²⁷ Nombre de clients différents qui séjournent dans les hôtels

²⁸ Nombre de chambres occupées/nombre de chambres ouvertes à la location

Les autres modes d'hébergement tels que les gîtes, les chambres d'hôte ou les meublés, représentent une capacité de 2 600 lits au 1^{er} septembre 2009.

Une gouvernance économique modifiée

La Réunion a de nouveau été témoin de l'arrivée de capitaux extérieurs modifiant le système décisionnel des sociétés locales. Ainsi, dans certains secteurs pouvant être considérés comme stratégiques tels que l'industrie du sucre-énergie, les banques, le commerce, l'hôtellerie, ... une modification de l'actionnariat en faveur d'acteurs extérieurs à l'île s'est produite durant les trois dernières années. Les nouveaux décideurs se caractérisent donc par un raisonnement économique et financier à l'échelle de leur groupe et dans une envergure internationale. **La gouvernance économique se déplace à l'extérieur de l'île.**

Bien que cette situation puisse inquiéter certains observateurs et acteurs de la vie réunionnaise, elle révèle toutefois l'attractivité de l'appareil de production et du marché réunionnais. La croissance démographique comme la relative stabilité sociale et pour certains, les centres de recherche et la qualification de la main d'œuvre peuvent rendre confiants et intéressés des actionnaires extérieurs. Toutefois l'éloignement et l'étroitesse du marché et du territoire, malgré les prévisions d'une population d'un million d'habitants en 2030, maintiennent les handicaps structurels et nuisent à une plus forte attractivité économique de l'île.

A l'inverse, les actionnaires réunionnais peuvent désormais considérer que limiter la croissance de leur groupe sur le seul sol réunionnais présente des risques croissants. Leur stratégie semble de plus en plus animée par une volonté de diversification des zones géographiques et/ou des biens et des services produits. La baisse du plafond de défiscalisation en faveur de l'investissement productif (voir en 1.2.3) viendra renforcer cette tendance. Les activités dans l'immobilier ou les transactions foncières restent cependant très attractives et permettent parfois de maintenir des présences financières localement.

Les anticipations pessimistes pourraient être entretenues du fait de la situation de forte difficulté d'un des grands groupes diversifiés réunionnais.

De plus, les montages financiers pour mettre en place des outils de production ou des projets immobiliers présentent des coûts croissant pouvant devenir rédhibitoires.

Des banques se protégeant en premier lieu

« Le système bancaire réunionnais n'a pas été affecté par les difficultés financières internationales nées de la crise des subprimes et de la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Néanmoins, quelques établissements bancaires locaux ont été impactés par la hausse des taux sur le marché interbancaire et la montée des risques de crédit consécutive au ralentissement de l'activité économique. Ils ont également été confrontés à une baisse de la demande de financement. (...) Le retour à une plus grande rigueur dans les règles de l'octroi des concours a contribué également à limiter la distribution des crédits. ²⁹»

L'encours total des financements consentis par les établissements de crédit implantés à La Réunion s'établit à la fin 2009 à 17,3 milliards d'euros³⁰ suite à une hausse de 1,9 % contre une progression de 8,2 % en 2008. Les encours de crédit aux entreprises (investissement et exploitation) ont diminué, 2009, de 4,1 %³¹ par rapport à 2008.

Les créances douteuses brutes portées par le système bancaire réunionnais ont fortement progressé : + 38.0%³² de 2008 à 2009 alors qu'elles avaient déjà augmenté en 2008 de 19,4 %. Elles s'élèvent à 983 millions d'euro en 2009. Mais, le poids de ces créances douteuses ne représente que :

²⁹ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁰ Source : INSEE

³¹ Source : IEDOM

³² Source : INSEE

- 5.7 % de l'ensemble des crédits accordés ;
- 4.2% des encours bruts de crédit consentis. Ce taux demeure inférieur à ceux de la Martinique et de la Guadeloupe (respectivement 6.9 % et 7.9 %).

Les encours de crédit à la consommation des ménages ont également baissé de 2,1 % en glissement annuel achevant ou interrompant leur cycle de croissance continue de plusieurs années. De plus, le nombre de dossiers déposés à la commission de surendettement ont augmenté de 51 %.

Les banques ont donc été amenées à prévoir des charges de provisionnement de « risque pays » qui progressent de 142,6% entre 2008 et 2009 pour s'établir à 120 millions d'euros. «*Les résultats nets dégagés par la majeure partie des banques devraient cependant être en ligne avec ceux des années précédentes*». ³³

4.2.2. Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale

Une population toujours jeune et toujours plus menacée de précarité

En 2008, la population réunionnaise est estimée à 805 500 habitants par l'INSEE dont plus d'un tiers de jeunes âgés de moins de 20 ans³⁴. Elle se répartit comme suit :

- 34,9 % de moins de 20 ans contre 25 % de l'ensemble des français,
- 28,5 % âgés entre 20 et 39 ans,
- 25,3 % âgés entre 40 et 59 ans,
- 8,2 % âgés entre 60 à 74 ans,
- 3,1 % âgés de plus de 75 ans.

L'âge moyen s'établit à 32 ans contre 39 ans en France métropolitaine. La fécondité reste relativement élevée : 2,44 enfants par femme en 2007. Le sommet de la pyramide des âges s'élargit en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées : + 22 000 personnes de plus de 60 ans entre 1999 et 2008.

Le taux de chômage réunionnais, qui demeure le plus élevé des départements d'outre-mer, est supérieur à la moyenne européenne et à celui de chaque État membre : 27, 2 % (au sens du BIT) et reste supérieur au taux de France métropolitaine de 9,1 % au deuxième trimestre 2009. On note qu'entre 2004 et 2007, il baisse pour se stabiliser en 2008 et remonter en 2009.

Durant l'année 2009, 10 000 chômeurs supplémentaires sont enregistrés selon l'INSEE et comme indiqué dans le tableau ci-après. Cette hausse s'impose avec la même ampleur aux hommes et aux femmes. La barre symbolique des 100 000 chômeurs a été atteinte pour la première fois depuis 2003. Le taux de chômage des jeunes se maintient à un niveau très élevé : 51 % des actifs âgés entre 15 et 24 ans sont chômeurs contre 24 % en France métropolitaine. A noter que l'INSEE estime que 38 200 personnes ne sont pas considérées comme étant au chômage au sens du BIT ou du Pôle Emploi mais souhaiteraient travailler. Elles sont classées comme inactives au sens du BIT car elles ne font pas de recherche active ou ne sont pas disponibles au moment de l'enquête.

Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population active	298 900	301 700	315 100	313 100	318 500	323 900
Tx d'activité 15-64 ans en %	58,3	58,0	59,4	58,7	59,8	60,5
Tx d'emploi 15-64 ans en %	39,5	40,8	43,0	44,4	45,1	43,9

Source : INSEE

³³ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁴ Source : INSEE

Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de chômeurs	96 200	88 900	86 700	75 900	78 000	88 200
Taux de chômage en %	32.2	29.5	27.5	24.2	24.5	27.2
DEFM ³⁵	92 591	90 159	86 417	77 488	72 133	103 240
Nombre moyen de bénéficiaires d'allocations de chômage			39 700	39 600	45 200	
Nombre d'allocataires de minima sociaux ³⁶			148 779	142 572	140 801	140 049
Nombre de bénéficiaires de minima sociaux			289 486	275 499	268 771	

Source : INSEE

Une forte chute de la masse salariale et de l'emploi privé

La baisse de l'emploi salarié marchand notamment dans le BTP a entraîné une chute de la masse salariale privée en 2009. La masse salariale globale baisse de 0,4 %. Les secteurs connaissent des situations différentes comme vu précédemment.

Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009

Secteurs	Évolution
Construction	-15,4 %, 1 emploi/5 a disparu
Produits minéraux	-12,5 %
Industrie de la viande et du lait	+1,8 %
Secteur secondaire autre que viande et lait	Baisse
Commerce	-3,5 %
Réparation automobile	-3,3 %
Hôtellerie, restauration	-2,5 % après une progression e 2,8 % en 2008
Autres services aux particuliers	+ 5,6 %
Secteur public	+3,2% (hausse des points d'indice et du nombre de personnels)

Source : INSEE

Le montant des indemnités chômage (ASSEDIC) versées aux ménages augmente de 2,8 % en 2008 puis de 32,2 % en 2009 pour atteindre 450 millions d'euros en 2009, soit un niveau jamais atteint auparavant selon l'INSEE.

Les salariés se trouvant sans emploi depuis 2008 ou 2009 bénéficient encore de ces indemnités. A partir de l'année 2011 et s'ils ne trouvent pas un nouvel emploi, ces chômeurs entreront dans la catégorie de « fin de droit », ce qui laisse présager une hausse des bénéficiaires du RMI et une nouvelle baisse de leur revenu et donc de leur pouvoir d'achat.

Dans le BTP, la destruction d'emploi s'établit à environ 7 000 en 2009 par rapport à septembre 2007. Les effectifs moyens annuels s'établissent en 2009 à 19 740 salariés après 23 880 en 2008.

Dans les services marchands, la création d'emplois reste soutenue en 2007 : + 5 000 avec les transports (+11 %), les services aux entreprises (+17 %) ainsi que les services aux particuliers qui ont créé un millier d'emplois.

Les secteurs « hôtels, restaurants, café » affectés par le Chikungunya, retrouvent en 2007 le niveau de 2005.

Les secteurs non marchands présentent des effectifs en hausse de 1,6 % pour atteindre 90 000 emplois. Leur poids dans l'ensemble des effectifs salariés ne cesse de diminuer passant de 50 % en 2000 à 44 % en 2007.

Les effectifs non salariés se comptent au nombre de 26 700 en 2007 après une hausse de 11 % par rapport à 2006.

³⁵ Demande d'emploi en fin de mois, inscrits au Pôle Emploi, fin d'année

³⁶ RMI, ASPA, AAH, ASS, API, RSO

A noter également que **les activités de gestion et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement** donnent lieu à des activités marchandes. Leurs effectifs ont augmenté de moitié entre 2000 et 2006. En 2006, 1 700 personnes employées se répartissent à 78 % dans les activités principales suivantes :

- Enlèvement et traitement des ordures ménagères qui compte plus de 800 salariés,
- Activités en lien avec l'eau, environ 550 salariés.

L'action publique en faveur de l'emploi se poursuit avec divers dispositifs. Ainsi, les emplois aidés s'établissent à 24 046 en 2009 contre 18 604 en 2008. 87 % d'entre eux émargent dans le secteur non marchand. Mais ceci n'inverse pas la courbe du chômage.

Une consommation des ménages fragilisée bien qu'à peu près et jusque là maintenue

La forte dégradation du marché du travail a impacté **le revenu d'un grand nombre de ménages et donc leur consommation**. Déjà en 2008, un ralentissement de la progression de la consommation s'observait. Il se poursuit en 2009, avec une progression de 1.0 % en monnaie constante. Ceci contraste avec la période 1998-2007 durant laquelle la croissance de la consommation suivait un rythme annuel moyen de 4.6 %.

Par conséquent, les biens de consommation importés chutent de 6.8 % en valeur affectant particulièrement l'équipement du foyer et l'édition, puis l'habillement (respectivement -14.8 %, - 11.8 % et -6.9 %).

Le revenu disponible brut progresse depuis 10 ans à La Réunion. Cependant, un ralentissement de sa croissance s'observe depuis 2008 (2009 : +1.8 % en valeur et +1.3 % en volume, soit la plus faible hausse depuis 20 ans).

Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
RDB en millions d'€	9 067	9 691	10 316	10 942	11 533
Évolution hors inflation en %	3.0	4.6	4.6	4.6	4.1
RDB/habitant en €	11 792	12 435	13 052	13 709	14 278

Source : INSEE

La masse salariale contribue toujours à la progression du revenu des ménages : les salaires ont progressé de 5.2 % et sont estimés à 7.8 milliards d'euros en 2008.

En 2007, on compte 68 518 emplois publics en incluant les emplois aidés et 57 200 hors emplois aidés. En 2009, la masse salariale du secteur public croît de 3.2 %.

La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale de 8,5 % s'explique en partie par les transferts de fonctionnaires d'État (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) vers les collectivités territoriales. Le poids des emplois de la fonction publique territoriale dans l'emploi public poursuit donc sa croissance : 44 % en 2007 contre 39 % en 2002 (respectivement 45 % et 50 % pour la fonction publique d'État).

Avec les emplois aidés, la fonction publique territoriale représente 52 % de l'emploi public (35 793), contre 38 % pour l'État et 10 % pour la fonction publique hospitalière.

Pour 1 000 habitants on dénombre 37 agents territoriaux à La Réunion, 34 pour l'ensemble des DOM et 23 en métropole en 2007.

Les prestations sociales perçues représentent l'autre grande composante du RDB et s'élèvent à 3 milliards d'euros après une hausse annuelle de 4,1% en 2009. Elles permettent d'éviter une chute des revenus proportionnelle à celle des emplois. Elles augmentent de 9,0 % en 2009. Le montant des prestations sociales dans leur ensemble franchit ainsi le cap du milliard d'euros.

Au titre du RSTA³⁷, mis en place en mars 2009, 36 millions d'euros ont été versés aux personnes dont le revenu brut est inférieur ou égal à 1.4 SMIC. Il s'applique au titre des périodes d'emploi effectuées depuis le 1er mars 2009, et a vocation à être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA), fixée au plus tard au 1er janvier 2011. Les conditions précises d'application du RSA à La Réunion sont précisées dans l'Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 relative à l'extension et adaptation dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

La précarité à La Réunion demeure importante : en 2009, 140 000 allocataires (dont 65 600 érémisses) ont touché un **minima social**, pour une somme globale en hausse de 11 millions d'euros (+1.6%).

Les indemnités ASSEDIC progressent encore plus vite (+32,2 %). Elles s'élèvent à un niveau jamais atteint auparavant : 450 millions d'euros après une hausse de 9.1 % en 2008.

Ainsi, le niveau de vie n'est pas encore trop affecté mais reste menacé à court terme. Le revenu disponible brut des ménages augmente d'1 % en monnaie constante ce qui permet à la consommation de résister. Ceci bénéficie au Commerce et à la production locale notamment pour les biens alimentaires. Toutefois, les achats de véhicules des ménages sont affectés depuis 2008 avec une baisse en 2009 de 10 %. Les importateurs auraient réduit leur commande de 22 % en anticipant une poursuite de cette baisse.

Les revenus versés par l'État et le Département et notamment les prestations sociales, tout comme la qualité du dialogue social ont permis à La Réunion de maintenir une cohésion sociale et d'atténuer la récession économique. Toutefois, conserver cette cohésion sociale et renouer avec la croissance économique, restent des défis importants et délicats.

4.2.3. Action publique et gouvernance

Un début de programmation marqué par les échéances électorales

Le début de mise en œuvre des programmes opérationnels européens 2007-2013 a été marqué, sur le plan de la gouvernance, par une forte activité électorale. En effet, toutes les élections au suffrage universel direct ont eu lieu.

Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
Élections présidentielles	Avril/mai 2007	Changement de gouvernement et d'approche du développement de l'outre mer : passage de la LOPOM ³⁸ à la LODEOM ³⁹ promulguée en 2009, à prévoir l'arrivée du RSA en 2011
Législatives	Juin 2007	Pas d'impact autre que les lois votées depuis 2007
Cantoniales	Mars 2008	Changement de majorité avec la même présidence, d'après les interlocuteurs rencontrés, pas d'impact sur les projets et les co-financements du Département Mais transfert total de la compétence RMI et APA au Département
Municipales	Mars 2008	Modification en conséquence dans les EPCI ⁴⁰ Ré examen des documents d'urbanisme (SCOT ⁴¹ et PLU ⁴²)

³⁷ Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité

³⁸ Loi Programme pour l'Outre-Mer, promulguée en 2003, dite Loi Girardin

³⁹ Loi pour le développement Économique de l'Outre-Mer, en vigueur actuellement

⁴⁰ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴¹ Schéma de Cohérence Territoriale

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
		Redéfinition des projets d'infrastructures ou d'équipements publics et abandon de certains
Européennes	Juin 2009	Passage de trois (puis deux) députés réunionnais au Parlement européen à un député
Régionales	Mars 2010	Annulation des projets Tram-Train et MCUR ⁴³ qui devaient mobiliser des fonds européens (FEDER) et redéploiement souhaité autour de la route du Littoral, d'autres équipements routiers, des équipements de proximité sportifs et culturels, d'un réseau de Transports urbains en site propre avec des éco-bus, le Trans-Eco-Expres et de travaux de protection et de valorisation du patrimoine bâti historique Redéfinition de la stratégie touristique, de la stratégie TIC, du soutien à l'agriculture et à l'agro-alimentaire ainsi qu'aux acteurs culturels Ré-examen de l'avant projet de SAR ⁴⁴ Élargissement de la zone de coopération qui devrait partir des îles voisines pour aller vers les pays du canal du Mozambique, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Australie. Adoption du nouveau cadre d'intervention pour le soutien aux entreprises Obligation d'élaboration d'un nouveau PRDF ⁴⁵

Outre le fait que les périodes électorales peuvent entraîner des ralentissements de l'activité administrative, il est également observable que les changements de majorité politique dans certaines communes dont les deux plus grandes de l'île (Saint-Denis et Saint-Paul), puis dans la collectivité régionale, ont entraîné des modifications substantielles de la commande publique.

Les changements, renvoyant à la problématique de gouvernance territoriale, ont réduit les possibilités d'anticipation des entreprises et notamment celles du BTP. A noter toutefois que les plans de financement des projets d'infrastructure n'étaient pas toujours finalisés. De plus, ces projets présentaient des effets structurants très variables.

S'agissant des projets plus structurants, notamment en lien avec l'assainissement, la prévention des risques naturels ou la rénovation urbaine, on note qu'ils répondent à des défis structurels de La Réunion et qu'ils ont été maintenus. De plus, lorsque les cofinancements notamment européens ou en lien avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) étaient déjà acquis voire mobilisés, les nouveaux décideurs ont maintenu les projets.

Aux retards déjà existants dans l'élaboration et dans la validation finale des documents d'urbanisme et d'aménagement, des PLU au SAR, en passant par les SCOT, s'est ajouté un temps légitime de chaque nouvelle majorité politique estimant nécessaire de « revisiter » ces projets de documents stratégiques.

Des collectivités territoriales de plus en plus contraintes financièrement

La baisse des importations précédemment exposée entraîne une baisse de l'octroi de mer qui se répercute sur les finances territoriales. Une baisse de 14,2 % est déjà observée sur l'octroi de mer en 2009. De plus, la suppression de la taxe professionnelle n'est pas de nature à rassurer les collectivités territoriales même si l'État annonce une compensation.

⁴² Plan Local d'Urbanisme

⁴³ Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise

⁴⁴ Schéma d'Aménagement Régional

⁴⁵ Plan Régional de Développement des Formations

Le budget globalisé des 26 collectivités territoriales (24 Communes, 1 Département, 1 Région) représente la somme de 3,6 milliards d'euros en 2008 contre 2,9 en 2004. Les dépenses de fonctionnement représentent 62,5 % soit 2,2 milliards d'euros essentiellement portés par les frais de personnel pour les communes (73%). Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent pour leur part à 1,3 milliard d'euros en 2008 contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente (*source : IEDOM*)

Selon l'IEDOM, la Région présente « une situation financière saine en dépit de la réalisation d'un programme d'investissement important ». Elle s'appuie sur l'agence de notation internationale Standard & Poor's qui a confirmé la note à long terme favorable de la collectivité locale à BBB+ et ce depuis 2003. Toutefois, elle avait ajouté en 2009 une perspective à « négative » en raison du programme d'endettement lié au Tram-Train, aujourd'hui annulé. Ses recettes s'élèvent à 550 millions d'euros, hors recours à l'emprunt soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2007. Elles sont principalement constituées de dotation et subvention (51%) et du produit de la fiscalité (46%). Les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en baisse de 12,4 % en 2008 par rapport à 2007.

Les finances du **Département** font apparaître en 2008 un écart croissant entre les recettes réelles totales et les dépenses réelles totales de -48,3 millions d'euros en 2008 contre - 16,2 en 2007. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 7,1 % en 2008 pour s'établir à 1,1 million d'euros.

Les frais de personnel progressent de 7,3 % par rapport à 2007.

Les dépenses d'intervention dans le cadre des politiques publiques notamment sociales demeurent le principal poste de dépense soit 84 % des dépenses de fonctionnement et augmentent de 7,1 % en 2008. 53 % de ces dépenses correspondant aux compétences transférées récemment par l'État telles que :

- Le RMI⁴⁶, 334 millions d'euros,
- Le RMA⁴⁷, 12 millions d'euros,
- Le RSO⁴⁸, 40 millions d'euros,
- L'APA⁴⁹, 103 millions d'euros.

Les recettes totales des **Communes** s'établissent à 1,426 milliard d'euros soit un montant proche de celui du Département en 2008. Elles progressent de 2,2 % par rapport à 2007 et de 18,5 millions par rapport à 2004. L'investissement représente en moyenne 30 % contre 25 % en 2004. Sur les 24 communes, 13 présentent une épargne nette positive en 2008 et en 2007. Le produit de l'octroi de mer s'élève, en 2008, à 250 millions d'euros et constitue en moyenne 25 % des recettes de fonctionnement.

Les collectivités territoriales et les EPCI se sentent de plus en plus exsangues financièrement. A la baisse de l'octroi de mer puis, peut-être à sa fin ainsi qu'à celle de la taxe professionnelle, s'ajoute le fait que la base fiscale est relativement faible à La Réunion dans un contexte de rattrapage et de croissance démographique dynamique. L'importance des dépenses de fonctionnement couvrant les dépenses de personnel pour les Communes et le coût des politiques sociales pour le Département réduisent d'autant leurs capacités d'investissement.

Des acteurs privés se sentant moins soutenus par l'action publique

Les acteurs économiques se sentent moins soutenus par l'action publique nationale qu'auparavant. Celle-ci est perçue comme difficile à anticiper et moins compensatrice des handicaps structurels.

⁴⁶ Revenu Minimum d'Insertion

⁴⁷ Revenu Minimum d'Activité

⁴⁸ Revenu de Solidarité

⁴⁹ Allocation Personnalisée pour l'Autonomie

Ainsi, bien que la LOPOM ait été promulguée en 2003, faisant déjà suite à la LOOM⁵⁰ de l'année 2000, la LODEOM pose un nouveau cadre législatif en mai 2009. La déclinaison de cette loi en décrets et circulaires n'est pas achevée à l'heure actuelle, renchérisant la difficulté d'anticipation économique. Des décrets ont été publiés entre décembre 2009 et juin 2010 et certains articles restent encore sans décret : articles 21, 35.VII, 50 I, 50 VI, 50 VII et 50 IX. L'IEDOM⁵¹ écrit, en parlant des mécanismes de facilitation accordés aux entreprises tels que le plan de relance ou le protocole Novelli : « ... la signature des premiers décrets d'application de la LODEOM qui n'est intervenue que fin décembre, en a annulé le potentiel de relance sur l'année 2009⁵² ». L'INSEE signale également : « Remise en cause, la défiscalisation par la Loi Girardin n'a pas encore trouvé de relais avec la LODEOM votée en mai 2009, dont les décrets d'application sont parus en décembre⁵³ ».

De plus, l'issue opérationnelle des « Grenelle⁵⁴ » et des États Généraux pour l'outre-mer (EGOM) n'est pas encore perceptible pour tous et ceci malgré la mise en place du Conseil Interministériel pour l'Outre-mer (CIOM) et la publication en novembre 2009, d'une série de mesures destinées à favoriser la reprise.

A cela s'ajoutent les annonces gouvernementales portant sur la « chasse » aux « niches » fiscales qui ne peuvent qu'inquiéter le monde économique. Celui-ci a bénéficié des incitations à l'investissement productif depuis la loi de défiscalisation des investissements de 1986. La baisse du plafond de l'investissement de 10 % a été récemment confirmée.

De plus, le patronat de La Réunion se sent de moins en moins entendu. Il s'inquiète pour les programmations à venir et pour la mise en œuvre de certaines mesures nouvelles telles que les zones d'activité, les mesures compensatrices des surcoûts, l'aide au fret, etc.

Quelques éléments sectoriels peuvent enfin être signalés

Dans le secteur de l'énergie, une politique volontariste et jusque là stabilisée et partenariale, a permis d'amener la part des énergies renouvelables à 36,1 % de la production d'électricité en 2008. Toutefois, en 2008, la croissance de la production renouvelable n'a couvert que 9.5 % de la croissance de la production électrique totale. Le soutien apporté à l'installation de chauffe-eau solaire aurait surtout freiné l'augmentation de la demande d'électricité. Ainsi, le nombre d'installations annuelles passe de 5 000 en 1999 à environ 10 000 depuis 2006.

En outre que les entreprises et les ménages ont connu une amélioration, au moins partielle, de leurs conditions de déplacement, avec l'ouverture de la route des Tamarins mi-2009 reliant Saint-Paul à l'Étang-Salé sur une deux-fois-deux-voies.

4.2.4. Les impacts sur la stratégie régionale intégrée

La crise renchérit les handicaps structurels de La Réunion

Pour rappel, à l'image des RUP⁵⁵, La Réunion se caractérise comme « un territoire contraint, doté d'un relief et d'un climat difficiles. Son isolement résultant de l'étroitesse de son marché et du grand éloignement fragilise son développement. »

⁵⁰ Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer

⁵¹ Institut d'émission d'outre-mer

⁵² Rapport 2010 portant sur l'année 2009

⁵³ INSEE, Bilan économique 2009

⁵⁴ Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2, le 8 octobre 2009

⁵⁵ Région ultra-périphérique

Les enjeux formulés dans le diagnostic de 2007 ainsi que les grands axes de la stratégie régionale intégrée répondaient tant aux caractéristiques structurelles de La Réunion qu'aux tournants à entreprendre. La crise économique et financière mondiale vient augmenter la nécessité de réussir cette stratégie. Certaines questions doivent tout de même être soulevées.

Vers une fragilisation de la capacité d'investissement public et privé malgré des perspectives de développement ?

Dans un contexte marqué par une complexité accrue, un tarissement de financements et une difficulté d'anticipation, les acteurs publics et privés pourraient réduire leur projet d'investissement ou ne pas réussir à finaliser leurs plans de financement.

Pour les acteurs privés notamment locaux, la prise de risque s'accroît, les montages financiers se complexifient et deviennent de plus en plus onéreux.

Les acteurs publics seront tiraillés par « le devoir de faire » en raison du nécessaire rattrapage, de la croissance démographique et des besoins et la difficulté à mettre en œuvre tant sur le plan budgétaire que sur celui de l'ingénierie.

La « croissance verte » ouvrirait des perspectives selon plusieurs experts mais, pourra-t-elle se passer d'une incitation publique ?

Ainsi, selon le Boston Consulting Group⁵⁶, les lois du Grenelle, avec les dispositifs réglementaires et fiscaux prévus, offriront un potentiel de croissance et d'emplois de la croissance verte qui pourrait représenter d'ici à 2012, 600 000 emplois en France dont 15 000 à La Réunion⁵⁷, et une activité économique de plus de 450 milliards d'euros. Les secteurs les plus concernés seraient les industries électriques, les énergies renouvelables, le génie civil pour la réalisation des infrastructures, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Le SDAGE⁵⁸ de La Réunion approuvée en décembre 2009 fixe un objectif de bon état de 73 % des masses d'eau. Pour ce faire l'Office de l'eau pourra prélever six redevances nouvelles sur le principe « pollueur-payeur » et co-financer ainsi des actions.

Le discours de mandature du président de Région du 26 mars 2010 va également dans ce sens : « *La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables constituent bien sur des enjeux majeurs des prochaines décennies dans un contexte de croissance démographique et d'augmentation générale du niveau de vie et du mode de consommation.*

Sur ce dossier, nous ambitionnons de faire de La Réunion la première île solaire d'excellence en soutenant les initiatives des professionnels du photovoltaïque et en créant pour la première fois une aide financière incitative pour chaque particulier qui fera le choix d'une installation individuelle. Nous entendons renoncer à toute nouvelle expérimentation géothermique, contraire à la protection et à la mise en valeur de notre patrimoine naturel que sont le Volcan et la Plaine des Sables.

A l'inverse nous serons attentifs au meilleur aboutissement des autres projets d'énergies alternatif. »

Enfin, le classement récent des Hauts de l'île en patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO devrait stimuler les projets de protection et de valorisation de cette richesse naturelle, véritable atout de La Réunion. Il devrait permettre aux activités touristiques de prendre un nouvel élan.

⁵⁶ Cité par l'INSEE, étude de 2009

⁵⁷ Nb : 2,5% des retombées pour 1% de la population compte tenu des potentialités de La Réunion (solaire, déchets verts, etc.)

⁵⁸ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Usées

La crise impose une capacité d'ajustement et d'adaptation au fil de l'eau du système de gestion des programmes européens à La Réunion

Dans un contexte de turbulences présentes et à venir assorti d'une approche libérale de l'intervention de l'État, les programmes européens font figure de « bouffées d'oxygène » par la fiabilité des engagements et la stabilité des mesures dont la durée de vie couvre au moins une programmation, soit sept années.

Toutefois la stabilité pourrait paraître antinomique avec l'adaptation et l'ajustement à un contexte en mutations rapides et peu prévisibles.

En fait, le double enjeu de « stabilité des appuis et adaptation au contexte » doit trouver sa résolution dans le mode opératoire retenu pour la gestion des programmes européens. Jusqu'à présent, le mode partenarial de gestion des programmes européens mis en place à La Réunion a fait preuve de réactivité et d'adaptation non seulement à l'évolution des règles européennes mais aussi au contexte (Cf. analyse détaillée partie 3.4).

Il convient d'observer comment cette double capacité d'adaptation, au contexte et aux règles communautaires, continue à être entretenue voire développer autant que de besoin.

Des points d'attention

Quelques points d'attention peuvent être présentés pour la bonne poursuite de la mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée.

■ **Comment le partenariat local peut-il amplifier les impacts des actions favorisant l'inclusion sociale dans un contexte de hausse de la précarité sociale ?**

Comme vu précédemment, le contexte social se dégrade et pourrait continuer à se détériorer à l'horizon 2013. Les besoins auxquels répondaient les programmes européens, et notamment le FSE en ce qui concerne les dynamiques de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la formation professionnelle ont donc été accrus. Jusqu'à présent La Réunion a su maintenir sa qualité de cohésion sociale mais celle-ci reste fragile. Il reste donc nécessaire de veiller à la mise en œuvre des actions prévues dans ce sens et d'en suivre leurs impacts.

■ **Quelle intervention prioritaire du partenariat État-Région-Département sur les mesures structurantes en cas de difficultés de réalisation ?**

Un accompagnement et un suivi rapproché mobilisant avec plus d'acuité les services État-Région-Département pourraient être nécessaires pour augmenter la probabilité de réalisation de certaines mesures dans les délais prévus. Ainsi, certains dossiers répondant à des enjeux forts ou à des urgences et rencontrant des difficultés particulières de mise en œuvre, pourraient bénéficier d'un suivi rapproché par le CLS. Il serait également intéressant que les bénéficiaires potentiels ou leurs représentants soient informés des efforts spécifiques menés et des démarches entreprises

■ **Quelle place pour l'innovation ?**

Plus de 1 400 personnes travaillent dans la recherche et développement en 2009⁵⁹. La recherche privée gagnerait à être soutenue dans le cadre de l'action publique pour répondre à des besoins d'un tissu économique composé de petites entreprises essentiellement.

L'objectif ambitieux de faire de La Réunion la plate-forme européenne technologique dans l'Océan Indien trouve son écho dans le projet actuel de Stratégie Régionale d'Innovation. L'enjeu d'intégration de ce document stratégique dans les programmes opérationnels européens de La Réunion est important tant du point de vue de la cohérence externe de la stratégie régionale intégrée que du point de vue de la réalisation de celui-ci. Une évolution des programmes opérationnels européens allant dans ce sens faciliterait voire contribuerait à garantir la mise en œuvre de la stratégie régionale d'innovation.

⁵⁹ Source : INSEE

Cette participation à la mise en œuvre devrait se faire « naturellement ». En effet, une forte cohérence s'observe sur le plan des orientations des deux stratégies régionales comme cela est exposé, dans sa version du 12 août 2010, non encore définitive. La stratégie régionale d'innovation présente dans son introduction, l'origine et le contexte de la démarche.

« L'État, la Région et le Département de La Réunion se sont engagés, en partenariat, dans les orientations stratégiques déclinées dans les programmes européens 2007-2013 au sein d'une stratégie intégrée pluri-fonds. La recherche-innovation est un thème qui y est affirmé.⁶⁰

La stratégie régionale d'innovation permet de décliner ces orientations et prend en considération, en outre, le contexte suivant :

- *Faire de l'Europe l'Économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale (Conseil européen de Lisbonne, mars 2005);*
- *Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leur propre besoin (Conseil européen de Göteborg, 2001);*
- *Contribuer à limiter nos émissions de CO2 sans compromettre notre développement (Sommet de Copenhague 2009). »*

Par ailleurs, la démarche d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation a été proche de celle de la stratégie régionale intégrée (pluri-fonds) puisqu'elle a également démarré par une mise à plat des documents stratégiques institutionnels locaux, privés et publics. Elle se démarque logiquement par une plus grande présence du secteur privé et par un spectre plus large des participants qui se comptent au nombre de 150.

Ainsi, les Domaines d'Activité Stratégique (DAS) cités ci-après sont également en forte cohérence avec la stratégie régionale intégrée :

- L'Agro-nutrition en milieu tropical,
- La Pêche,
- La Santé,
- La Technologie de l'Information et de la Communication,
- L'Énergie-Environnement,
- Le Tourisme durable,
- L'Ingénierie-Formation,
- Les Services à la personne.

A noter, qu'à quelques variantes près, ces DAS se retrouvent dans d'autres documents stratégique ou réglementaire : PR2D, LODEOM, GERRI, Réunion Ile Verte, ...

De plus, dans le chapitre exposant les huit orientations stratégiques (2-3), il est précisé : *« Huit orientations stratégiques phares se sont dégagées de cette analyse pour répondre aux trois grandes objectifs d'amélioration de la compétitivité réunionnaise que sont la compétitivité humaine, la compétitivité économique et la compétitivité territoriale. La recherche de l'atteinte de ces trois objectifs et des orientations stratégiques associés doit être engagée en parallèle ».*

Une correspondance peut être établie entre les huit orientations stratégiques de la stratégie régionale d'innovation et les programmes opérationnels européens.

⁶⁰ Souligné par nous

Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO

Orientations stratégiques de l'innovation	PO concernés
A Élever le niveau de qualification en correspondances avec les réalités et les potentialités économiques particulièrement celles des DAS	FSE
B Construire des outils innovants pour lutter contre l'illettrisme	FSE
C Optimiser la ressource locale par la mise en réseau des structures et des outils	POE
D Mettre les entreprises en situation d'innover	POE
E Créer les conditions de réalisation des projets (en amont)	POE
F Concrétiser l'approche intégrée de l'aménagement du territoire	FEDER FEADER
G Doter La Réunion d'une plus grande visibilité en matière d'innovation	FEDER POCT
H Inscrire l'innovation dans la cohérence et la durabilité	FEDER POCT

Source : Stratégie régionale de l'innovation, document provisoire

■ **Quelle définition de l'ouverture régionale ?**

Les critères prioritaires de l'ouverture régionale semblent se modifier dans la stratégie de la Région suite au changement de majorité politique. Il importe de redéfinir ou définir les critères qui prévalent pour la suite de l'exécution des programmes européens :

- la proximité géographique (approche de l'ancienne majorité régionale),
- la proximité administrative (Europe),
- la croissance économique des pays de la zone Océan indien (au sens large), qui semble être l'option de la Région actuellement ?

Les nouvelles orientations semblent tourner les espoirs d'ouverture de La Réunion vers la Chine, L'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde sans occulter les îles voisines et notamment l'île Maurice.

Le choix de se tourner vers des pays à forte croissance économique, développés ou émergents, corrobore avec une recherche de partenaires parmi des pays plus stables que les pays voisins comme Madagascar ou la République Islamique des Comores caractérisés par une instabilité politique et ministérielle. Ainsi, les derniers épisodes politiques de Madagascar et des Comores confirment l'instabilité structurelle de ces pays ce qui ne peut que rendre difficiles des relations de coopération autres que ponctuelles.

Toutefois, en juin 2009, le COMESA et ses 19 membres ont conçu l'« union douanière » du COMESA qui instaurera une zone de libre-échange permettant la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. L'idée d'une union monétaire à l'horizon 2025 est envisagée

Il n'y a pas de changement majeur à noter du côté de :

- L'IOR-ARC⁶¹ qui réunit 18 pays dont l'objectif, à moyen terme, serait de construire un ensemble régional regroupant les pays riverains de l'Océan indien en vue de développer des relations commerciales et industrielles ;
- La SADC⁶² qui vise la promotion du développement économique de l'Afrique australe et comporte 15 membres ;
- La COI⁶³ dans laquelle siège La Réunion en tant que telle depuis 1986 aux côtés des quatre Etats souverains. Elle regroupe les îles du sud-ouest de l'Océan indien

⁶¹ Marché commun d'Afrique du Sud et de l'Est

⁶² Southern Africa Development Community

En tout état de causes, ces changements d'approche de l'ouverture régionale ne devraient pas, en tant que tels, exercer d'impact fort sur le dimensionnement du port et des deux aéroports. Les actions en faveur du tourisme, de la mobilité et de la coopération territoriale qui se retrouvent dans le FEDER, FEADER, FSE et POCT devraient en être plus affectées mais les possibilités d'ajustement sont réelles sauf pour la Chine. La recherche d'une nouvelle complémentarité entre les deux aéroports ainsi que la nécessité de changer la gouvernance de l'aéroport avec la création d'une société à statut spécifique influenceront plus les priorités et les capacités de portage des « grands projets » dans ces domaines.

■ **La préparation du prochain SAR**

Le projet de SAR revu par la nouvelle majorité régionale ne sera connu qu'en fin d'année 2010.

Il sera alors nécessaire de veiller à ce que les projets initialement prévus ou pressentis dans les programmes opérationnels européens soient en cohérence avec ce document de portée réglementaire.

4.3. État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- Cette partie analyse l'état d'avancement de la programmation et les premiers résultats de la stratégie régionale plurifonds de manière transversale, à travers la revue de :
 - L'état d'avancement de la programmation de l'ensemble des 5 programmes européens au 30 juin 2010 et à fin octobre 2010;
 - Les principales réalisations physiques et les premiers résultats ;
 - L'atteinte possible des objectifs de la stratégie régionale plurifonds et les éventuels impacts macro-économiques à mi-parcours.
- Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de l'état d'avancement des réalisations et résultats.

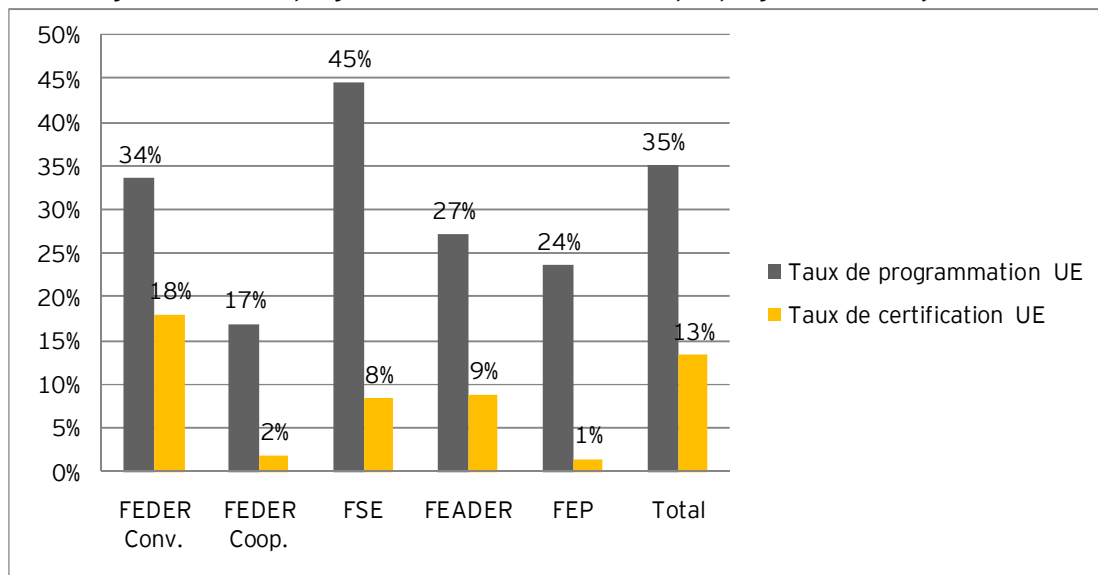
4.3.1. État d'avancement

Taux d'avancement financier présenté par programme européen

Le taux de programmation de l'ensemble des programmes européens s'élève à 35% au 30 juin 2010 (670 millions d'euros), avec une programmation très en avance pour le PO FSE (45%) et a contrario, un PO FEDER Coopération en retrait à mi-parcours (17%). Le niveau de certification global atteint quant à lui 13%.

⁶³Commission de l'Océan indien

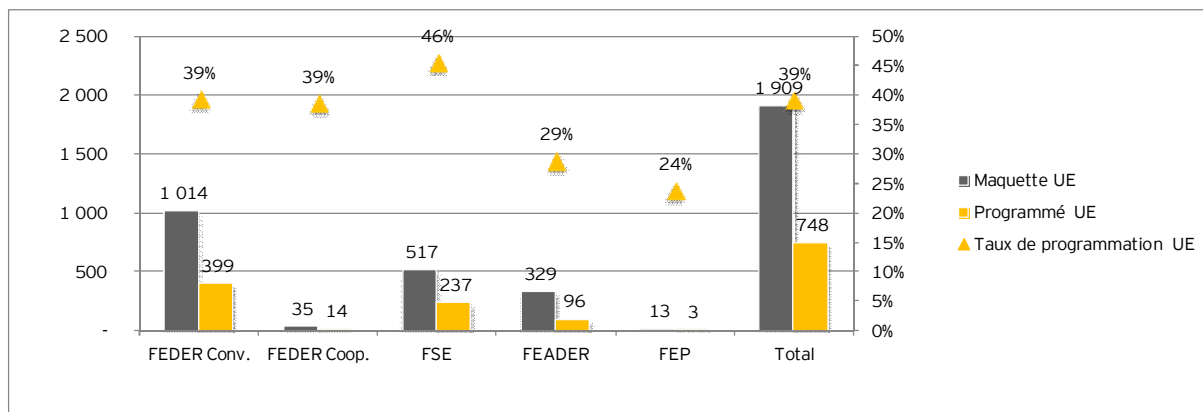
Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010



Source : Ernst & Young, Données AGILE au 30 juin 2010

Le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% à fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

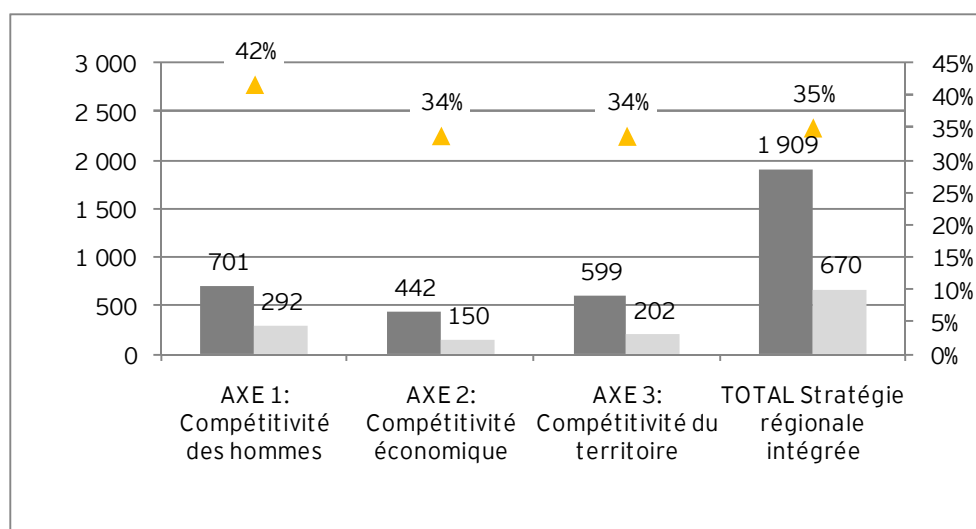
Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010



Taux d'avancement de la programmation présenté par axe stratégique et par objectif de la stratégie régionale intégrée (à partir des données au 30 juin 2010)

À mi-parcours, 670 millions de 1 909 millions d'euros ont été programmés au titre de la stratégie régionale intégrée. La lecture du taux de programmation par axe de développement durable de la stratégie régionale plurifonds permet de noter une certaine homogénéité du niveau d'avancement des axes, l'axe 1 étant le plus en avance avec 42% de taux de programmation, soit 8 points supérieurs aux deux autres axes (34%) :

Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe



Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Pour rappel, les trois axes de développement durable de la stratégie régionale plurifonds sont déclinés en 15 objectifs, avec une prédominance des objectifs 221 « Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels » (422 M€) et 122 « Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique » (340 M€) qui pèsent près de 40% de la stratégie :

Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie

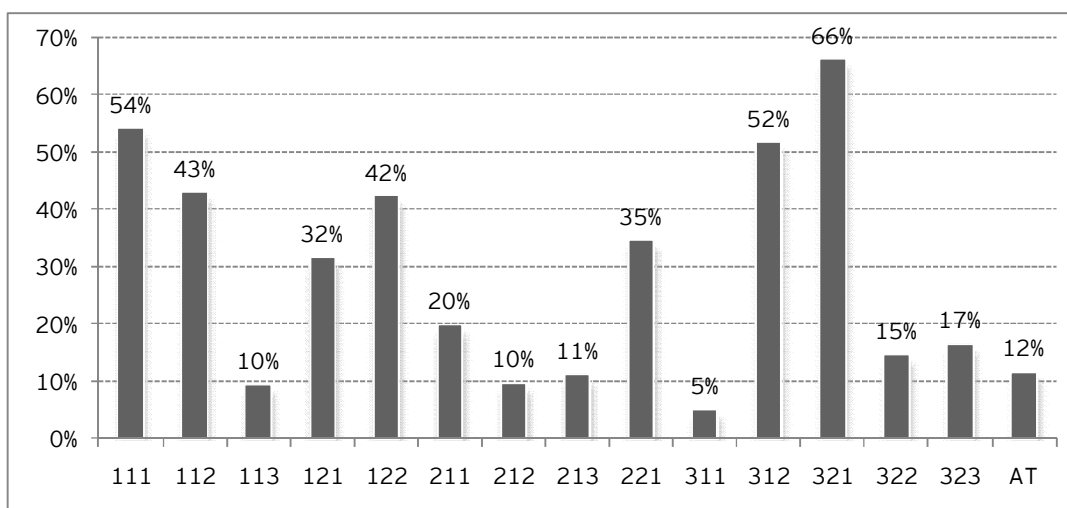
Axe	N° de l'objectif	Intitulé des objectifs de la stratégie	Maquette UE (M€)
Axe 1 « compétitivité des hommes »	111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	117,45
Axe 1 « compétitivité des hommes »	112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	86,06
Axe 1 « compétitivité des hommes »	113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	10,73
Axe 1 « compétitivité des hommes »	121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	145,89
Axe 1 « compétitivité des hommes »	122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	340,41
Axe 2 « compétitivité économique »	211	Développer les secteurs stratégiques	95,83
Axe 2 « compétitivité économique »	212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	77,19
Axe 2 « compétitivité économique »	213	Ouvrir les entreprises à l'international	3,00
Axe 2 « compétitivité économique »	221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	422,57
Axe 3 « compétitivité du territoire »	311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	132,60
Axe 3 « compétitivité du territoire »	312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	167,49

Axe	N° de l'objectif	Intitulé des objectifs de la stratégie	Maquette UE (M€)
Axe 3 « compétitivité du territoire »	321	Compléter et sécuriser le réseau routier	124,00
Axe 3 « compétitivité du territoire »	322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	126,87
Axe 3 « compétitivité du territoire »	323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	48,01
Assistance technique	AT	Assistance technique	10,95

Source : États Excel tenus par l'AGILE

Le taux de programmation des objectifs est très hétérogène d'un objectif à l'autre, avec un objectif 321 « Compléter et sécuriser le réseau routier » principalement porté par la réalisation de la Route des Tamarins, qui atteint 66% de programmation contre 5% pour l'objectif 311 « Structurer et moderniser l'armature urbaine » :

Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds



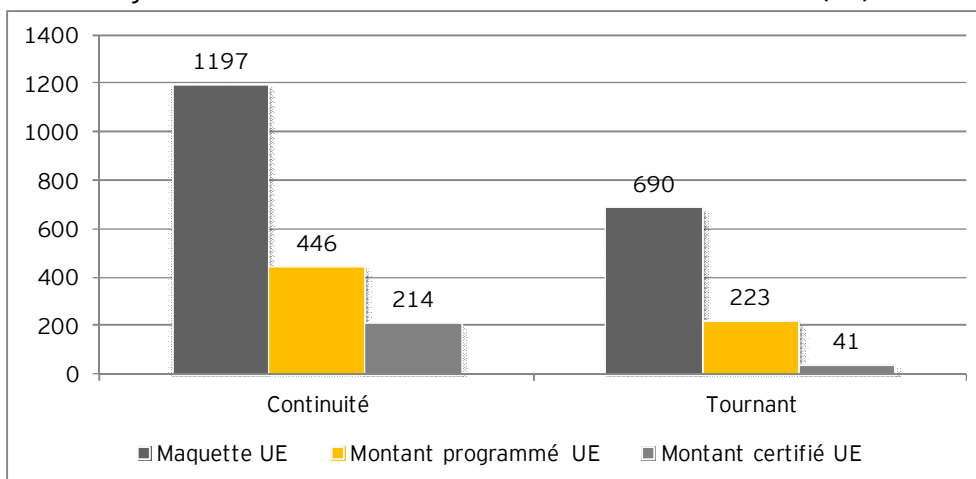
Source : Ernst & Young, données AGILE

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche « tournant - continuité »

A mi-parcours, le pari de la stratégie régionale intégrée est réussi :

- La programmation UE des mesures en « tournant » pèse 33% (223 M€) du montant total de la programmation UE (669 M€). Le taux de programmation est donc en ligne avec l'enveloppe financière des mesures en "tournant" qui représentent 36% (690 M€) de l'enveloppe totale.

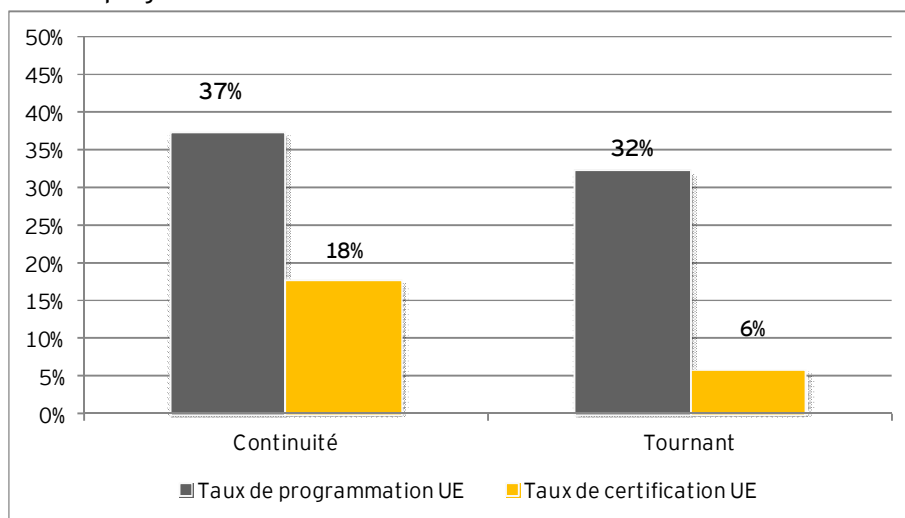
Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€)⁶⁴



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

- La programmation UE des mesures répondant à l'approche en « tournant » s'élève à 32% (223 M€) : il est légèrement en retrait du taux de programmation des mesures s'inscrivant dans une logique de « continuité » qui s'élève quant à lui à 37%. Les taux de certification sont plus hétérogènes, avec un niveau de certification de 6% pour les mesures en « tournant », soit inférieur à 12 points du taux de certification des mesures en « continuité » :

Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant »



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

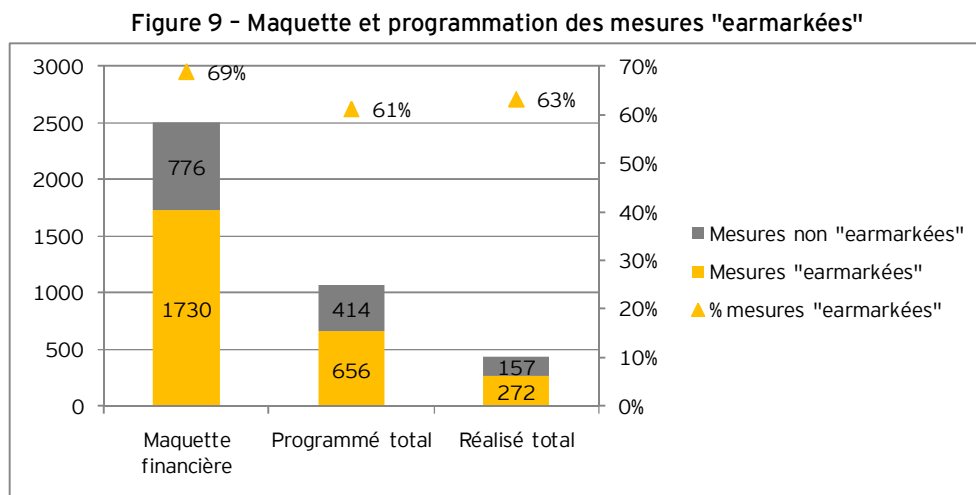
Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche "earmarking"

La maquette financière de la stratégie régionale qui prévoit 69% de dépenses « earmarkées », soit 1 730 M€⁶⁵, s'avère plus ambitieuse que les exigences européennes qui ont établi en 2005, par décision du Conseil européen, que les régions en objectif « Convergence » étaient tenues, pour la période 2007-2017, à certifier 60% de dépenses répondant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

⁶⁴ Cette figure ne comprend pas les 11 millions d'euros alloués à l'assistance technique et les 10 millions d'euros supplémentaires programmés sur le FEADER dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

⁶⁵ Montant calculé à partir des maquette UE des PO FEDER Convergence et PO FSE uniquement.

A mi-parcours, le taux de programmation des mesures « earmarkées » s'élève à 61% (656 M€), ce qui semble en bonne voie de respect de la réglementation communautaire (in fine, seul le réalisé entre dans le calcul du respect du earmarking⁶⁶):

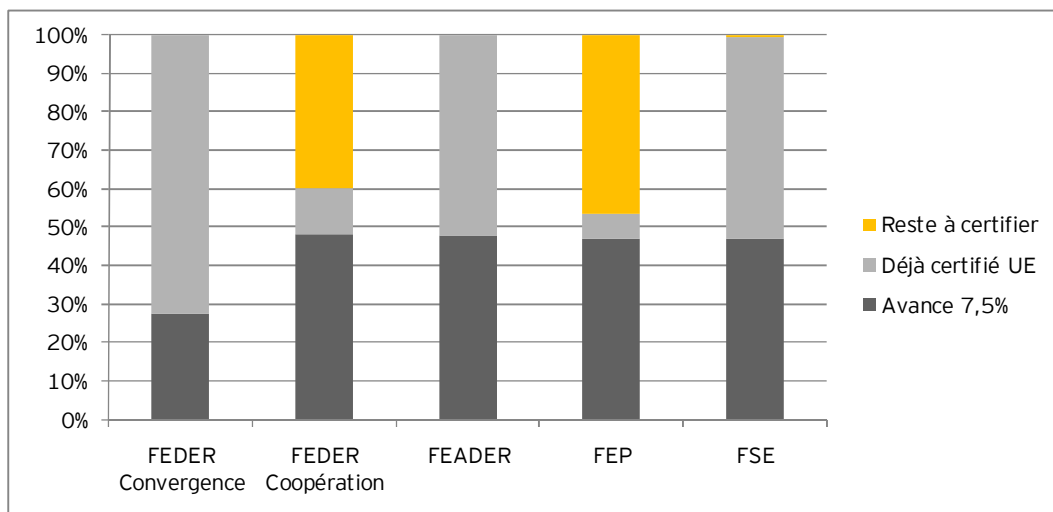


Source : Données AGILE au 30 juin 2010

4.3.2. Perspective pour la suite de la programmation

Les risques de dégagement d'office sont précisés dans chaque rapport par programme européen. L'évaluation confirme que **le risque de dégagement d'office est nul à fin 2010 pour trois des cinq programmes** que constituent la stratégie régionale intégrée : PO FEDER Convergence, FSE et FEADER. Pour le FEP et le PO FEDER Coopération, les analyses sur le risque de dégagement d'office sont détaillées dans la partie 4 des rapports.

Figure 10 - Situation du dégagement d'office pour les cinq programmes européens



Source : Données de certification des services instructeurs - AGILE au 30 juin 2010

⁶⁶ conformément à l'article 9 du RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999)

4.3.3. Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale

Le tableau de synthèse présenté ci-dessous précise, pour chacun des objectifs de la stratégie, la contribution des programmes européens en termes de programmation financière et de nombre de mesures alimentant la stratégie (221 mesures au total) :

Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	FEDER Convergence	24,4	10,8	44%	3
		FEDER Coopération	0,2		0%	1
		FSE	92,9	52,8	57%	9
sous-total objectif 111			117,4	63,7	54%	13
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	FEDER Coopération	2,2	0,9	42%	1
		FSE	83,8	36,1	43%	8
sous-total objectif 112			86,1	37,1	43%	9
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	FEDER Coopération	4,1		0%	1
		FSE	6,6	1,0	16%	4
sous-total objectif 113			10,7	1,0	10%	5
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	FEDER Convergence	30,5	11,5	38%	4
		FEDER Coopération	3,2	1,2	37%	3
		FSE	112,2	33,5	30%	15
sous-total objectif 121			145,9	46,2	32%	22
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	FEADER	0,7	0,1	18%	1
		FEDER Convergence	118,8	37,5	32%	6
		FSE	220,9	106,7	48%	9
sous-total objectif 122			340,4	144,3	42%	16
AXE 1: Compétitivité des hommes			700,5	292,2	42%	65
211	Développer les secteurs stratégiques	FEDER Convergence	71,9	13,7	19%	14
		FEDER Coopération	12,3	2,8	23%	8
		FEP	11,7	2,7	23%	10
sous-total objectif 211			95,8	19,2	20%	32
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	FEDER Convergence	71,2	7,3	10%	6
		FEDER Coopération	5,0		0%	1
		FEP	1,0	0,3	34%	1
sous-total objectif 212			77,2	7,6	10%	8
213	Ouvrir les entreprises à l'international	FEDER Coopération	3,0	0,3	11%	3
sous-total objectif 213			3,0	0,3	11%	3
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité	FEADER	236,8	71,9	30%	32
		FEDER Convergence	184,2	74,7	41%	8

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
	traditionnels	FEDER Coopération	1,6		0%	1
sous-total objectif 221			422,6	146,6	35%	41
AXE 2: Compétitivité économique			442,2	149,7	34%	55
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	FEDER Convergence	132,5	6,9	5%	7
		FEDER Coopération	0,1		0%	1
sous-total objectif 311			132,6	6,9	5%	8
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	FEDER Convergence	164,5	85,9	52%	13
		FEDER Coopération	3,0	0,7	25%	2
sous-total objectif 312			167,5	86,7	52%	15
321	Compléter et sécuriser le réseau routier	FEDER Convergence	124,0	82,2	66%	4
sous-total objectif 321			124,0	82,2	66%	4
322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	FEADER	53,3	9,9	19%	15
		FEDER Convergence	73,6	8,8	12%	3
sous-total objectif 322			126,9	18,7	15%	18
323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	FEADER	37,5	7,5	20%	18
		FEDER Convergence	10,5	0,5	4%	1
sous-total objectif 323			48,0	8,0	17%	19
AXE 3: Compétitivité du territoire			599,0	202,4	34%	64
AT	Assistance technique	FEADER	1,1	0,1	12%	4
		FEDER Convergence	8,2	1,1	13%	1
		FEDER Coopération	0,8	0,0	3%	1
		FEP	0,3	-	0%	1
		FSE	0,4	0,1	17%	1
sous-total objectif AT			10,9	1,3	12%	8
TOTAL Stratégie régionale intégrée			1 909,0	669,7	35%	221

Les analyses sur la contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée sont complétées pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une revue des réalisations financières et physiques du programme analysé et une analyse de leur valeur ajoutée pour répondre aux objectifs de la stratégie.

4.4. La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- Cette partie analyse le système de gestion et de suivi plurifonds mis en place à La Réunion, à travers la revue de :
 - l'efficacité de l'organisation générale mise en place,
 - l'animation transversale (information, publicité et communication) des programmes,
 - la qualité et l'efficacité de la gestion et du pilotage stratégique et opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes,
 - la fiabilité et l'efficacité du système de suivi-évaluation.
- Cette partie est complétée pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

4.4.1. L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens

Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique

La mise en œuvre des programmes européens s'effectue dans le cadre de la stratégie régionale intégrée plurifonds dont la pertinence a été interrogée ci-dessus. Le système de définition et de mise en œuvre de ces programmes, lui aussi intégré, soutient le déploiement de cette stratégie :

- Un partenariat étroit entre l'Etat, la Région et le Département constitue le fondement du système de gestion de la programmation.
- La gouvernance des programmes et en particulier la programmation sont conduites par un Comité National de suivi (CNS) et un Comité local de suivi (CLS), instances uniques plurifonds co-présidées par les membres du partenariat.

Tableau 19 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'Etat (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général des Services) et Régional (Directeur Général des Services)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socioprofessionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

- Le suivi et le pilotage opérationnel des programmes est le fait d'une structure unique, association sans personnalité morale : l'AGILE, composée d'agents de la Préfecture, de la Région et du Département, créée il y a 20 ans.
- Les responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le tableau ci-après synthétise cette organisation originale.

Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Autorité de Gestion	M. le Préfet de La Réunion		M. le Président du Conseil Régional	M. le Préfet de La Réunion par délégation du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture	M. le Préfet de La Réunion
Monitorage des programmes	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne) expression du partenariat local État-Région-Département				Cellule Europe AGILE et les Groupes d'Actions Locaux (GAL) pour l'axe 4 LEADER
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil Régional du Conseil Général				CLS et GAL
Services instructeurs	Services du partenariat local État - Région - Département				Services du partenariat local État - Région - Département et GAL
Logiciel de gestion des dossiers	PRESAGE				OSIRIS
Autorité de certification	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Organisme Payeur	Trésorier Payeur de Région avec débit sur compte de tiers		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Autorité d'audit	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portants sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens (CICC-Fonds Structurels)				
Suivi des programmes	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général			Le comité national de suivi du PO FEP présidé par le Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ou son représentant	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Évaluation	Plan Régional d'Évaluation et Comité Régional d'Évaluation plurifonds coprésidé par le Préfet ou son représentant, le Président du Conseil Régional ou son représentant, la Présidente du Conseil Général ou son représentant, et composé de représentants des membres locaux de plein droit du Comité National de Suivi des Programmes Européens, de représentants des services instructeurs de l'Etat, de la Région, et du Département, le cas échéant, d'un représentant de l'INSEE, de personnes qualifiées en matière d'évaluation en tant que de besoin.				

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Système de contrôle	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		Cellule Contrôle du Conseil Régional	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Agence de Services et de Paiement (ASP)

Source : Annexe 4 du guide des procédures

Une gouvernance à trois niveaux, qui assure un rythme et une qualité de programmation

La Réunion se distingue des autres régions par un **triple niveau d'instances de pilotage et de programmation** des fonds dont la clé de voûte est un partenariat étroit et solidaire Etat / Région / Département.

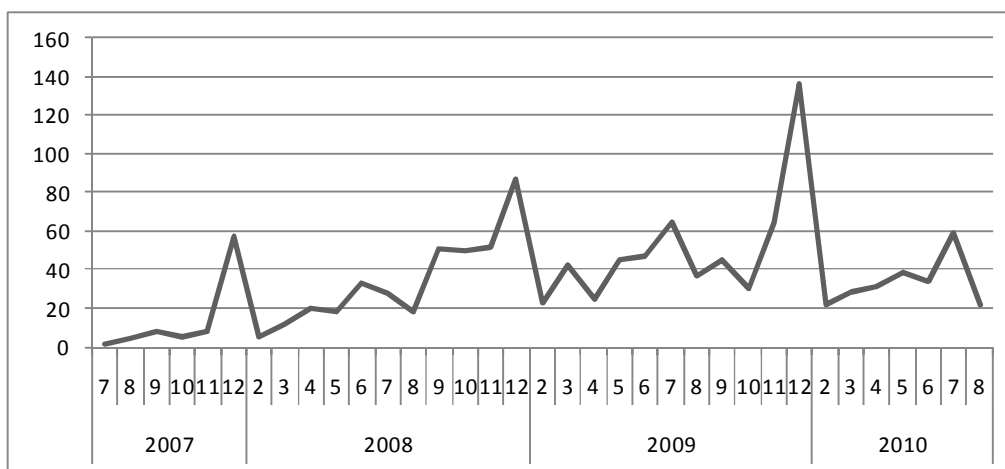
Coprésidé par le triptyque Etat / Région / Département, le **Comité National de Suivi (CNS)** associe des membres de plein droit (CESR, CCEE, Association des Maires, chambres consulaires, Comité des pêches) et des membres consultatifs associés (représentants Commission européenne et administrations centrales, Délégation droits des femmes). Il a pour rôle, outre l'examen et l'approbation des programmes au démarrage, de suivre et d'évaluer les progrès réalisés tout au long de la programmation et de proposer le cas échéant des révisions de certains objectifs.

Le **CLS** est l'instance de mise en œuvre opérationnelle des programmes. Il est co-présidé par les représentants de l'Etat, du Conseil régional et du Conseil général et associe les services gestionnaires et instructeurs ainsi que le TPG. Il se réunit mensuellement, analyse chaque proposition de projets, valide leur pertinence et la complétude du dossier d'instruction et entérine le cas échéant la décision de programmation. Il a également une fonction de suivi de la programmation : il propose toutes adaptations nécessaires à la bonne exécution des programmes.

La fréquence régulière et intense de réunions de cette instance permet, par un suivi rapproché de la programmation, de favoriser et de **maintenir la pression sur la programmation** :

- En rythme : le CLS se réunit une fois par mois pour les comités de programmation assurant une programmation en continu des opérations sur l'ensemble des fonds. L'analyse mensuelle proposée ci-dessous fait apparaître un pic de programmation au mois de décembre de chaque année (Cf. figure ci-dessous).
- En qualité : chaque dossier fait l'objet d'une présentation en CLS et d'une analyse des décisionnaires. Les acteurs ont donc une connaissance fine de chaque dossier. Un système de **notes au dossier** rédigées en amont par l'AGILE et éventuellement renvoyée au service instructeur pour correction, guide le CLS dans sa décision. Un sentiment de lourdeur dans le système des notes au dossier a néanmoins été relaté par certains services instructeurs.

Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds



Source : Liste des opérations programmées pour l'ensemble des fonds fournies par l'AGILE

Le **CLS restreint** est composé de quatre personnes: les trois représentants du partenariat, le DGS du Conseil régional, le SGAR et le DGS du Conseil général, et le directeur de l'AGILE. Il n'est pas mentionné dans les documents de gestion des programmes. Il se réunit de façon régulière quand l'actualité l'exige. Il définit par exemple les positions à prendre vis-à-vis de Paris ou de Bruxelles. En provoquant la discussion à trois, le CLS restreint permet de « dépassionner » ou « dépolitiser » les dossiers.

Notons que des comités techniques entre cofinanceurs peuvent se tenir en amont des CLS sur des grands projets afin de décider de la répartition du financement.

Un partenariat solidaire, seul interlocuteur de la Commission européenne

Ces instances ont essentiellement pour originalité d'être dirigées par un partenariat à trois têtes. En échangeant très régulièrement, les membres de ce partenariat :

- s'assurent de la cohérence de leurs points de vue sur le plan stratégique. Cela a été notamment le cas au cours de la préparation de la programmation actuelle et c'est le cas actuellement : le CLS restreint se réunit à intervalles très réguliers pour coordonner les travaux de la révision à mi-parcours, échanger sur les options possibles et in fine les proposer pour décision au CNS et à la Commission européenne après décision des instances concernées dans leur institution respective;
- décident de façon très précise du cadre d'intervention des mesures et dirigent leur programmation (dans le cadre du CLS) ;
- entérinent des décisions d'organisation et de gestion opérationnelle des programmes et notamment de la répartition des tâches entre leurs administrations respectives ;

Ce partenariat de nature stratégique et opérationnel se veut également solidaire et joue le jeu de l'unicité et de la cohésion vis-à-vis de l'extérieur : une seule voix s'exprime auprès des instances nationales et communautaires. Cette cohérence de discours vis-à-vis de l'extérieur a été saluée très positivement par tous.

En outre, son mode de fonctionnement et sa composition facilitent la prise de décision : le consensus est souvent de mise et le système a jusque là survécu aux individus.

L'AGILE : une cellule de gestion atypique, neutre, unique et efficace

L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) a été créée le 22 octobre 1990.

Elle a pour objectif principal « d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens à La Réunion, dans un souci de qualité, d'efficacité, de

transparence et de coordination de l'action des services impliqués sur la base d'un partenariat actif entre l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général⁶⁷» et ce, via deux types de mission :

- le secrétariat des programmes,
- l'animation générale de ces programmes qui comprend la mobilisation des partenaires, la communication, la formation et l'appui technique à la mise en œuvre des programmes communautaires, la diffusion et la vulgarisation, leur suivi et évaluation, la coordination de leurs contrôles.

Depuis 20 ans, l'AGILE conduit ces missions. Elle est reconnue comme une structure atypique et unique dans la gestion des fonds européens, qui a fait ses preuves.

L'AGILE assure un **appui technique aux décisions partenariales** du CLS et est ainsi garante d'une concertation optimale entre les partenaires :

- Elle assure une coordination entre les partenaires et **entre les différents services gestionnaires**. Ces derniers reconnaissent la qualité de ses services ;
- Elle met également en adéquation les circuits de gestion et les systèmes informatiques. Elle est ainsi responsable du paramétrage de l'outil de suivi commun à l'ensemble des programmes (hors FEADER), **Présage**, et doit en contrôler la correcte alimentation par les services instructeurs. L'évaluation mentionne à ce titre quelques faiblesses dans le renseignement de Présage dues à un paramétrage tardif (Cf. ci-après).
- Elle réalise le pilotage financier des programmes et intègre depuis 2009 l'évaluation des programmes avec le recrutement d'un chargé de mission et la mise en place du plan pluriannuel d'évaluation (cf. partie suivante).
- Elle coordonne l'exercice d'exécution prospective et de révision à mi-parcours : la démarche adoptée par le partenariat et soutenue par l'AGILE pour la **préparation de la révision à mi-parcours a été analytique et systématique**.

Les fonctions et périmètres de responsabilité de l'AGILE se sont adaptées au cours de ses vingt années d'existence à l'évolution des programmes, de leur contenu et règles de gestion.

Un partenariat et un système de gestion dont la valeur ajoutée est reconnue par tous

La valeur ajoutée du mode partenarial unique de gestion des fonds européens à La Réunion se mesure à l'aulne de résultats concrets. Ce système de gestion permet :

- une efficacité des moyens de gestion regroupés et mutualisés au sein de l'AGILE ;
- l'efficacité dans le rythme et la qualité de la programmation comme le démontrent les résultats des analyses présentés précédemment (respect du earmarking, respect de la dichotomie proposée entre mesures inscrites en « tournant » ou mesures inscrites « en continuité », écartement du risque de dégageant d'office, etc.) ;
- des synergies et une bonne complémentarité entre les programmes.

Ce pilotage unique de l'ensemble des programmes européens inscrits au sein d'une stratégie intégrée est une originalité réunionnaise. La **double intégration** (au niveau stratégique - pour la première fois pour la programmation 2007-2013 et au niveau opérationnel - depuis 20 ans) apparaît d'autant plus efficace quand on la compare à d'autres régions :

⁶⁷ Source : Convention prorogeant la Cellule Europe de La Réunion, l'AGILE, pour la période de programmation 2007-2013, signée le 18 Mai 2010

- elle **évite une vue en silos** de chacun des programmes voire même de chacun des axes par programme ;
- elle est l'instigateur d'un cadre d'intervention des plus précis et garantit la **définition des mesures pertinentes**, en adéquation avec l'environnement local et le potentiel des projets ;
- elle assure la **programmation de projets matures et évite les lourdeurs dues traditionnellement au cofinancement**. Les contre parties sont en effet négociées en début de programmation et n'ont plus qu'à être affectées par projet dans le cadre de réunions informelles le cas échéant (cf. présentation du processus d'instruction ci-après) ;
- elle propose un **circuit d'instruction unique** ;
- la transparence exigée de la part des services instructeurs vis-à-vis des instances de programmation et de suivi et le suivi quotidien par l'AGILE de la réalité des fonds permettent aux parties prenantes d'avoir un degré de connaissance très fin des programmes, voire même des projets et de leurs difficultés. Cela permet **d'éviter le « pilotage à vue », garantit l'homogénéité des pratiques à tous les niveaux** et assoit la pertinence des décisions de révision à mi-parcours.

Le **fonctionnement réunionnais participe ainsi à l'efficacité des programmes eux-mêmes**. Les systèmes de gestion expliquent souvent des défaillances d'efficacité et des effets réduits de l'intervention communautaire : à La Réunion, en dépit de ces quelques faiblesses, le système de gestion intégré ne constitue que rarement la cause d'effets inférieurs aux objectifs fixés.

Ce système est en outre reconnu par des tiers : à ce titre, le récent rapport Lequiller⁶⁸ souligne sa performance et l'érige en bonne pratique à recommander pour d'autres régions (extrait : « nous recommandons d'envisager la possible création d'agences communes aux préfectures de région et aux conseils régionaux, à partir de l'exemple de l'AGILE à La Réunion, région dans laquelle le taux de programmation est l'un des meilleurs de France).

Néanmoins deux points d'attention : une certaine fragilité du système et une gouvernance critiquée par certains partenaires pour la trop faible part laissée au débat et à la concertation

Le partenariat a comme clé de voûte quatre responsables au sein de l'État, de la Région, du Département et de l'AGILE. Ils travaillent en étroite coopération depuis plus de six ans, chose rare sur le territoire réunionnais. Le système s'est développé au cours des dernières années avec une constance des responsables : il en est devenu un système pour initiés, et certains interlocuteurs y voient un **risque de fragilisation par l'évolution probable des acteurs**. Le partenariat se doit ainsi d'anticiper sa succession en pouvant compter sur un système de gestion solide.

Par ailleurs, pour certains partenaires, le CNS ne constitue qu'une instance d'information pour les partenaires de la mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds ; tandis que les véritables décisions de nature stratégique et opérationnelle sont prises au sein des CLS. Ces partenaires déplorent ainsi **l'absence de plateforme de débat**, de type réunions techniques, **instance intermédiaire entre CNS et CLS**, qui permettent d'échanger et de suivre la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale intégrée et de proposer des orientations à lui faire prendre au regard des obstacles rencontrés. Cette instance pourrait aussi contribuer à la préparation du CNS en concertation avec les autorités nationales et la Commission européenne et éviter ainsi aux partenaires, autres décideurs publics concernés et représentants du monde économique de se sentir écartés du processus de décision. L'évaluation intermédiaire du DOCUP Objectif 1 en 2003 soulignait déjà que le « système se juge sans doute plus ouvert qu'il n'est en réalité ».

⁶⁸ Source : Rapport Lequiller, député des Yvelines, président de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée Nationale.

A ce titre, le **Comité régional d'évaluation** a été mis en place à l'occasion du présent exercice d'évaluation à mi-parcours. Sa constitution et ses modalités de fonctionnement sont prévues dans le Plan Régional d'Évaluation 2007-2013 des POE (cf. analyse détaillée ci-après). Il prévoit une composition particulièrement large avec l'ensemble des membres de plein droit du CNS, l'INSEE et des représentants des services instructeurs et de personnes ressources en évaluation en tant que de besoin. Il constitue précisément une instance de débat qui s'appuie sur un outil spécifique : l'évaluation de politiques publiques. Ce dernier doit permettre, via les exercices d'évaluation des résultats et impacts des programmes, d'objectiver les situations. Il doit déterminer par exemple les critères d'évaluation de l'efficacité des programmes européens et de leur impact sur le territoire réunionnais.

Le caractère récent de cette instance ne permet pas d'en évaluer son efficacité et en particulier son rôle en matière de concertation et d'appui à la décision politique. Elle apporte probablement une première réponse à cette volonté de débat renforcé.

Mais cette ouverture doit néanmoins être soumise au débat : sa pertinence, ses objectifs, ses modalités pratiques, etc. doivent être questionnés. Le risque est grand de freiner le processus de décision pour une valeur ajoutée non avérée dans une sphère - la gestion des fonds européens - qui reste relativement technique et donc difficilement accessible pour des non spécialistes. Les modalités de fonctionnement du CRE restent à définir dans le respect des fondamentaux du système. Son indépendance doit également être garantie.

Cette partie est complétée pour chaque programme européen (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

4.4.2. L'animation des programmes européens

L'animation des POE suit également la logique intégrée mise en place à La Réunion. Un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds a été mis en place dans un souci de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions. Ce plan d'action et de Communication est financé par le PO FEDER convergence.

Un plan de communication plurifonds

Conformément aux règlements définissant les programmes, les États membres doivent fournir des informations sur le programme opérationnel et les opérations, ainsi que sur la contribution de la Communauté, et ils en assurent la publicité. Ces informations sont destinées au grand public et visent à mettre en exergue le rôle de la Communauté et à assurer la transparence des interventions des programmes européens.

Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens

Fonds	Article mentionnant l'obligation de publicité
FEDER et FSE	Article 69 du règlement (CE) No 1083/2006
FEP	Article 51 du règlement (CE) No 1198/2006
FEADER	Article 76 du règlement (CE) no 1698/2005

Source : Règlementation européenne

Les mesures d'information et de publicité relatives aux interventions des fonds, FEDER, FSE, FEADER et FEP, visent à augmenter la notoriété et la transparence de l'action de l'Union Européenne à l'île de La Réunion, finalité d'autant plus importante que La Réunion est la région ultrapériphérique la plus éloignée du continent européen.

Les règlements relatifs à chaque fond prévoient le renforcement de certaines règles en matière d'information et de communication et en précise de nouvelles et notamment les obligations suivantes :

- Formaliser un plan de communication, examiné ensuite par la Commission européenne ;
- Désigner des responsables de la mise en œuvre du plan de communication ;

- Mettre en place obligatoirement un certain nombre d'actions : une grande action au lancement du programme, une grande action par an, l'affichage du drapeau de l'Union Européenne devant les locaux de chaque autorité de gestion pendant la semaine de l'Europe à partir du 9 mai.
- Conduire les porteurs de projets financés à assurer une publicité ;
- Publier par voie électronique ou autre la liste des bénéficiaires, du nom des opérations, du montant du financement public alloué aux opérations ;
- Présenter un budget indicatif pour la mise en œuvre du plan de communication
- Prévoir les modalités d'évaluation des actions de communication.

Au niveau national, la circulaire 5197SG du 12 février 2007 définit des orientations pour la communication sur les projets financés et préconise un certain nombre d'actions dans le but de valoriser les réalisations et l'apport de l'Union Européenne en région.

En tant qu'autorité de gestion, l'AGILE assure le travail d'information et de publicité pour l'ensemble des fonds européens. Une personne en charge de la communication a la responsabilité de définir et mettre en œuvre ce plan de communication, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

Sur cette base, le plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013 a fait l'objet d'une transmission officielle via SFC, le 29 mai 2008 pour les PO FEDER Convergence, FSE et FEDER Coopération (version présentée dans le cadre des programmes). Suite aux remarques de la Commission transmises via SFC le 5 juin 2008, une nouvelle version a été transmise le 10 juillet 2008. De nouvelles remarques ont été formulées le 24 novembre 2008 et les autorités locales ont transmis une version n°3 le 29 décembre 2008 qui a été validée le 6 février 2009.

Le plan de communication vise trois objectifs principaux selon les finalités et les objectifs ciblés.

Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication

Finalités	Objectifs stratégiques	Public cibles
- Concevoir les porteurs de projets financés par l'Union européenne comme ambassadeur de l'Union européenne. - Valoriser des projets exemplaires	Renforcer les actions d'information sur les possibilités offertes par l'intervention conjointe de l'Union Européenne, des Etats Membres et des autorités locales	Bénéficiaires Partenaires et relais
Renforcer le partenariat régional en matière de communication et d'animation du programme	Sensibiliser, informer et former aux nouvelles orientations stratégiques des programmes opérationnels, aux nouvelles modalités de mise en œuvre et de gestion	Partenaires et relais
Construire une Europe proche des citoyens	Informer du rôle joué par l'Union Européenne en collaboration avec les Etats Membres, dans les interventions concernées et des résultats de celles-ci	Opinion publique

Source : Plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013

Ces objectifs stratégiques ont été déclinés en 10 fiches actions regroupées en trois thématiques, dotées d'un budget propre.

Le plan de communication plurifonds 2007-2013 est doté d'un budget prévisionnel de 600 000€ de FEDER, auxquels s'ajoutent les budgets spécifiques alloués pour des actions spécifiques liées à la communication FEP (10 000€), à la communication FSE (10 000€), à la communication FEDER (10 000€), à la communication sur la coopération (10 000€) et à la communication FEADER (10 000€). La maquette prévue pour les opérations de communication s'élève donc à 650 000€ sur lesquels 350 000€ ont été programmés à fin 2009.

Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat par les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. Les actions font la promotion des réalisations du DOCUP 2000-2006 et 2007-2013 lorsqu'elles sont disponibles, et les orientations du programme 2007-2013.

Le tableau ci-dessous présente les réalisations en termes de communication et de publicité depuis 2007.

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
Information	1 : Opérations de lancement des POE	20	Opération de lancement des POE (conférence de presse, visite de projets).	Opération réalisée lors du 1er CNS de la période 2007-2013 (novembre 2007) avec l'organisation d'une conférence de presse et la mise en place d'une journée de visite sur le thème du développement durable Bon retour presse avec 4 articles et 3 reportages TV. Action citée en exemple lors du séminaire convergence en janvier 2008 + plusieurs demandes des articles de presse de la part des services de la Commission et du Seom.
			Réalisation d'une plaquette de présentation des POE 2007	Opération réalisée en novembre 2007 : - Tirage de 1 000 exemplaires - Diffusion lors du CNS de novembre 2007
			Diffusion des POE et des plaquettes de présentation des POE 2007	Opération réalisée en juin 2008 : - Courrier de diffusion tripartite - Réalisation de 500 clés USB - Diffusion à tous les relais de terrain identifiés et aux participants des sessions de formation
	2 : Supports grand public	130	Réalisation d'un mini film de présentation des fonds européens à La Réunion depuis 20 ans (1989-2009)	Action réalisée en décembre 2009 : - Réalisation de 2 émissions de 26 mn : « 1989 - 2009 : 20 ans d'Europe à La Réunion » et « Locaterre Spécial Europe » sur le développement durable Diffusion sur Télé Réunion (semaine du CNS : 3 créneaux pour les « 20 ans d'Europe », le 12 décembre, le 13 décembre et le 15 décembre), « Locaterre Spécial Europe » a été diffusé dans son intégralité le 21 décembre à 20h00 et une séquence le mercredi à 19h30. - Remise aux membres du CNS
			Réalisation d'objets publicitaires aux couleurs de l'Europe	Action réalisée en décembre 2009 : - 2 000 stylos à billes - 200 stylos « prestige » avec étui - 2 000 blocs notes
			Création d'un calendrier de bureau avec photos de projets (20 ans de fonds européens à La Réunion)	Opération réalisée en décembre 2008 : - Tirage de 700 exemplaires, - Partenaires et Relais, Médias et Grand Public.
			Création d'économiseurs d'écran en téléchargement sur le site www.reunioneurope.org	A réaliser
	3 : Site internet	70	Mise en ligne des principaux documents notamment les cadres d'intervention	Action qui se réalisera en continu sur l'ensemble de la période et ce depuis 2007 : - Mise à jour des textes règlementaires selon leur parution officielle : 30 documents mis en ligne depuis 2007 - 179 cadres d'intervention étaient mis en ligne au 31.12.09
			Refonte du site internet www.reunioneurope.org	Lancement du nouveau site en octobre 2008 - 168 documents mis en ligne (au 31 décembre 2009) - Plus de 31 500 visiteurs (de janvier 2009 à décembre 2009) Action réalisée en novembre 2009 : Développement de 2 modules

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				déficients visuels : - agrandissement et réduction de la taille des caractères - audition des pages
			Mailing ciblé pour chaque cadre d'intervention	Action en cours
			Vulgarisation, diffusion des principaux résultats des évaluations, après examens par le Comité de Suivi	Action liée à la mise en œuvre du plan d'évaluation dont la conception a été initiée en 2009
			Mise en ligne des listes des bénéficiaires	Mise à jour mensuelle après la signature des relevés de conclusions définitifs des CLS
	4 : Outils destinés aux bénéficiaires	30	Elaboration d'un guide de procédure des programmes 2007-2013	Action réalisée : Diffusion sur le site des manuels de gestion agréés (9 800 téléchargements du 1er janvier au 31 décembre 2009)
			Mise en place d'une notice à annexer aux conventions relatives aux actions de communication et de publicité	Action réalisée : - Impression de 1000 exemplaires - Diffusion auprès des services, des relais et des bénéficiaires
			Réalisation et diffusion de plaquettes spécialisées sur les POE 2007-2013	Action réalisée : - Elaboration d'un diaporama « bilan INTERREG » diffusée à l'occasion du séminaire de Juin 2008 sur le fed-feder et de la présentation du PO coopération territoriale 2007-2013. A réaliser : - Plaquettes spécialisées sur la base des programmes révisés en 2010
	5 : Partenariat média	20	Emissions TV sur l'Europe à La Réunion	Actions réalisées : - Action 9 mai 2008 : offre de plateau TV au JT de RFO, réalisation de 2 reportages sur Antenne Réunion et RFO sur des projets cofinancés par l'union européenne : Topazes Coiffure, Cyclotron et Incubateur. - Réalisation d'une émission Les Nouveaux Défis « spécial Europe » le 23 septembre 2008 : o Démarrage des travaux avec l'interview de M Granda - Chef d'unité France lors de sa visite en juin 2008, o Participation au tournage des différents sujets et interviews.
Médiatisation	6 : Relation presse	10	Rubrique Europe dans la presse spécialisée	Actions en cours : - Contact pris avec Memento, magazine économique, pour un dossier sur les 20 ans d'Europe - Contact pris avec le magazine de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat - Communiqué de presse sur l'acheminement des intrants (2 articles presse dans la Presse Quotidienne Régionale locale)
			Organisation de visites de projets cofinancés par l'UE	Actions réalisées : - Visite des projets cofinancés dans le domaine de l'environnement CNS d'octobre 2008 (1 article dans la Presse Quotidienne Régionale locale et 2 articles sur internet) - Visite des projets cofinancés dans le domaine de la Recherche, Développement et l'innovation CNS de décembre 2009 (deux reportages radio, deux articles dans la PQR)

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				locale, une invitation plateau au Journal Télévisé et un article sur internet.)
Animation	7 : Valorisation de l'Europe au travers des projets cofinancés	20	<p>Contribution des bénéficiaires pour la valorisation des fonds européens à La Réunion à travers la modification de leur packaging</p> <p>Baptême de rue, salle, place au nom évocateur de l'Europe ou des fonds</p> <p>Présence de La Réunion sur/dans les bâtiments de la Commission à travers des photos/panneaux</p> <p>Constitution d'une banque de fiches-projet, d'articles de presse</p>	<p>Action à réaliser</p> <p>Participation de La Réunion à une exposition « L'Europe Outre-mer : richesse et diversité » organisée par le MIOACT du 10 au 27 novembre 2008 dans les locaux des institutions européennes.</p> <p>Participation aux RegioStars 2009 : La Réunion lauréate du prix RegioStars pour le projet de la centrale de production d'électricité photovoltaïque installée sur les toits de la SITAR</p> <p>Participation à la réalisation d'un cahier central sur « La Réunion et l'indépendance énergétique » dans le magazine Panorama n°31, « changement climatique ». (octobre 2009)</p> <p>Opérations réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'une liste de projets valorisables réalisés - Réalisation de 17 fiches projet - 4 articles de presse, 3 reportages TV <p>Action en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitution d'une banque de données multimédia sur les interventions de l'Union Européenne à La Réunion (diffusion auprès des services de la Commission et des ministères et sur le site internet) - Constitution d'une banque de données sur les films et reportages réalisés (diffusion sous forme de prêt aux partenaires et relais) <p>- Visite de projets co-financés lors de chaque CNS avec association de la presse</p>
	8 : Actions thématiques d'information et de Communication	10 / fonds	Séances d'information et de formation des services, des principaux bénéficiaires et partenaires institutionnels	<p>Les actions d'information réalisées en 2007 avaient pour objectifs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'informer le plus grand nombre sur les modalités d'intervention des fonds pour la période 2007-2013 ; - de les sensibiliser sur les points importants d'inflexion (dotations financières, imbrication des documents stratégiques...); - de présenter les projets de programme et le résultat des négociations locales. <p>9 actions ont été mises en place (SAFER, CESR, CNFPT, Maison de l'Emploi de l'Est, Instance de concertation pour la préparation des POE, réseau des DGS des Collectivités, Réseau des directeurs financiers des Communes) : 139 participants au total.</p> <p>Pour 2008, deux actions de formation réalisées en collaboration avec le CNFPT. (environ 30 participants)</p> <p>Pour 2009, dans le cadre du plan de formation 2007/2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 sessions de formation de base générale sur l'Europe ont été réalisées

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				- 1 module « régimes d'aides » en collaboration avec la DEGEOM (environ 33 participants)
			Promotion des principales thématiques POE afin de mobiliser les porteurs de projets sur les priorités de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la coopération régionale	Action mise en œuvre à travers les actions de formation
	9 : Evénementiels	250	Mise en place d'une action de communication par an à l'occasion d'un CNS	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Lancement des POE 2007-2013 lors du CNS de novembre 2007, - Lancement du site internet au CNS d'Octobre 2008, - Préparation autour des « 20 ans d'Europe » du CNS de décembre 2009.
			Organisation d'un prix récompensant les projets exemplaires sous l'angle de l'originalité de l'action et de son efficacité	Action à mettre en œuvre
			Mise en place d'un concours thématique (photo, littéraire...) par tranche d'âge sur les projets financés par l'Europe (innovation, agriculture...) à destination d'un public scolaire sur fond de jeu de type « chasse au trésor ».	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
			Organisation d'échanges débats avec les sections européennes (collèges, lycées) et les universitaires	Action à mettre en œuvre
			Journées de visites de projets financés par l'Europe.	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Inauguration de la route des Tamarins (FEDER) - Inauguration de lycées et collèges (FEDER) - Inauguration de la station du Camp Pierrot (FEOGA)
			Création d'une animation itinérante pour les scolaires avec exposition, film, jeux.	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
	10 : Enquête de notoriété	50	Une évaluation à mi-parcours pour mesurer la notoriété et l'efficacité des actions mises en œuvre.	Action à mettre en œuvre
	TOTAL	650		

Une information des porteurs de projet qui gagnerait à s'appuyer davantage sur les structures relais

Si le grand public semble largement ciblé par les actions de communication, le nombre d'actions ciblant les bénéficiaires potentiels des programmes semble limité au regard de l'importance que ces dernières pourraient jouer dans la consommation des crédits européens par programme. Afin de s'assurer que l'ensemble des bénéficiaires potentiels ont connaissance des possibilités de financement les concernant, il est nécessaire de conduire des actions ciblées, en s'appuyant sur des partenaires relais pour chacun des fonds.

Pour chacun des fonds, cela passe par l'identification de partenaires susceptibles de relayer l'information auprès des bénéficiaires potentiels. Ces relations avec les filières et représentations du monde économique existent déjà pour l'agriculture (exemple de la chambre d'agriculture, les centres techniques, la FRCA pour le FEADER) ou pour l'industrie (ADIR et dans une moindre mesure CCIR) mais pourraient être renforcées dans d'autres secteurs (TIC, tourisme par exemple). Pour les associations enfin, l'identification de relais de type Chambre régionale de l'économie sociale, CCEE pourrait également compléter le travail des services instructeurs.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la procédure d'animation.

4.4.3. La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens

Une organisation de l'instruction adaptée

En dépit de certaines difficultés (cf. ci-dessous), les services instructeurs gagnent en expérience et se professionnalisent au gré des programmations successives. Comme évoqué ci-dessus, des facilités dues au système de gestion intégrée accélèrent le montage des opérations :

- des guides de procédures détaillent par type de dépenses et par type de projets la marche à suivre (et non par type de fonds) ;
- comme évoqué ci-dessus, des **notes au dossier** rédigées par l'AGILE sur les dossiers incomplets ou défectueux sont envoyées aux services instructeurs pour réponse en amont de la tenue des CLS. Elles permettent de garantir la qualité des dossiers présentés au comité de programmation. Progressivement, ces notes au dossier constituent la jurisprudence de la gestion des fonds européens à La Réunion ;
- une **haute fréquence jurisprudence de la programmation communautaire des réunions du CLS** ;
- des formations à Présage et aux renseignements des indicateurs organisées pour les services instructeurs.

Globalement, comme déjà évoqué, l'**instruction unique**, décidée par le partenariat local, fluidifie le processus d'instruction et par conséquent de programmation.

Mais une procédure d'instruction plus complexe et des services plus ou moins bien outillés

D'après certains services instructeurs, le **processus d'instruction s'est complexifié** : les exigences vis-à-vis des bénéficiaires ont augmenté, Présage s'avère plus long et plus complexe à renseigner (le nombre d'indicateurs à renseigner a augmenté par rapport à la période de programmation précédente) et la connexion au logiciel est souvent lente voire défectueuse.

Certains services instructeurs affichent une certaine **réticence au respect des règles et échéances** imposées par la réglementation communautaire. Les mesures portées par ces services s'en trouvent impactées (Cf. détail dans les rapports par fonds). DRAC, DRT, DIREN par exemple ont un fonctionnement propre qui rend la comptabilité avec les

fonds communautaires parfois difficile. D'autres, comme la DDE, ont mis en place une cellule Europe qui instruit l'ensemble des dossiers : la cellule s'est fortement professionnalisée.

Sur le FSE en particulier, les services instructeurs se plaignent de la lourdeur de la procédure d'instruction qui exige, en amont, des garanties pour éviter la sanction des contrôles au moment de la vérification de service fait. Ces exigences concentrent l'énergie des services instructeurs : l'animation et la communication sur certains dispositifs innovants s'en trouvent fortement réduites et consécutivement la programmation de ces derniers en retard (Cf. analyse détaillée dans le rapport FSE).

Montage des projets : certains bénéficiaires rencontrent encore quelques difficultés

Les maîtres d'ouvrage déplorent, dans l'ordre de leurs démarches, que :

- il faut parfois s'adresser à plusieurs services instructeurs pour « trouver le bon » : la répartition des périmètres et responsabilités n'est pas claire vis-à-vis de l'extérieur. L'opportunité d'une boîte aux lettres **unique** pour le dépôt des dossiers de candidature est à nouveau posée ;
- la liste des pièces et informations demandées pour la constitution des dossiers est aléatoire ou que parfois il n'y a **pas de liste fournie** ;
- en cas d'**actions récurrentes**, il faut reconstituer le dossier annuellement et qu'aucun allègement soit prévu ;
- s'il manque une pièce au dossier, ils sont souvent relancés tardivement ; plus globalement, la **réactivité** de certains services instructeurs est faible ;
- plus rarement, certains bénéficiaires ont déploré un manque de technicité de services instructeurs : il s'agit essentiellement des services qui ont peu de mesures à instruire qui ne leur permet pas de capitaliser sur l'expérience acquise en matière de gestion de fonds européens ;
- qu'en cas de co financement, en dépit de l'instruction unique, il faut transmettre une copie du dossier de demande aux cofinanceurs. De la même façon, ils exigent chacun d'être récipiendaires des pièces justificatives.

Par ailleurs, le besoin de définir une méthodologie (mode de calcul des coûts et des recettes qui renvoient plus à des problématiques de fonctionnement que d'investissement) pour traiter des **investissements publics générateurs** de recettes pour certains projets cofinancés par le FEDER est prégnant pour les maîtres d'ouvrage concernés et/ou services instructeurs.

Globalement, les maîtres d'ouvrage publics sont moins confrontés aux difficultés évoquées ci-dessus. Pour les grands projets d'investissement notamment, leur cadence est pratiquement été envisagée en début de programmation . Bien sûr, des incertitudes persistent sur la durée des études préalables à ces projets et donc le respect effectif des délais envisagés. Pour certaines mesures (rénovation urbaine par exemple), les projets ont été recensés en début de programmation et, de façon pragmatique, le cadre de référence ajusté en conséquence.

Des difficultés sur les délais de paiement et l'avance de trésorerie

Certains bénéficiaires se plaignent de délais de paiement encore trop longs qui accentuent leurs difficultés financières : c'est surtout le cas de petits porteurs de projets, dont l'assise financière est fragile. Des outils permettent cependant de contourner cet obstacle et sont salués par ces mêmes bénéficiaires :

- Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE
- La caisse de portage mise en place par l'interprofession Canne à sucre verse une avance aux planteurs, remboursée ensuite par la DAF (certaines mesures FEADER)

Par ailleurs, la signature souvent tardive des conventions entre la Région et les bénéficiaires des programmes d'actions pose également des difficultés de trésorerie récurrentes à ces structures : ce constat est néanmoins modéré au regard de la solidité financière des porteurs de projets concernés (CARIF-OREF, AFD par exemple).

Une pression élevée des contrôles, perçus comme pléthoriques

La programmation 2007-2013 s'est accompagnée d'une **augmentation des exigences en matière de contrôle**. Pour le **FSE** par exemple, alors que 5% de la dépense étaient contrôlés au cours de la période 2000-2006 (et 2% d'erreurs potentiellement acceptées sur décision du SRC), 37% de la déclaration de dépense sont dorénavant contrôlés et les plus gros projets le sont systématiquement. Ce nouveau système doit empêcher les erreurs de nature systémique.

Effets de cette évolution : **l'introduction de doutes pour les bénéficiaires** pour lesquels la multiplication des normes rend le système ingérable. Les bénéficiaires sont donc reçus en amont ; les exigences en matière de contrôles leur sont expliquées ainsi que les risques associés. Certains d'entre eux déplorent leur « dépendance contraignante » au FSE.

Certains effets pervers s'en suivent : la Direction de la formation professionnelle du Conseil régional en vient à choisir comme bénéficiaires des structures bénéficiaires habituées aux règles de gestion du FSE et suffisamment solides. Le principe de prudence a par exemple imposé de ne plus accepter à la programmation de projets portés par des missions locales qui n'ont toujours pas de comptabilité analytique. L'AGEFIP de la même façon déplore également la complexité du FSE, n'en redemande plus. Il est en de même de la Chambre régionale de l'économie sociale qui montre une certaine frilosité à mobiliser du FSE.

Cependant, le guichet unique d'instruction est dorénavant aussi être « **guichet unique de contrôle** » pour le FSE, ce qui constitue une véritable avancée pour les bénéficiaires. Un membre du partenariat se charge de la VSF, l'autre vérifie uniquement la cohérence pour permettre de déclencher la liquidation de la dépense. Dans ce cas, le bénéficiaire ne transmet qu'une seule fois les pièces justificatives et est payé plus rapidement. Cette unicité permise elle aussi par le partenariat étroit **amenuise l'effet de la complexification des procédures de contrôle**. Il semble que les bénéficiaires n'en ont pas forcément conscience.

Mais les contrôles restent ressentis comme pléthoriques à la fois par les services instructeurs et les bénéficiaires. Il s'en suit une lourdeur dans la préparation des dossiers qui doivent souvent être transmis en plusieurs exemplaires aux différentes instances responsables de les conduire.

L'AGILE en appui aux contrôles et aux contrôles qualité gestion

Dans le respect du principe de séparations des fonctions, l'AGILE ne réalise pas de missions d'audit et de contrôle. Elle vient en appui au système de contrôles mis en place par la Préfecture et le Conseil régional.

Évolution récente, en 2010, doit être défini un programme annuel de contrôle qualité gestion et de visites sur place de projets (prévu par la Convention AGILE 2007-2013) : l'AGILE a pour responsabilité la définition des programmes et le suivi de leur exécution.

Cette partie est complétée pour chaque PO par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre.

4.4.4. La qualité du système de suivi et d'évaluation

Rappel méthodologique :

- Cette sous-partie s'inscrit dans le cadre des **remarques formulées par les représentants de la Commission Européenne lors du Comité National de Suivi de novembre 2009** sur l'avancement des programmes européens, offrant l'opportunité à mi-parcours, au regard de l'état d'avancement des programmes, des impacts potentiels de la crise économique et des perspectives de réalisation d'ici 2013, de :
 - reformuler certains indicateurs existants
 - définir des indicateurs nouveaux
 - réévaluer les valeurs cibles
 - apporter un jugement sur le système de collecte et de renseignement (exactitude des valeurs réalisées ; fiabilité de la source ; etc.).
- Elle répond également, plus globalement, **aux questions évaluatives suivantes du cahier des charges** :
 - les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée, avec un zoom particulier sur les indicateurs réglementaires ?
 - les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ?

- ces indicateurs ont-ils été renseignés ?
 - les sources d'information sont-elles disponibles ?
 - la procédure de collecte des données est-elle fiable ?
 - les indicateurs peuvent-ils donner en temps opportun une image fidèle de l'exécution des programmes ?
 - les éléments nécessaires pour l'évaluation ont-ils été fournis par la quantification des objectifs ?
- L'évaluation à mi-parcours doit ainsi aboutir à des recommandations concernant la révision de la quantification des objectifs.

Un dispositif d'évaluation qui se structure progressivement

L'année 2010 a vu se mettre progressivement en place les composants d'une organisation pertinente en matière d'évaluation des fonds européens :

- un poste à plein temps est dédié à l'évaluation au sein de l'AGILE depuis le mois de juillet 2009 ;
- un projet de Plan régional d'évaluation plurifonds a été présenté en CNS en décembre 2009 ;
- un Comité Régional d'Évaluation (CRE) s'est réuni pour la première fois en juillet 2010 pour approuver le plan régional d'évaluation et prendre connaissance des travaux de l'évaluation à mi parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens :
 - le Comité Régional d'Évaluation, commun aux Programmes Opérationnels Européens 2007-2013, est chargé de définir, de piloter et de diffuser les travaux du Plan Régional d'Évaluation. Il a pour objectifs : d'approuver le Plan Régional d'Évaluation, de proposer des thèmes d'évaluation sur des objectifs clefs des POE ou si leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs prévus initialement, valider les cahiers des charges des évaluations à engager et examiner les résultats des évaluations.

Un dispositif de suivi-évaluation à stabiliser et fiabiliser

Suite à la nomination d'un chargé de mission évaluation depuis plus d'un an, la fonction de suivi-évaluation de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens s'est progressivement institutionnalisée. Le travail a porté principalement sur l'élaboration du Plan régional d'évaluation des programmes européens, sur la mise en place du Comité régional d'évaluation, sur une revue du dispositif d'indicateurs existants et sur des actions de formation et de sensibilisation des services de l'État, de la Région et du Département concernés par la gestion des fonds européens sur les enjeux de l'évaluation et la compréhension et la saisie des indicateurs.

A ce stade, le travail de revue du système d'indicateurs réalisé dans le cadre de cette évaluation permet de dresser un certain nombre de constats :

- A la différence de la programmation 2000-2006 caractérisée par l'émergence et donc les nombreuses lacunes de l'échange informatisé des données, de leur suivi et de leur pilotage, **les outils informatiques existants pour la période 2007-2013 sont stabilisés et fiabilisés.**
- Deux outils de suivi coexistent à La Réunion :
 - d'une part, Présage pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement des programmes FEDER Convergence, FEDER Coopération, FSE et du FEP (à l'exception du paiement qui est réalisé sous Osiris ;
 - et d'autre part, Osiris pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement du FEADER.
- Sur cette base, les programmes font l'objet d'un **suivi financier efficace** par l'AGILE et d'un pilotage prévisionnel dynamique par le CLS restreint.
- A contrario, les réalisations physiques des programmes font l'objet d'un suivi qui gagnerait à être largement optimisé. Si les indicateurs définis en début de programmation restent globalement pertinents à mi-parcours, la fiabilité des modalités de collecte pose question :

- de nombreux indicateurs ne sont pas saisis dans Présage (renseignement uniquement des indicateurs de réalisation les plus simples (par exemple : nombre de bénéficiaires par projet ; nombre de kilomètre de routes construites/rénovées) ;
- les indicateurs non saisis dans Présage ne sont transmis à l'AGILE qu'une fois par an à l'AGILE lors de l'élaboration du rapport annuel d'exécution : les données sont alors transmises à l'AGILE sous format papier, par téléphone, plus rarement sous format informatique, ce qui ne facilite pas le travail de consolidation effectué par l'AGILE ;
- l'AGILE ne dispose pas d'états Excel récapitulant ces informations pourtant essentielles : le rattachement des indicateurs aux mesures du PO (seuls le rattachement aux objectifs est utilisé), leur valeur de référence et leur valeur cible et enfin, et leurs valeurs renseignées (2007,2008, 2009, 2010) ;
- les données des indicateurs des Pos transmis par l'AGILE à la Commission européenne via le logiciel SCF ne sont par conséquent pas fiables.

Un Plan régional d'évaluation à compléter dans la concertation

Le **Plan régional d'évaluation et son instance de pilotage** devront respecter quelques règles pour être efficace :

- faire l'objet d'une concertation préalable pour obtenir un consensus entre les membres du CRE,
- être justifié dans ses sujets,
- être raisonnable dans son contenu (estimation des ressources nécessaires à son déploiement),
- se mettre d'accord sur les types d'évaluation qui pourront être proposés par le Plan, les méthodes et outils préconisés et sur la définition des concepts clés (différents types d'évaluation, les principaux critères d'évaluation, etc.)
- examiner la structuration du système d'indicateurs qui relève également des responsables en matière d'évaluation et présente encore quelques lacunes (cf. ci-dessous)et notamment l'absence de tableaux de bord avec des indicateurs d'alerte permettant de guider plus directement le besoin d'évaluer.

A des fins d'efficacité du fonctionnement de l'instance et d'efficience des ressources mobilisées, il pourra être intéressant que certains membres du CRE partagent leur expérience en matière d'évaluation et tiennent informés le CRE des éventuelles études lancées par leurs institutions d'appartenance.

Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE

Intitulé de l'étude	Type d'évaluation	Début	Durée
Évaluation à mi-parcours des programmes	Stratégique	Juin 2010	5 mois
Évaluation de la mise en œuvre de l'aide au fret	Opérationnelle	Juin 2011	2 mois
Étude d'évaluation des approches intégrées des projets en matière de développement urbain et rural	Opérationnelle	Octobre 2011	2 mois

Source : *Plan régional d'Évaluation 2007-2013*

Des besoins d'évaluation identifiés auprès des parties prenantes et suite à l'évaluation

Les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation ont permis d'identifier certains sujets d'investigation qui pourraient faire l'objet d'une évaluation approfondie, directement ou indirectement liés à la stratégie intégrée plurifonds et à la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Ces suggestions devront être discutées dans le cadre du CRE.

Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
La mise en œuvre de la Stratégie régionale d'innovation	Nouvelle politique dont on pourra mesurer la pertinence et l'efficacité afin d'améliorer ses axes stratégiques et sa prise en compte par les programmes européens
Les coûts de passage / les surcoûts de transport / les obligations de stockage longue durée pour certaines matières premières et leur impact en termes de coûts pour les utilisateurs	Problématiques récurrentes à la Réunion. Faible mobilisation de l'axe 4 du PO FEDER
L'impact des outils de la coopération régionale pour la réunion et les enjeux d'une coopération renforcée après 2013	Opportunités post 2013, réflexion autour d'un nouvel instrument financier, articulation FEDER / FED
La contribution des fonds européens à la lutte contre l'illettrisme	Mesure FSE innovante, en retard de programmation, sur un sujet qui renvoie à une problématique réunionnaise
La contribution des programmes européens à la promotion de la politique de mobilité	Priorité politique / mesures des programmes européens qui peuvent y contribuer
La contribution des fonds européens à la création d'emplois à La Réunion	Objectif majeur de la Stratégie de Lisbonne Problématique majeure de la situation socio-économique réunionnaise
La complexité des procédures FSE / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les services instructeurs et les porteurs de projet potentiels.
L'organisation et les procédures de contrôles / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les bénéficiaires
La capacité de portage de l'investissement privé à La Réunion	Problématique liée au contexte

Les sujets d'évaluation qui pourraient constituer le Plan régional d'évaluation proposé par le CRE devront être analysés à l'aulne de contextes communautaire et régional mouvants :

- les conséquences du séminaire RUP du mois de Mai 2010 à Bruxelles et la suite donnée au « mémorandum européen RUP »,
- la déclinaison de la stratégie 2020 de l'Union européenne, UE 2020,
- l'avenir de la politique régionale européenne et en particulier l'importance accordée à la coopération,
- les politiques publiques locales et l'évolution des capacités financières des acteurs publics.

Enfin, une **coordination des exercices d'évaluation** de politiques publiques sur le territoire réunionnais pourrait être envisagée : la stratégie est intégrée par construction (issue d'un long processus de concertation comme évoqué précédemment) et dans ses objectifs et repose pour sa mise en œuvre sur les fonds européens mais également sur une contribution importante des cofinanceurs. Le CRE avec l'assistance technique de l'AGILE pourrait apporter une contribution à cette réflexion plus globale et susciter ainsi un effet d'entraînement.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre. Une analyse plus fine permet de compléter cette analyse.

4.5. Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds

Au regard de l'actualisation du diagnostic, de l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée à mi-2010 et de l'analyse transversale de la mise en œuvre des fonds européens à La Réunion, l'évaluation recommande :

Mise en œuvre et fonctionnement du partenariat

- Conforter un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
- Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des réalisations, résultats et impacts des programmes

Montage, instruction, contrôles

- Veiller à simplifier, clarifier ou développer de nouveaux outils à destination des potentiels maîtres d'ouvrage : dossier de candidature adapté, liste de documents à fournir
- Envisager d'alléger les exigences pour les bénéficiaires récurrents dans la limite des réglementations nationale et communautaire
- Faire un diagnostic complet du système de contrôle, identifier les simplifications et allègements possibles dans la limite des contraintes communautaire et nationale.
- Envisager d'alléger les dispositifs de remontée des dépenses via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives
- Assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles

Suivi et Évaluation

- Conforter le dispositif d'évaluation actuel par :
 - la mobilisation régulière du CRE ;
 - la consolidation du plan annuel d'évaluation ;
 - le lancement des évaluations prévues.
- Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours.
- Pour ce faire, il est nécessaire de remettre à plat :
 - l'arborescence objectif / axe / mesure : les indicateurs pourraient être déclinés à chacun de ces niveaux avec quelques indicateurs de contexte et d'impact de nature stratégique au niveau des objectifs des programmes, des indicateurs de résultats au niveau des axes et, des indicateurs de réalisations au niveau des mesures ;
 - les valeurs cibles
 - une refonte des modalités de remontée des données par les services instructeurs à l'AGILE et de consolidation par ce dernier dont dépendra la mise en place d'un pilotage optimisé des réalisations physiques des programmes européens par l'AGILE : des réflexions pourraient notamment être conduites sur l'instauration d'un véritable dialogue de gestion entre les services instructeurs et l'AGILE (clarification des responsabilités des différents acteurs, fréquence de la remontée de l'information ; modalités d'échanges entre les acteurs ; etc.).

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

- Des actions de sensibilisation des services instructeurs au renseignement des indicateurs des PO sont également à prévoir.

Ces recommandations sont complétées par des points spécifiques de réflexion sur chaque programme.

5. Evaluation du PO FEDER Coopération 2007-2013 (POCT)

5.1. Résumé non technique de l'évaluation du POCT

Dans la poursuite de l'Initiative INTERREG IIIB, programme quasi expérimental de 5 M€ de FEDER sur la période 2000-2006, le Programme Opérationnel de Coopération (dit POCT) financé sur fonds FEDER constitue pour la première fois un programme d'envergure pour la région Réunion en matière de coopération régionale. Avec 35 M€ de FEDER, auquel s'ajoute 12 M€ de contreparties publiques, c'est un programme désormais significatif pour l'insertion de La Réunion dans sa zone d'appartenance géographique.

Sa logique d'intervention poursuit plusieurs objectifs :

- Parfaitement intégré à la stratégie régionale plurifonds, il s'inscrit dans la poursuite d'objectifs selon le triptyque compétitivité des hommes / compétitivité économique / compétitivité territoriale constituant la pierre angulaire des orientations retenues pour la période 2007-2013. Il représente en quelque sorte l'internationalisation des actions d'autres fonds dans la zone de coopération,
- Conjuguant continuité et tournant, il intervient sur des champs de coopération initiés dans le passé mais s'est également ouvert à d'autres secteurs stratégiques (notamment la protection civile, la coopération sanitaire, l'insertion sociale, le sport et certains sujets de recherche et innovation),
- Dans une volonté de pragmatisme, sa programmation est principalement portée par des opérateurs techniques et économiques et recherche une réciprocité dans l'impact (principes de co-développement et de retour sur investissement pour le territoire réunionnais),
- Enfin, il intègre trois projets structurants importants sur les trois axes du programme : la mise en place d'une station satellitaire à St Pierre, le développement d'une liaison numérique dans la zone et la création d'une structure d'accueil à l'international, représentant plus d'un tiers des financements disponibles.

Programme atypique par rapport aux autres PO coopération européens, le programme est particulièrement **complexe** à mettre en œuvre compte tenu de ses spécificités (une seule région communautaire concernée) et du contexte d'intervention (coopération avec des Etats tiers, essentiellement ACP, gouvernements et économies fragiles, instabilités de certains Etats, multiplicité des acteurs et organisations régionales).

Notifié en mars 2008 et caractérisé par une maquette financière dépendant largement des trois projets structurants rendant peu pertinente une lecture linéaire de la programmation, le programme affiche un **retard apparent au 30.06.2010 avec un taux de programmation UE de 17%**. Il connaît depuis fin 2009 **une accélération très forte de sa programmation, qui s'élève à 38% à fin octobre et pourrait atteindre plus de 50% au 31.12.2010** avec notamment la programmation de deux des grands projets structurants de la période (station satellitaire et structure d'accueil). Cette dynamisation de la programmation devrait se répercuter progressivement sur le niveau de certification, aujourd'hui extrêmement faible (2%) et permettre l'exclusion du risque de dégageant d'office jusqu'à fin 2012.

Aujourd'hui, la programmation est tirée par les thématiques s'inscrivant dans la continuité et par les opérateurs ayant mené des projets sur INTERREG IIIB. Ainsi, les projets portés par le CIRAD et le CRVOI (axe 1), l'association France Volontaires (axe 3) et les nombreux projets dans les domaines culturels et sportifs (axe 3) ont bénéficié de l'expérience antérieure acquise ; tandis que 10 opérations concentrent actuellement 70% de la programmation. Les premières réalisations transversales du programme sont conformes aux objectifs initiaux poursuivis en termes de cibles (prédominance des actions multilatérales avec les partenaires de la COI et coopération bilatérale avec les partenaires historiques des premiers cercles de coopération), de types d'action et de secteurs (recherche et innovation, développement économique, pêche, culture et sport).

Les opérations initiées à mi-2010 en matière de développement durable et de valorisation de l'environnement dans la zone Océan indien (axe 1) sont **conformes aux objectifs poursuivis**. Elles se caractérisent par des actions d'envergure portées par des organismes de recherche rompus à la coopération régionale et garants de leur réussite. Avec la programmation du projet structurant majeur de cet axe - la station satellitaire à St Pierre - l'axe 1 atteindra en fin d'année un taux de programmation très satisfaisant (60%) et des résultats extrêmement prometteurs.

L'objectif d'intégration économique (axe 2), incluant de nouvelles opportunités de coopération, est plus complexe à mettre en œuvre. Quelques réalisations notables ont été lancées (actions collectives d'appui à l'internationalisation des entreprises, projet aquacole de l'ARDA au Mozambique) mais de nombreuses mesures restent à développer, en plus de la refonte nécessaire du projet de câble numérique qui représente près de la moitié des montants prévus.

Enfin, en termes de développement humain et de solidarité (axe 3), la poursuite et l'amplification de certains projets de coopération historiques tels les volontaires du progrès offrent des résultats intéressants en matière de mobilité et d'insertion professionnelle. Le soutien aux projets culturels et sportifs nécessite d'être restructuré ;

Globalement, la **valeur ajoutée du programme et les retombées pour La Réunion** résident à ce stade de la programmation dans la valorisation des capacités d'expertise de La Réunion dans la zone ainsi que de ses plateaux techniques, le soutien à l'ouverture et la mise en réseau des opérateurs économiques à l'international et la mobilité des jeunes notamment.

La seconde phase de programmation s'ouvre avec quelques enjeux clefs qu'il convient d'anticiper :

- Les instabilités accrues à Madagascar et aux Comores, susceptibles de freiner certains projets,
- La nouvelle stratégie de coopération de la collectivité régionale, clairement orientée vers les projets à retombées économiques avec des partenaires à fort potentiel,
- Les avancées réalisées en matière de concertation et d'identification de projets communs, permettant une articulation FEDER / FED.

La révision à mi-parcours doit à ce titre être l'occasion d'ajuster et d'accompagner ces réflexions. Au-delà de l'exercice de révision, l'évaluation recommande 7 pistes de travail

1. Visibilité du POCT : renforcer la visibilité et la spécificité du POCT
 - Avec les opérateurs de La Réunion via une véritable animation sur le territoire, l'appui sur les structures relais et des appels à projet ciblés,
 - Avec les partenaires de la zone en poursuivant la démarche institutionnelle via les instances de concertation régionale et l'analyse de l'articulation avec les projets FED notamment.
2. Stratégie : étudier avec la collectivité régionale l'intégration des nouveaux axes prioritaires de la politique de coopération en analysant les secteurs prioritaires à renforcer (tourisme, développement économique, innovation, pêche), l'ajustement de certains projets vers une recherche systématique de retombées économiques et l'opportunité de développer des projets sur les nouveaux pays cibles aujourd'hui en retrait (Maurice, Inde, Australie notamment).
3. Articulation avec le FED : faire de la seconde phase de programmation une réelle phase d'expérimentation opérationnelle du FED / FEDER de manière à préparer la période post 2013 avec, selon les succès obtenus, des expériences concrètes sur lesquelles s'appuyer ou a minima une bonne connaissance des contraintes et obstacles existants sur ces dossiers
4. Dynamisation de la programmation : travailler sur les mesures en retard à travers notamment la revue systématique des projets initialement pressentis, un appui à certains services instructeurs et le lancement d'appels à projet ciblés.
5. Instruction : accompagner les services instructeurs en difficulté (notamment au sein du Conseil général) et revoir éventuellement la gestion de certaines mesures.
6. Résultats et valeur ajoutée : renforcer la vérification de la caractérisation de la valeur ajoutée attendue dans le montage des dossiers et le choix des projets (valeur ajoutée économique, humaine, institutionnelle, scientifique et technique) et resserrer certains cadres d'intervention sur des projets plus structurants.
7. Évaluation : mener une étude d'impacts quantitative et qualitative spécifique, au regard des enjeux de la coopération régionale pour La Réunion, des opportunités sur les financements européens post 2013, de la pluralité des acteurs et des instruments mais aussi de la difficulté de quantifier les résultats sur ce type de problématique.

5.2. Le PO FEDER Coopération à La Réunion

Un programme d'envergure pour l'insertion régionale de La Réunion dans la zone

Le PO FEDER Coopération Territoriale de l'Océan indien a été approuvé par la Commission Européenne le 28 Mars 2008. Il fait suite au Programme d'Initiative Communautaire INTERREG IIIB Océan Indien, mis en œuvre sur la période 2000-2006 et achevé fin 2008.

C'est un programme d'envergure, sans comparaison au programme précédent. Avec une enveloppe FEDER multipliée par 7 par rapport à la période précédente (5 M€ UE), il représente un nouveau palier dans l'insertion de La Réunion dans sa zone d'appartenance géographique.

Règles et principes généraux

Le POCT est régi par le règlement FEDER 1080/2006. Il bénéficie d'un taux d'intervention UE de 75% complété par des fonds publics et intègre des critères de coopération renforcés :

- Les opérations doivent comprendre des bénéficiaires d'au moins deux pays, dont La Réunion au moins,
- La coopération doit répondre « d'au moins deux des façons suivantes: développement conjoint, mise en œuvre conjointe, dotation conjointe en effectifs et financement conjoint»,
- Les opérations sélectionnées remplissant ces conditions peuvent être mises en œuvre dans un seul pays à condition d'avoir été présentées par des entités appartenant au moins à deux pays.

Enfin, l'article 21 permet le financement, jusqu'à concurrence de 10 % du montant FEDER du PO, des dépenses encourues pour la mise en œuvre d'opérations ou de parties d'opérations sur le territoire de pays tiers à l'UE, à condition qu'elles bénéficient à La Réunion (principe d'extra-territorialité).

Il s'appuie sur la définition des Nations-Unies de la zone de coopération. Celle-ci comprend :

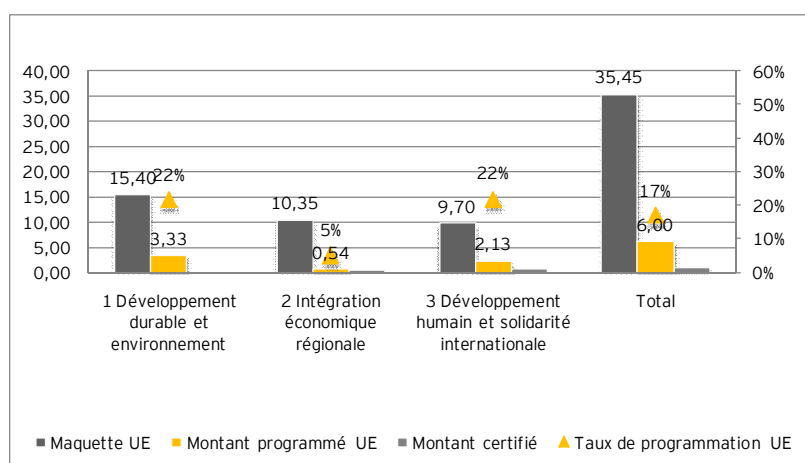
- La Réunion,
- L'ensemble des pays tiers inclus dans la zone Océan indien, zone limitée au nord par l'Inde, le Pakistan et l'Iran, à l'est par la Birmanie, la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et l'Australie, au sud par l'océan austral et à l'ouest par l'Afrique et la péninsule arabique.

Par ailleurs, certaines actions menées par des organisations régionales regroupant la majeure partie des pays d'Afrique de l'Est et du Sud (SADC, COMESA) peuvent être justifiées.

Programmation à mi-parcours

Au 30 juin 2010, le montant FEDER programmé s'élève à 6 M€ soit 17% de l'allocation prévisionnelle, avec 41 projets programmés.

Taux de programmation et certification par axe



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le programme connaît néanmoins une **bonne dynamique depuis 2009** et devrait rattraper son retard d'ici fin 2010 avec un **taux de programmation prévisionnel atteignant plus de 50% de la maquette initiale** (cf. état d'avancement du POCT, perspectives).

Un programme très spécifique, dans un contexte complexe inhérent à la coopération régionale

Le POCT est un **programme complexe** par rapport à d'autres programmes de coopération en Europe et par rapport aux autres RUP pour différentes raisons, notamment :

- C'est le seul programme pour lequel **une seule région communautaire** est concernée,
- Il vise à développer des échanges avec des **Etats tiers**, essentiellement ACP et le plus souvent parmi les PMA, et des **organisations régionales**.
- Il s'inscrit dans un **contexte difficile** marqué par des gouvernements et économies plus fragiles et instables que dans les pays de l'UE, avec notamment une instabilité institutionnelle et politique chronique de certains Etats partenaires (Madagascar et Comores),
- Sa zone d'intervention, majoritairement anglophone, se caractérise par une **multiplicité des acteurs et organismes intergouvernementaux**.

Les organismes de regroupements régionaux

Depuis les années 80, les pays de l'Afrique australe et orientale et de l'Océan indien ont souhaité, pour répondre aux enjeux et défis du développement, la mise en œuvre de groupements régionaux de plus en plus intégrés. Ceux-ci sont nombreux et affichent certaines superpositions géographiques.

Pour La Réunion, la Commission de l'Océan Indien (COI) est le principal partenaire multilatéral. Créée en 1984 et regroupant depuis 1986 Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles, les Comores et la France (Réunion), la COI - organisation à dominante francophone - joue un rôle important dans le développement de la coopération régionale de la zone (coopération économique et commerciale, mais aussi dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime et de la conservation des ressources et des écosystèmes et dans les domaines culturel, scientifique, technique et de l'éducation).

Depuis une dizaine d'années, la situation régionale s'est organisée : le marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), au sein duquel la France a un statut d'observateur, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ou encore l'Union africaine (UA) ont noué des partenariats avec les principaux bailleurs internationaux (UE et Etats Unis notamment). L'IOR/ARC (Indian Ocean Rim Association / Association des pays riverains de l'océan indien pour la coopération régionale), à laquelle la France a adhéré comme partenaire en 2001, a également développé ses activités.

Les organismes d'intégration régionale dans la zone



Source : POCT

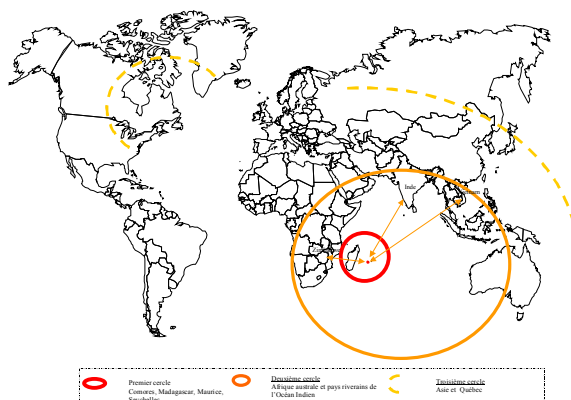
Conformément à la logique de regroupement régional encouragée par l'Accord de Cotonou, la COI forme, avec trois autres organisations régionales (COMESA, IGAD, EAC), le groupe Afrique Orientale et Australe (AOA), qui a négocié avec l'Union le Document de Stratégie Régionale (DSR) et le Programme Indicatif Régional (PIR) bénéficiant de crédits au titre du 10e FED (cf. articulation FEDER / FED).

Enfin, il existe, à côté des organisations interétatiques, des structures issues de la société civile, qui peuvent jouer un rôle de relais et de partenaires de la coopération régionale (à titre d'exemple, l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie de l'Océan indien, les organisations sportives régionales, l'Union des ports de l'Océan indien ou encore l'association des radios et télévisions de l'Océan indien).

Les cercles historiques de coopération de La Réunion

La coopération régionale de La Réunion dans la zone Océan indien distingue communément 3 cercles :

Les cercles historiques de coopération de La Réunion



Source : Ernst & Young

- Les **pays du premier cercle** regroupent les îles du Sud-Ouest de l'Océan indien membres de la COI, (Madagascar, Les Comores, l'île Maurice, Les Seychelles), avec lesquels La Réunion entretient des relations privilégiées depuis des décennies en raison de liens historiques et culturels fortement affirmés.
- Les **pays du deuxième cercle** sont essentiellement les pays de l'Afrique Australe et les pays riverains de l'Océan indien (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie) et incluent tous les Etats en bordure de l'Océan indien (Inde, Australie).
- Les **pays du troisième cercle** représentent les pays les plus éloignés mais qui restent des pays de peuplement de La Réunion avec lesquels des flux d'échanges existent déjà (Chine, Québec).

5.3. La pertinence et la cohérence du PO FEDER Coopération

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser - en complément de l'analyse transversale de la pertinence et de la cohérence des programmes européens (cf. partie transversale) - si la pertinence et la cohérence du PO FEDER Coopération sont confirmées, c'est-à-dire si :

- Le POCT est toujours adapté aux besoins réunionnais et si les évolutions du contexte de la zone ne sont pas susceptibles d'impacter la suite de la programmation,
- La cohérence interne du POCT (articulation des objectifs, logique de constitution) permet une bonne réponse à ces besoins,
- La complémentarité du POCT avec les autres politiques et instruments en matière de coopération est optimale, notamment sur l'enjeu clef de l'articulation entre le FEDER et le FED.

5.3.1. Un programme d'envergure pertinent et conjuguant rupture et continuité

Un programme significatif conjuguant rupture et continuité

Le POCT est doté sur la période 2007-2013 d'une maquette de 35,4 M€ de fonds FEDER pour une maquette en coût total de plus de 47 M€. Cette dotation financière, **7 fois supérieure à la période 2000-2006 sur l'Initiative INTERREG IIIB**, donne une nouvelle légitimité à la problématique de coopération régionale et une réelle crédibilité au programme.

Par rapport à des programmes sur crédits communs (fonds FCR, financements des collectivités territoriales), il apparaît comme le financement majeur de la région Réunion en matière de coopération.

La logique d'intervention qui a prévalu lors de la conception du programme se caractérise par :

- Le fléchage de **projets structurants d'envergure** aux côtés de plus petits projets de coopération. Cette logique est en rupture par rapport à INTERREG IIIB qui n'affichait aucun projet d'envergure.
 - Trois projets structurants représentent 38% de la maquette (antenne satellite, câble, structure d'accueil),
 - Une vingtaine de mesures est ouverte à de plus petits projets.
- Une stratégie associant **continuité et rupture** par rapport à INTERREG IIIB
 - Près de 40% des financements portent sur des thématiques *en continuité*, dont le volume financier est amplifié (environnement, recherche, protection des végétaux, culture, etc.). Ces projets doivent permettre de poursuivre des opérations initiées en 2000, d'amplifier certains résultats ou de soutenir des opérateurs s'étant lancés dans la coopération.
 - Le POCT introduit de nouveaux champs d'action, notamment : la protection civile, la coopération sanitaire (maladies émergentes), l'insertion sociale (au-delà de la formation professionnelle soutenue par INTERREG), le sport et élargit certains domaines d'éligibilité en particulier dans la recherche.

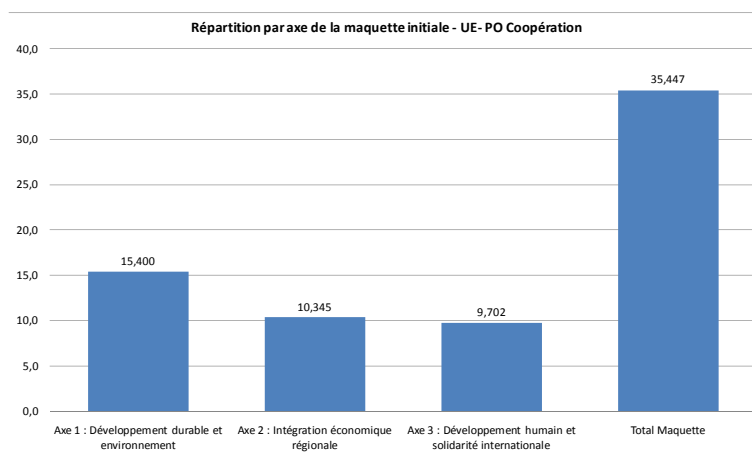
Une logique d'intervention parfaitement intégrée à la stratégie globale ...

La stratégie retenue au titre du PO Coopération s'inscrit dans **l'approche globale de la stratégie régionale plurifonds** et peut se concevoir comme une « **internationalisation** » d'un certain nombre d'interventions soutenues au titre des quatre autres programmes FEDER Convergence, FSE, FEADER et FEP, au regard de l'enveloppe financière disponible.

Elle se traduit par trois grandes orientations stratégiques concrétisées par trois axes de financement :

- Contribuer au développement durable et à la valorisation de l'environnement dans la zone Océan indien

- Mobiliser les compétences pour une intégration économique régionale
- Favoriser le développement humain et la solidarité internationale au profit d'une intégration régionale harmonieuse



Source : Ernst & Young, sur la base des données PRESAGE

Les axes retenus sont naturellement cohérents avec la stratégie puisqu'ils en reprennent la structuration de base selon le triptyque développement humain / développement économique / développement territorial, constituant la pierre angulaire des orientations retenues pour la période 2007-2013.

... et conçue de manière clarifiée

Le POCT, contrairement à la période précédente 2000-2006, intègre dans un programme unique **l'ensemble des actions de coopération multilatérale et bilatérale**. Ainsi, toutes les actions de coopération soutenues par les fonds européens sont réalisées sur le POCT (fin de la séparation coopération bilatérale / multilatérale DOCUP / Interreg).

La **singularité du programme** par rapport à d'autres types d'interventions tient à certains éléments différenciant notamment :

- Une définition de la coopération dans le sens du **rayonnement de La Réunion** et de son insertion régionale (vs aide unilatérale, soutien au développement des Etats tiers, aide humanitaire, etc.) ;
- Un **positionnement central des acteurs réunionnais** dans le développement et la mise en œuvre des opérations ;
- Une programmation réaliste et pragmatique, **portée par des opérateurs** ;
- Une valeur ajoutée transversale recherchée : les opérations financées doivent avoir un **fort impact pour le territoire réunionnais et son développement économique**. Ce principe de réciprocité ou de « codéveloppement » est fondamental et donne sens à l'utilisation des fonds structurels dans ce domaine d'action.

Des objectifs clairs et cohérents

Les objectifs définis pour chaque grande priorité du programme sont clairs et cohérents. Conformément à la logique de la stratégie régionale plurifonds, ils se caractérisent par une volonté de conjuguer mesures *en continuité* et mesures *en tournant*.

Le POCT vise d'abord à contribuer au **développement durable et à la valorisation de l'environnement dans la zone Océan indien**, première priorité stratégique du programme représentant plus de 40% des financements disponibles, pour répondre aux menaces communes de la zone Océan indien notamment en matière de risques naturels, de santé ou de biodiversité.

Les actions menées doivent permettre de favoriser la mise en réseau et l'utilisation conjointe des compétences existantes, notamment via la structuration de l'offre réunionnaise et la valorisation de ses atouts.

Trois principaux domaines, conformément aux analyses d'atouts / faiblesses / opportunités et menaces menées en 2007 lors de la conception des programmes, ont été identifiés comme prioritaires :

- L'environnement et le développement durable,
- La recherche-innovation,
- La santé et le médico-social.

Deuxième axe fort du POCT (29% des financements disponibles), **l'intégration économique régionale** de La Réunion est un impératif, dans un contexte d'ouverture des marchés de plus en plus grande.

Cette intégration doit permettre la promotion des compétences et atouts de La Réunion, la mise en réseau des acteurs et les échanges de savoir-faire.

Les domaines prioritaires de cette intégration sont :

- La politique maritime et la pêche,
- Le codéveloppement économique, permettant notamment l'internationalisation des entreprises,
- L'économie rurale.

Enfin, en continuité et de manière amplifiée par rapport aux objectifs de 2000-2006, le POCT vise le soutien du **développement humain et de la solidarité** (27% des financements disponibles) à travers les échanges culturels et sportifs, et différents types de projets en matière d'éducation, de formation et d'insertion sociale.

5.3.2. Des évolutions récentes pouvant impacter les objectifs et la suite de la programmation ?

A mi-parcours de la programmation, la poursuite de ces objectifs n'est pas remise en cause. Les éléments transversaux soulignés dans l'actualisation du diagnostic (cf. partie transversale) impactent globalement peu la stratégie du POCT.

Deux **principaux points d'attention** peuvent néanmoins être soulignés et nécessitent d'être appréhendés pour assurer la bonne mise en œuvre de la seconde partie de la programmation :

- L'instabilité renforcée de certains Etats de la zone,
- La nouvelle stratégie de la collectivité régionale en matière de coopération.

Des difficultés à appréhender : l'instabilité renforcée à Madagascar et aux Comores

La situation dans la zone est marquée par des instabilités chroniques, notamment à Madagascar et aux Comores. Or, depuis le début du programme et par rapport au contexte lors de la conception du programme (années 2006 et 2007), la situation politique dans ces deux Etats s'est considérablement dégradée et peut poser la question de l'impact sur la suite de la programmation.

Une situation politique fragilisée aux Comores⁶⁹

Le système fédéral de l'Union des Comores, difficilement adopté en 2001 (Accords de Fomboni du 17 février et Constitution du 23 décembre), est fragilisé depuis 2007 par le régime présidentiel en place et une opposition faible et divisée. En dépit d'un médiocre bilan économique et social, le Président actuel Ahmed Sami a, sous couvert de la nécessaire harmonisation du calendrier électoral, imposé par référendum du 17 mai 2009 une réforme de la Constitution portant atteinte à l'équilibre recherché en 2001 entre les pouvoirs de l'Union et des Iles autonomes, et

⁶⁹ Situation mi-2010, source Ministère des Affaires Etrangères français

favorisant son maintien au pouvoir au delà du 26 mai 2010. Un tel maintien remettait en cause le principe fondamental de la « présidence tournante » (de 4 ans) entre les trois îles de l'archipel, en vertu de laquelle le prochain Président de l'Union devait être originaire de Mohéli, après la Grande Comore (Azali Assoumani, de 2002 à 2006) et Anjouan (Ahmed Sambi).

Finalement, une décision du 1^{er} mars 2010 du Congrès de l'Union des Comores a fixé la date des prochaines élections du président de l'Union et des gouverneurs des îles au 27 novembre 2011. Cette décision aboutit à prolonger de 18 mois le mandat du président actuel.

En matière de coopération, en juin 2002, la France a soutenu la reprise de la coopération de l'Union européenne. Les Comores ont bénéficié d'une enveloppe au titre du 9^{ème} FED (2002-2007) de 30,9 M€ et des projets régionaux dans le cadre de la COI. L'enveloppe pour le 10^{ème} FED s'élève à 48,1M€ sur la période 2008-2013. Suite à la fermeture de la représentation de la Commission européenne à Moroni en 2002, la délégation compétente pour les Comores se trouve à Maurice. Cette situation ne facilite pas la concertation dans la préparation et l'exécution des programmes.

La question de l'identité de Mayotte reste un enjeu majeur pour les relations franco-comoriennes. Le référendum du 29 mars 2009 a vu les électeurs mahorais se prononcer à une large majorité (95,2 % de oui) pour une évolution du statut de "collectivité départementale" de Mayotte (loi du 11/07/01) vers celui de Département d'Outre-mer, alors que lors du 22^{ème} Sommet des Etats de la L.E.A. (mars 2010), a été rappelé le principe de l'intégrité du territoire et de la souveraineté des Comores, réaffirmant l'identité comorienne de l'île de Mayotte.

Des instabilités accrues à Madagascar⁷⁰

Depuis 2006, la situation politique intérieure malgache s'est fortement dégradée. Cette situation a entraîné depuis mars 2009, le retrait et le gel des aides de certains partenaires bilatéraux (Norvège, Etats- Unis), ainsi que la suspension par l'Union européenne de toutes ses politiques de coopération avec Madagascar depuis juin 2010 (décision du Conseil de juin 2010).

Le durcissement progressif du régime de Ravalomanana (révision de la constitution et dissolution de l'assemblée nationale en 2007 notamment), ainsi que les dérives économiques (situation monopolistique de Tiko) a entraîné un renforcement de l'opposition, notamment à partir de l'élection du maire de Tananarive Rajoelina en décembre 2007.

Depuis cette date, le gouvernement n'a eu de cesse de perturber l'action du Maire. La décision du Président de fermer la chaîne de télévision privée Viva appartenant au Maire fin 2008 a été le facteur déterminant de la rupture et a ouvert deux mois de crise politique et de rassemblements populaires, basculant dans la violence, jusqu'à la chute du régime en mars 2009.

Le 17 mars 2009, le Président a transféré l'ensemble de ses pouvoirs à un Directoire militaire qui les a immédiatement cédés à Rajoelina, entraînant la suspension du Parlement et la création de la HAT - Haute Autorité de Transition. La communauté internationale, dans son ensemble, a fermement déploré le changement de régime à Madagascar qui s'est fait en dehors du cadre constitutionnel, a appelé au retour à la normalité constitutionnelle et a insisté sur l'organisation d'élections dans les meilleurs délais.

En août 2009, les chefs des quatre mouvances politiques malgaches ont signé, à Maputo, des Accords fixant le cadre de la future Transition devant mener à des élections crédibles dans les meilleurs délais possible. Ces accords ont constitué une avancée majeure dans la résolution pacifique et consensuelle de la crise politique malgache. Ce cadre devait être intégralement et rapidement mis en œuvre mais des points de désaccords importants sont apparus. En effet, les blocages entre les chefs de file ont mis en échec les accords de Maputo et Rajoelina a finalement annoncé la tenue d'élections législatives, la désignation d'une Assemblée constituante et le maintien du Gouvernement actuel (sans Premier ministre de consensus).

Depuis, de nombreux efforts sous l'égide de l'Union Africaine et de son Président J. Ping ont été menés pour trouver un consensus entre les mouvances politiques (réunions du GIC en octobre 2009, janvier 2010 puis février 2010).

⁷⁰ Situation mi-2010, source Ministère des Affaires Etrangères français

A ce jour, un accord politique partiel vient d'être signé (13 août 2010) par 99 partis politiques malgaches, destiné à organiser, de façon consensuelle, une transition apaisée vers de nouvelles institutions et un calendrier électoral réaliste. Il s'agit d'un développement positif. Cet accord est néanmoins partiel et reste un document de réflexion.

Ces difficultés et tensions sont de nature à affecter la programmation du POCT. Elles impactent d'ores et déjà certains projets structurants, comme c'est le cas sur le projet câble (cf. avancement du programme plus loin) ou certaines opérations spécifiques. A ce titre, les périodes d'insécurité et de soulèvements populaires, notamment à Tananarive, la décomposition de l'Etat et l'absence d'interlocuteurs légitimes et permanents, sont pris en compte dans l'envoi des volontaires du progrès à Madagascar - mesure 3.03 du POCT, et entraînent un ralentissement de certains programmes d'action. Elles peuvent également constituer sur certains projets un **frein psychologique** pour les porteurs de projet.

La stratégie de la nouvelle mandature régionale : un nouveau positionnement à répercuter sur les projets à venir ?

Le renforcement de la coopération régionale, notamment à caractère économique, constitue l'une des grandes priorités de la nouvelle mandature régionale (2010-2014)⁷¹. Celle-ci, en cours d'adoption, se déclinerait autour de 3 priorités majeures :

- Le recentrage de la coopération sur **cinq cibles géographiques prioritaires** : la Chine, l'Inde, l'Australie, l'Afrique du Sud et Maurice ;
- Une priorité donnée aux **projets à caractère économique**, permettant de développer des partenariats mutuellement avantageux, avec un « retour sur investissement » pour La Réunion, en particulier dans les domaines des échanges économiques et commerciaux, de l'innovation et de la recherche ;
- L'accent mis sur certains **secteurs prioritaires** : le tourisme, en particulier avec Maurice dans le cadre de « 2010, année régionale du tourisme », les TIC, la pêche et la politique maritime, l'agro-nutrition, l'ingénierie et les services.

Afin de promouvoir la mise en œuvre de ces nouvelles priorités, la collectivité régionale envisagerait notamment certaines actions concrètes comme la création dans chacun des pays prioritaires, et comme cela est déjà le cas à Madagascar, d'antennes, « postes avancés » destinés à promouvoir les atouts et avantages comparatifs de La Réunion,

Ce positionnement, outre qu'il marque l'importance des enjeux de la coopération régionale pour La Réunion, pourrait avoir des **impacts concrets sur l'orientation de certains projets du POCT** dans sa deuxième partie de programmation.

- En termes de cibles géographiques prioritaires, outre le cas de la Chine inéligible au POCT (pays partenaire exclu de la zone de coopération Océan indien), la programmation pourrait voir émerger de nouveaux projets dans certains pays.
- En termes de domaines de coopération, ces priorités pourraient influencer la sélection des projets vers une prise en compte accrue du critère de retombée économique pour La Réunion.

A titre d'illustration, le soutien aux volontaires du progrès dans le cadre des opérations portées par l'association France Volontaires (ex-Association Française des Volontaires du Progrès /AFVP) pourrait désormais être axé sur des postes portant des projets ayant une dimension économique, en particulier dans les pays cibles (Inde, Afrique du Sud, Maurice, Australie). La création des antennes dans les nouveaux pays cibles de la coopération serait également à l'étude dans le cadre de la révision à mi-parcours.

La stratégie de la collectivité régionale pourrait également ouvrir sur de **nouvelles opportunités à saisir**, en termes de domaine d'action et de types de projet aujourd'hui absents du POCT. A ce titre, des opérations dans le cadre de la mise en place du concept des Iles Vanille, concept de label Océan indien en matière de combinés touristiques porté par la

⁷¹ Source : discours d'investiture de mars 2010 et projet de stratégie régionale en matière de coopération de mai 2010

collectivité régionale et l'IRT⁷², pourraient émerger au POCT notamment au titre des échanges économiques dans la zone.

5.3.3. Des lignes de partage clarifiées et une meilleure complémentarité avec les autres fonds régionaux de coopération

Des lignes de partage claires avec les autres fonds européens (FEDER Convergence, FSE, FEP, FEADER)

La mise en place de la stratégie régionale plurifonds et la méthodologie de travail retenue au niveau local ont permis, dès la conception des programmes, d'établir des **lignes de partage claires entre les différentes interventions**. Notamment, le maintien d'un Comité Local de Suivi (programmation) unique et plurifonds permet de garantir la bonne articulation entre les fonds.

En premier lieu et contrairement à la période précédente, les interventions en matière de coopération régionale sont toutes menées sur le PO Coopération. Comme évoqué plus haut, il n'existe plus de séparation avec l'objectif Convergence entre bilatéral et multilatéral.

D'une manière générale sur les différents fonds, les projets relevant du PO Coopération font intervenir au moins un partenaire issu d'un pays de la zone dans une logique de codéveloppement (retombées positives pour l'ensemble des parties). Ce critère transversal permet d'établir une césure lisible entre les fonds. Globalement, le POCT ne prend en charge que les opérations développant l'**internationalisation** des actions menées par des opérateurs réunionnais.

A titre d'exemple :

- les interventions en matière de haut débit sont clairement définies : le désenclavement numérique relève du PO Convergence, le développement des liaisons régionales du PO FEDER coopération.
- sur la formation professionnelle, les échanges d'étudiants ou les bourses doctorales s'appliquent sur les pays de la zone éligible.
- sur le développement rural, le PO coopération soutient des projets relevant de transferts de technologies et de savoir-faire avec des partenaires dans la zone.

Une meilleure complémentarité avec les autres instruments régionaux de la coopération

Avec 35 M€ de FEDER sur la période 2007-2013, soit environ 5 M€ / an, le POCT tient désormais un **rôle central au niveau régional par rapport à d'autres instruments de coopération**. Cette montée en puissance a en partie renforcé sa visibilité et sa complémentarité avec les autres financements existants notamment le Fonds de coopération régionale (FCR - Etat) et les fonds propres dédiés à la coopération des deux collectivités territoriales (fonds Région et fonds Conseil général).

Complémentarité avec la politique de coopération de la Préfecture / instrument Fonds de coopération régional (FCR)

Créé en 2001 en application de la Loi d'Orientation pour l'Outre-mer (LOOM), le FCR a pour but de favoriser la coopération régionale et l'intégration de La Réunion dans son environnement géographique. Doté d'environ 500 K€ / an, le FCR est géré par un comité paritaire, présidé par le Préfet et composé de représentants de l'Etat (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Coopération, Ministère de l'Outre-Mer) et des assemblées territoriales, qui a la responsabilité d'arrêter la liste des opérations éligibles.

⁷² Note : Le concept des Iles Vanille est en cours de concrétisation. Une première rencontre des tour-opérateurs a eu lieu en septembre 2010 à Maurice et s'est achevée sur une stratégie marketing commune pour Maurice, Seychelles, Réunion et Madagascar (marketing croisiériste, promotion des combinés tels Réunion-Maurice, réunions entre compagnies aériennes et offices du tourisme, etc.). Le lancement du produit Iles Vanille devrait avoir lieu au premier semestre 2011 à l'ITB, salon du tourisme à Berlin.

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Une cinquantaine d'actions par an est financée via deux instances de décision par an (avril / octobre). Les principales interventions portent sur le domaine de la culture (50% des projets), puis de la santé (20%) et de la formation (20%).

Les porteurs sont principalement des associations, mais aussi des entreprises privées éligibles au FCR.

Les principales difficultés d'articulation FCR / FEDER, déjà soulignées sur la période 2000-2006, sont liées aux différences de procédures entre les deux instruments (2 appels à projet et 2 réunions de programmation par an pour le FCR versus un CLS mensuel pour le FEDER) et à une grande souplesse du dispositif FCR par rapport au cadre européen. Ces difficultés engendrent certains risques, notamment lorsque les projets sont instruits préalablement sur le FCR. Cette « inversion d'instruction » par rapport au guide de procédure (le processus normal voulant que le projet soit instruit sur le POCT puis soumis à approbation coté FCR sur la contrepartie publique) est relatée par différents services.

Complémentarité avec la politique de coopération du Conseil régional / instrument : fonds propres Région

Pour mettre en œuvre sa politique de coopération régionale, la Région Réunion dispose d'une ligne de crédit d'environ 3 à 4 M€/an.

Les projets soutenus correspondent en grande partie aux contreparties publiques du POCT et contribuent donc aux objectifs de la stratégie régionale de coopération définie. Certaines actions sont portées en propre (ex. PARDAC aux Comores). Les projets sont majoritairement des actions transversales sur la zone (80% des financements 2009) sur des projets culturels (ex. programmes d'activités culturelles de compagnies de théâtre), économique (ex. Semaine de l'export) ou d'insertion (ex. Volontaires de progrès). Les projets bilatéraux touchaient jusqu'en 2010 principalement les 1^{er} cercle (Madagascar, Comores) et 2^e cercle de coopération (Afrique du sud, Inde et Mozambique).

La nouvelle mandature de la collectivité régionale a réaffirmé l'importance de la coopération régionale et a fixé de nouvelles priorités (cf. détail présenté plus haut).

Complémentarité avec la politique de coopération du Conseil général / instrument : fonds propres Conseil général

Le Conseil général intervient en matière de coopération sur ses domaines de compétences avec des crédits d'environ 450 K€ / an : il soutient principalement des actions dans les domaines de l'éducation et de l'insertion (chantiers d'insertion, placement d'allocataires du RMI), du socioculturel (échanges entre collèges), du médico-social et de l'agriculture.

L'introduction de nouvelles interventions sur ces thématiques dans le POCT (notamment santé et insertion) devait conduire à une plus grande complémentarité entre les financements du Conseil général et le FEDER et à une plus forte implication de la collectivité départementale dans le programme européen de coopération, par rapport à la période précédente. A ce stade, le « réflexe POCT » n'est pas encore acquis au sein du Conseil général et les mesures instruites et portées par ses services en difficulté d'avancement (cf. parties état d'avancement et instruction ci-dessous).

Enfin, à coté de ces principaux acteurs et instruments, il existe d'autres acteurs de la coopération régionale, notamment :

- les collectivités local en particulier les communes du Port, du Tampon, de St Joseph et beaucoup plus marginalement les communes de Ste Marie, Entre-deux, Ste Suzanne, Bras Panon, la Possession.⁷³
- la CCIR qui organise notamment des missions de prospection commerciale, des salons à l'étranger et des forums

⁷³ Source : annuaire de la coopération régionale, septembre 2010, Préfecture de La Réunion.

5.3.4. Un enjeu majeur : l'articulation entre le FEDER et le FED

Une problématique en stagnation depuis plus de 15 ans, liée à la complexité de l'articulation des outils et à leurs incohérences

La politique de coopération régionale de La Réunion dans la zone, mais plus globalement celle des RUP avec leurs voisins aux frontières extérieures de l'UE, se heurte depuis de longues années à la question de l'articulation entre les financements FED, réservés aux ACP, et ceux du FEDER applicables à La Réunion.

Outre les difficultés inhérentes à l'insertion et la coopération régionale de La Réunion dans la zone (instabilité de la zone, déséquilibres, partenariats avec des pays ACP ou émergents, cf. détails mentionnés plus haut), cette articulation FED / FEDER se heurte à des difficultés spécifiques liées à **l'incohérence et la complexité des outils**, notamment :

- Des procédures et règles de gestion différentes,
- Des calendriers d'élaboration et d'étapes différents,
- Le caractère limité du FEDER Coopération au regard des financements FED au sein des PIN et du PIR,
- Le caractère parfois secondaire du développement de projets de coopération pour les pays ACP,
- Un déficit d'informations et de connaissances réciproques des outils existants par les acteurs de terrain.
- **L'absence d'une ligne dédiée à la coopération dans l'Océan indien au sein du PIR financé par le Xè FED. Ce manquement est un réel handicap pour l'articulation FED / FEDER qui aurait pu bénéficier de ce fléchage - comme c'est le cas sur les programmes Caraïbes, Guyane ou Macaronésie⁷⁴ - pour faciliter l'articulation des fonds.**

Ces difficultés et obstacles n'ont pu être réglés sur les périodes de programmation précédentes et perdurent sur la période 2007-2013.

A ce titre, la **politique de grand voisinage** pourtant initiée en 2004⁷⁵ n'a pas apporté de réponses concrètes et d'évolutions majeures pour la période de programmation actuelle.

Le récent Mémoire de l'Espagne, la France, le Portugal et les RUP⁷⁶ (mai 2010) réitère d'ailleurs ces difficultés. Il souligne notamment **l'importance de la cohérence des politiques communautaires**, en particulier en matière d'insertion régionale : « (...) la Commission devra aborder avec largeur de vue et détermination les difficultés d'insertion des RUP dans leurs zones géographiques respectives et en particulier les anomalies et dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la coopération territoriale (...) et les impacts des volets externes de certaines politiques communautaires susceptibles d'occasionner des incohérences ». Il ajoute que la politique de grand voisinage, a une portée actuelle limitée et nécessite « une nouvelle impulsion assortie d'un plan d'action complet, doté de moyens et d'instruments adaptés (...) qui inclut des formules innovantes en matière d'instruments financiers ».

N'étant parvenu à réformer réellement la politique de coopération régionale au niveau des RUP au travers de ses instruments, la Commission européenne s'en est tenue pour la période 2007-2013 à **encourager la « coopération concertée » entre les acteurs de terrain**. Celle-ci peut se résumer en 4 points :

- identifier des priorités communes de coopération entre RUP et pays ACP,
- déterminer des montants prévisionnels affectés dans les programmes FEDER et FED concernés,
- définir une méthode de travail pour la sélection de projets, via un comité de concertation réunissant les différentes instances de gestion.
- inciter à l'utilisation du principe d'extraterritorialité du FEDER (article 21§3 du règlement (CE) n° 1080/2006), principe commun à l'ensemble des régions européennes.

⁷⁴ A titre d'illustration, le Cap Vert, la Mauritanie et le Sénégal ont affecté une partie de leur allocation 10e FED à la coopération avec les Îles Canaries, les Açores et Madère.

⁷⁵ COM

⁷⁶ Une vision renouvelée de la Stratégie européenne à l'égard de l'ultra périphéricité, 7 mai 2010

Rappel du contexte FED

Quatre principaux Programmes Indicateurs Nationaux (PIN) sont financés dans la zone de coopération Océan indien dans le cadre du Xe FED.

Rappel – Principaux Programmes Indicateurs Nationaux dans la zone OI

Etat bénéficiaire	Montant indicatif Xe FED (2008- 2013) - en M€	Secteurs de concentration	Secteurs hors concentration
Madagascar	577	90% financements Transport Développement rural Appui budgétaire	10% des financements Bonne gouvernance, intégration régionale, appui aux acteurs non étatiques, TCF et appui institutionnel
Maurice	63	85% financements Appui budgétaire et réforme	15% des financements Assistance technique et appui aux acteurs non étatiques
Comores	48	85% financements Transport Education	15% des financements Bonne gouvernance et appui institutionnel
Seychelles	5,9	85% financements Eau et assainissement	15% des financements Bonne gouvernance, appui institutionnel et assistance technique

Source : Ernst & Young, sur la base du POCT et des PIN

Au niveau des organisations d'intégration régionale, un **Programme Indicatif Régional (PIR)** pour la zone « ESA » (rassemblant les différents Etats ACP membres du COMESA, de la CEA, de l'IGAD et de la COI) est financé par le Xe FED avec une enveloppe de crédits de FED de 645 M€ sur la période 2008-2013. Il est à noter que La Réunion fait l'objet d'une mention spécifique dans le Document Stratégique Régional.

Rappel – Programme Indicatif Régional

Bénéficiaire	Montant indicatif Xe FED- en M€	Secteurs de concentration	Secteurs hors concentration
AFOA / OI	645	95% financements Intégration économique (85%) Intégration politique (10%)	15% des financements

Source : Ernst & Young, sur la base du POCT et du PIR

A ce stade, la problématique d'articulation FED / FEDER est prioritairement **ciblée sur le PIR**. Un projet FED / FEDER sur le PIN des Comores est néanmoins à l'étude (cf. ci-dessous).

Des avancées institutionnelles et techniques récentes dans la zone Océan indien portées par les acteurs locaux

Pour répondre aux enjeux de la coopération concertée recommandée, des efforts importants ont été menés depuis fin 2009 par les acteurs de la zone et différentes avancées institutionnelles et techniques ont eu lieu.

Le **Comité de concertation régionale** prévu dans le POCT s'est mis en place. Une première réunion a eu lieu fin 2009 (7 décembre 2009) réunissant des représentants des pays de la Commission de l'Océan Indien, de la Commission européenne, du COMESA, du Comité Interrégional de Coordination (CIRC) et des organismes partenaires (AFD...).

À l'issue de cette réunion, une feuille de route a été adoptée, prévoyant :

- le recensement des projets et/ou actions concrètes réalisables au cours de la période 2010-2013 co-financés par le FED et par le FEDER (POCT) ;

- la détermination des calendriers, des référents, des contenus et l'établissement d'une liste de dossiers prioritaires pour la mobilisation conjointe des deux instruments financiers au cours de la période de référence ;
- la mise en œuvre opérationnelle par le comité technique FED-FEDER, en assurant un lien avec le CICR.

Un premier **comité technique de coordination FED / FEDER** a réuni les principaux responsables des programmes concernés.

La réunion de novembre 2009 (5 novembre 2009) a permis à ce titre, outre des présentations réciproques des programmes POCT et DSR/ PIR et des procédures FED, de concrètement :

- présenter de premiers projets susceptibles d'articulation (le programme PEID du PIR est présenté à cette occasion ainsi que les projets SEAS - antenne satellite et PRPV du POCT) ;
- élaborer une méthode de travail via l'organisation de rencontres techniques :
 - une rencontre est ainsi prévue entre le Secrétariat Général de la COI, la Délégation de la Commission européenne à Maurice et les représentants de La Réunion,
 - des réunions de travail sectorielles entre les trois partenaires (SG, DCE et La Réunion) par axe de coopération (développement durable, intégration économique, identité régionale) ou par projet (pêche, PEID, sécurité alimentaire, énergie ...) sont souhaitées.

Deux **rencontres à caractère technique** se sont effectivement déroulées courant 2010 :

- une première rencontre technique FED-FEDER tenue au Secrétariat Général de la COI (22 février 2010) a réuni des membres du SG/COI, de l'autorité de gestion du POCT de La Réunion et de la délégation de l'UE à Maurice.
- une seconde rencontre de la mission du SG-COI (19-20 août 2010) a porté plus spécifiquement sur les futurs projets Biodiversité et Energies renouvelables portés par la COI en cours d'élaboration.

Principaux points d'action des réunions et comités de coordination FED / FEDER

De manière transversale, il ressort des différentes rencontres les points suivants :

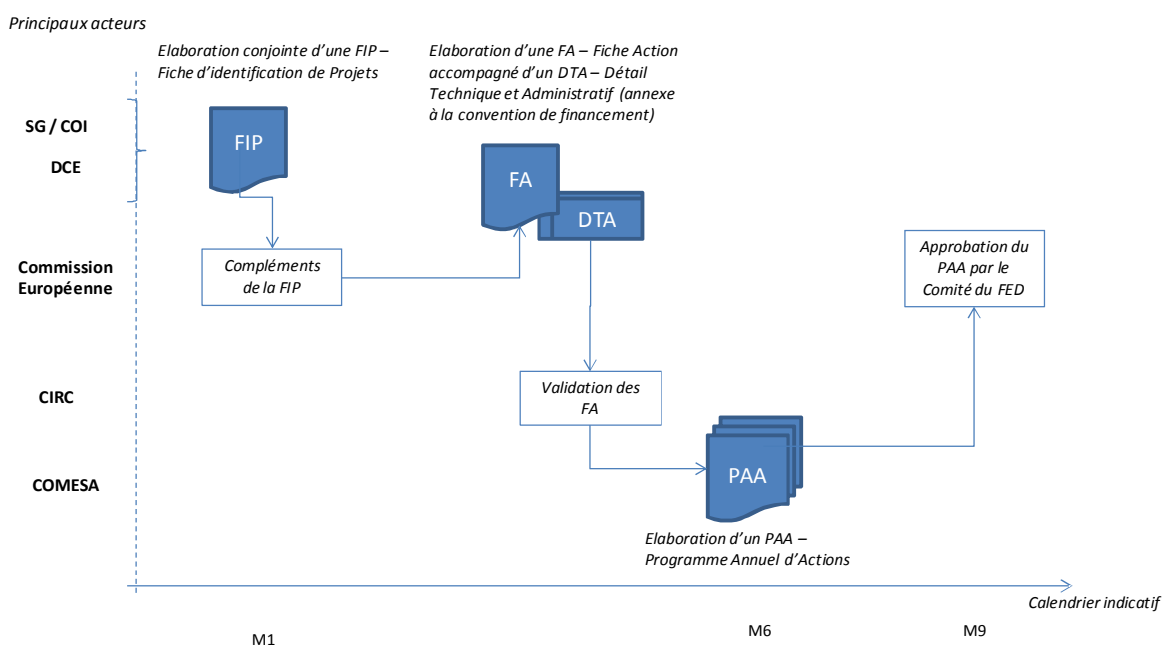
- l'importance d'une meilleure circulation de l'information (notamment échanges réciproques des PV de CNS et des relevés de conclusion des instances gestionnaires du FED)
- la nécessité de connaître avec précision les différentes phases d'élaboration des projets FED et leurs financements prévisionnels,
- la désignation de référents pour chaque projet susceptible de faire l'objet d'un cofinancement : référent Réunion, référent SG/COI, référent DUE.

Une remise à plat des procédures du FED pour caler l'articulation

A la différence des règles applicables pour le 9^{ème} FED, la mise en œuvre des projets dans le cadre du X^{ème} FED fait l'objet de **nouvelles procédures**.

Le schéma simplifié ci-dessous souligne les différentes étapes de l'élaboration des Projets FED (du FIP au PAA) et le calendrier indicatif d'un Projet FED de minimum 9 mois entre la validation de la FIP et l'approbation du PAA.

Schéma simplifié de la procédure d'élaboration d'un Projet FED / PIR



Source : Ernst & Young, sur la base des PV de réunions techniques

Les questions de calendrier et de vocabulaire sont importantes dans l'articulation potentielle des projets FED et FEDER.

- Ainsi, on entend par « Projet FED » un programme complet sur une thématique donnée. Les projets FED ne correspondent donc pas à la terminologie utilisée au sein du FEDER (un projet = une action) mais à un ensemble d'actions pouvant atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros.
- La « Fiche d'Identification de Projets » - FIP - est un document présentant le descriptif du contexte du projet, ainsi que les objectifs et résultats attendus et le budget prévisionnel.
- La « Fiche action » - FA en précise le contenu et les actions, leurs modalités de mise en œuvre et des maquettes financières plus précises.
- Enfin, le « Plan Annuel d'Actions » - PAA décrit plus spécifiquement l'ensemble des actions arrêtées sur une année.

Une articulation opérationnelle à trouver, selon l'avancement des Projets FED

Aujourd'hui, quatre principales pistes de travail sont identifiées sur le PIR régional du Xe FED :

Deux portent sur des projets en cours de préparation, au stade de l'identification des projets (stade FIP).

Deux thématiques FED en cours d'élaboration offrent des opportunités d'articulation FED / FEDER :

- La thématique Energies renouvelables (Projet de 5 ans autour de 10 M€)
- La thématique Biodiversité (Projet décliné sur 5 axes dont la valorisation de la biodiversité)

Sur ces deux thématiques, les réunions conjointes ont permis de prendre des **engagements forts** : le SG / COI a communiqué ses différents besoins et son calendrier et La Réunion s'est engagée sur la transmission de propositions rédactionnelles à insérer au sein des FIP en cours d'élaboration. Conformément aux décisions des comités, des référents sur ces thématiques seront également identifiés.

Ces engagements doivent permettre au SG / COI de finaliser les FIP pour une soumission à la Commission européenne fin septembre 2010 et l'élaboration des FA d'ici fin 2010. Si ce calendrier est tenu, les PAA de ces thématiques pourraient être approuvés en 2011 pour un démarrage dès 2012. Il est à noter que ces deux projets se dérouleront sur la période 2012-2016.

A titre d'illustration sur le Projet Energies renouvelables, La Réunion pourrait apporter son assistance technique à la réalisation d'un état des lieux sur la zone pour aller vers un Plan Climat Energie.

On note enfin que pour rendre compatible les calendriers, la mention suivante a été proposée par l'autorité de gestion de la Réunion : « les autorités de La Réunion veilleront dans le cadre de nouveaux outils de coopération territoriale décidé au niveau de l'UE pour la période 2014- 2020, applicable à La Réunion notamment en tant que RUP pour la coopération avec les pays de son voisinage, à prioriser le financement des actions de ce programme les concernant pour la période 2015-2016. »

Deux portent sur des projets en cours de lancement, au stade de l'élaboration des Plans Annuels d'Action (stade PAA)

- Le Projet Pêche

Avec un budget estimé à 35 M€ étalé sur deux phases de 3 à 5 ans chacune (démarrage première phase en 2010), ce Projet se décline sur 5 axes principaux (Surveillance, Aquaculture, Conservation, Développement des capacités et Partenariats économiques).

Il offre des opportunités d'articulation notamment sur la surveillance des pêches et le soutien de la filière aquacole soutenus par le POCT (cohérence avec les mesures 2.03 et 2.05).

- Le Projet PEID - Petites Economies Insulaires en développement.

Enfin, des Projets FED à venir doivent être anticipés. Il s'agit notamment de Projets sur le tourisme, les corridors maritimes et la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, un projet a été soumis récemment sur le PIN financé au titre du IXe FED des Comores. Ce projet d'amélioration de la maîtrise et de l'enseignement du français aux Comores est porté par le CIEP. Il poursuit deux objectifs :

- Le renforcement des capacités du Ministère de l'éducation des Comores dans le pilotage, la planification et l'organisation de la formation des enseignants,
- Le renforcement des capacités des encadreurs pédagogiques de l'enseignement secondaire.

Ce projet fait suite à différentes missions de concertation aux Comores et à La Réunion organisées par le CIEP et sera l'occasion de coupler pour la première fois dans le secteur de l'éducation le POCT à des crédits IXe FED au titre du PIN.

Un challenge majeur pour la seconde partie de la programmation : expérimenter le FED / FEDER

La concrétisation de quelques opérations FED / FEDER sur la deuxième partie de la programmation constitue une **réelle opportunité pour La Réunion d'expérimenter le processus initié.**

Quelque soit l'issue et la complexité des chantiers, ceux-ci permettront de se confronter aux obstacles et difficultés concrètes et d'identifier les axes de progression possibles sur cette problématique.

Cette démarche nécessite à court terme de :

- Poursuivre et dynamiser la concertation des instances politiques et techniques démarrées en 2009 et 2010, notamment en calant un calendrier prospectif des différents comités transversaux et réunions techniques sectoriels ;
- Renforcer le partage d'information avec les services techniques concernés et les opérateurs potentiels. A ce titre, il semble impératif d'associer très en amont les opérateurs et porteurs de projets aux réunions et contributions techniques.
- Assurer une réactivité exemplaire sur les engagements en cours (énergies renouvelables et biodiversité);
- Finaliser les décisions sur les Projets FED PIED et Pêche,

- Anticiper au maximum les feuilles de route des futures thématiques FED (sécurité alimentaire, tourisme, corridors maritimes) : services concernés, référents, opérateurs, contacts et planification des réunions techniques

Elle suppose ainsi de recenser l'ensemble des opérations potentielles et de **dédier des crédits spécifiques à ces projets dans le cadre de la révision à mi-parcours du POCT**, selon une analyse fine de leur faisabilité et calendrier.

Ainsi, une **enveloppe financière de 2 à 3 M€** pourrait être consacrée aux opérations FED / FEDER sur la période 2012-2015.

Les pratiques du PO Macaronésie : un axe dédié à la coopération RUP / ACP

Au sein de l'axe 3 (24 M€ de FEDER sur un total de 55 M€ pour le PO), le PO soutient spécifiquement la **coopération avec les pays tiers et application du principe de voisinage élargi avec pour objectifs :**

- le développement d'un espace commun de croissance et l'intégration économique, culturelle et sociale des trois régions macaronésiennes et des pays voisins par des activités de coopération bénéfiques à tous les participants;
- le soutien à la création de relations stables de coopération institutionnelle;
- la mise en place d'une expérience pilote de coopération territoriale entre l'Union européenne et des pays tiers, grâce à des procédures de coopération opérationnelles entre différents instruments (FEDER et FED);
- la consolidation du rôle que jouent les régions ultrapériphériques en tant que plate-formes de coopération territoriale entre l'Union et les pays voisins

Au-delà de la programmation en cours, la problématique d'articulation FED / FEDER nécessite une **réelle réforme des cadres réglementaires et outils associés**.

Celle-ci doit viser, pour la période post 2013 et dans le cadre d'un plan d'action de la politique du Grand voisinage, à la mise en place d'un **nouvel instrument spécifique d'insertion et de coopération des RUP aux frontières externes de l'UE**.

Notons à ce titre qu'une task force a été créée récemment au niveau des services de la Commission européenne (DG DEV / DG Régio / DG Relex).

5.4. L'état d'avancement du PO FEDER Coopération à mi-parcours

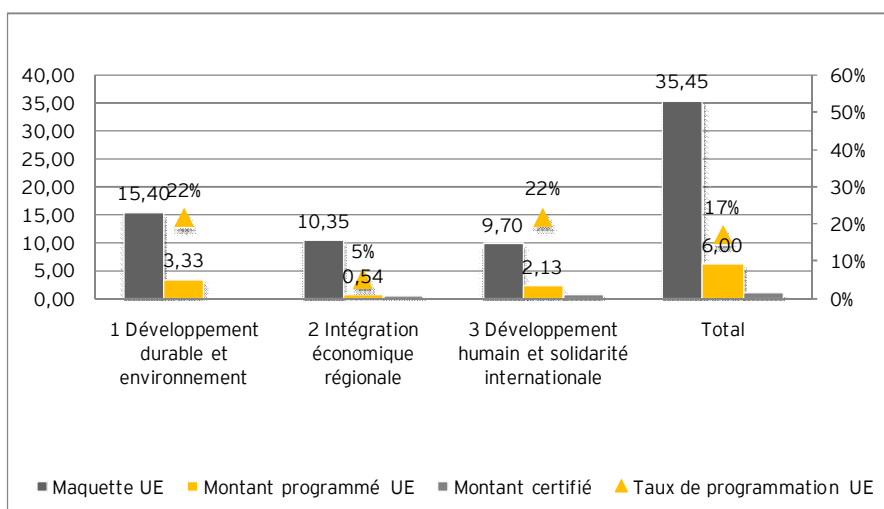
Rappel méthodologique :

- Cette partie vise à analyser - en complément de l'analyse transversale sur l'avancement de la stratégie régionale plurifonds (cf. partie transversale) - l'état d'avancement du PO FEDER Coopération, à travers l'analyse de :
 - L'état global de la programmation en 2010,
 - Quelques typologies transversales du programme,
 - Les premiers résultats du programme par grand objectif, présentant les principales réalisations et les mesures en retard de programmation,
 - Les perspectives de programmation et la révision à mi-parcours.
- Ces analyses reposent notamment sur :
 - l'analyse des données financières et physiques (extraction Présage) au 30 juin 2010 et au 31 août 2010 ;
 - les indicateurs de réalisation et de résultats disponibles et fiables,
 - les entretiens réalisés avec l'ensemble des parties prenantes du POCT,
 - les données prospectives à travers l'exploitation des fiches de révision à mi-parcours élaborées au cours du 1er semestre 2010.

5.4.1. Une programmation en retard mais des perspectives de rattrapage d'ici fin 2010 - Etat de la programmation

Un retard apparent au 30 juin 2010, une programmation largement dépendante de projets structurants rendant peu pertinente une lecture linéaire de la programmation

Etat de la programmation et de la certification par axe



Source : Données PRESAGE au 30 juin 2010

Le niveau de programmation en retrait par rapport aux autres programmes s'explique par différents facteurs, notamment :

- Un démarrage tardif du POCT, approuvé en mars 2008,
- La clôture du PO INTERREG,
- Le niveau de complexité des sujets et des opérations de coopération qui nécessite, pour les nouveaux projets, un temps plus long d'instruction et de conventionnement,
- **Et plus globalement, la structure même du POCT, marquée par 3 projets structurants majeurs représentant près de 40% de la maquette financière initiale, qui rend peu pertinente une lecture linéaire de la programmation.**

Ainsi, la programmation prévisionnelle du POCT est attendue par palier notamment sur les années 2010 à 2012.

Le niveau de certification est extrêmement faible au 30 juin 2010 : 0,6 M€ de dépenses ont été certifiées. Un seul appel de fonds vers la Commission européenne a été fait à ce jour. Ce niveau s'explique en partie par la certification des dépenses INTERREG réalisées jusqu'à fin 2009.

Une montée en puissance de la programmation depuis 2009 et une forte accélération sur 2010

Depuis 2009, la dynamique de programmation est engagée sur le POCT avec un rattrapage progressif du lent démarrage de 2008.

Evolution de la programmation depuis 2008

Situation	Au 31 décembre 2008		Au 31 décembre 2009		Au 30 juin 2010		Au 31 août 2010		Au 31 octobre 2010	
	Nb. dossiers	Taux programmation	Nb. dossiers	Taux programmation	Nb. dossiers	Taux programmation	Nb. dossiers	Taux programmation	Nb. dossiers	Taux programmation
Axe 1	2	8%	5	20%	8	22%	10	24%	12	64%
Axe 2	0	0%	6	2,6%	10	5%	11	9%	13	10%
Axe 3	2	1%	18	16%	24	22%	25	25%	31	29%
POCT	4	3,4%	29	13,3%	42	17%	46	20%	56	38%

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE et rapports annuels 2008 et 2009

La situation actualisée au 31 août 2010, suite à la programmation de 4 dossiers conséquents pendant l'été 2010, fait apparaître un taux de programmation à 20% sur l'ensemble du PO et une hausse significative sur l'axe 2 (cf. programmation du projet aquacole ARDA). Deux mois plus tard, au 31 octobre 2010, la programmation a doublé avec plus de 6 M€ de FEDER programmés en septembre et octobre, et un taux de programmation atteignant 38% sur l'ensemble du POCT.

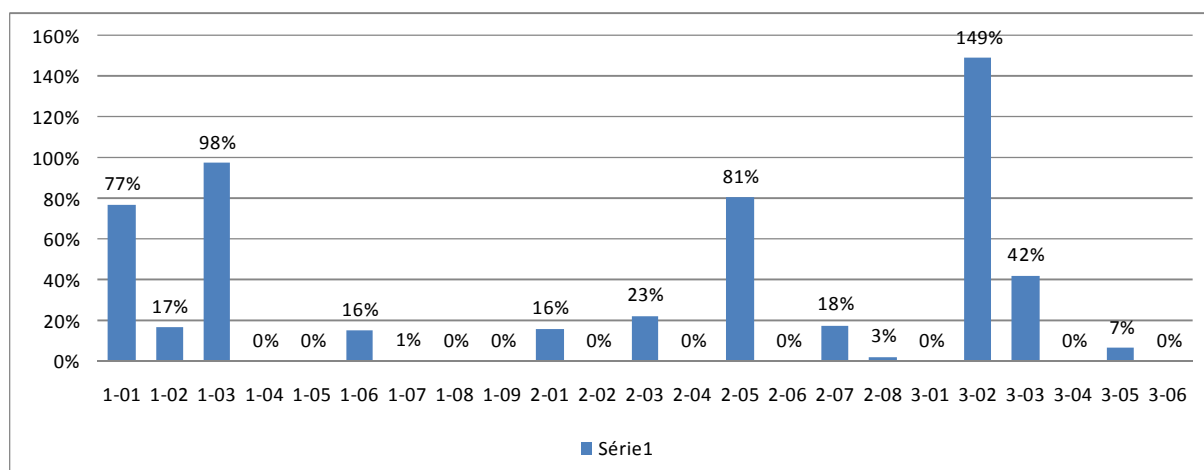
A fin 2010 (cf. analyse des prévisions plus loin), ce taux de programmation pourrait atteindre 53% avec notamment la programmation du projet d'antennes (4,2 M€) sur l'axe 1 et celle de la structure d'accueil (4,1 M€) sur l'axe 3.

L'ensemble des axes mobilisés, un axe 2 en retrait

Au niveau de la programmation, l'ensemble des axes du programme a maintenant été mobilisé. Néanmoins, on note une situation différenciée selon les 3 axes et de fortes hétérogénéités selon les mesures.

- Environ 1 /4 de la maquette UE est programmée sur les axes 1 et 2 ;
- L'axe 2 affiche un net retard avec seulement 9% de programmation.
- 10 mesures n'ont pas été encore mobilisées.

Taux de programmation UE par mesure, actualisé au 31.08.2010



Source : Données PRESAGE au 31 août 2010

Une programmation tirée par les projets en *continuité* et notamment par 10 principaux projets concentrant plus de 70% de la programmation actuelle

De manière transversale, on note que la programmation actuelle est tirée par les thématiques s'inscrivant dans la continuité et par les opérateurs ayant mené des projets sur INTERREG IIIB. Ainsi, les projets portés par le CIRAD (axe 1), l'association France Volontaires (axe 3) et les nombreux projets dans les domaines culturels et sportifs (axe 3) ont bénéficié de l'expérience antérieure acquise en matière de coopération régionale financée sur fonds européens.

A ce stade, la programmation est concentrée sur un relativement faible nombre de dossiers avec 10 dossiers représentant plus de 70% de la programmation et un montant moyen d'intervention par opération programmée de 130 K€, en augmentation par rapport à 2000-2006.

La prochaine étape verra se concrétiser deux des trois projets d'envergure prévus dans le POCT.

Ainsi, à très court terme (cf. perspectives fin 2010), le POCT affichera un taux de programmation de plus de 50% avec la programmation du projet SEAS (antenne satellite) à St Pierre et de la structure d'accueil au Tampon.

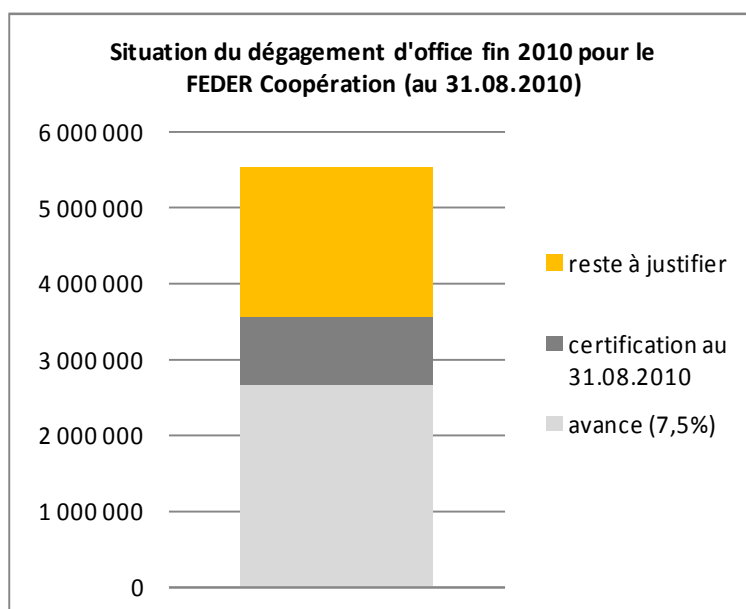
10 principaux dossiers programmés au 31.08.2010

Axe	Mesure	Demandeur / Opération	Coût éligible retenu	UE
1	1-01	CIRAD : programme de coopération scientifique sur les maladies animales émergentes dans l'Océan indien - programmes 2008-2012	1 180 762,00	885 572,00
1	1-01	GIS-CRVOI (Groupement d'Intérêt Scientifique "Centre de Recherche et de Veille sur les maladies Émergentes dans l'Océan indien) : Inventaire des Agents Infectieux Associés à la Faune Sauvage dans le Sud-Ouest de l'Océan indien : biodiversités animale et microbienne dans des écosystèmes insulaires	999 695,00	749 771,25
1	1-01	CIRAD : Appui au montage du réseau régional QualiREG Océan indien	799 751,00	599 813,00
3	3-03	Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP-DRAAOI) : recrutement de volontaires du progrès dans les pays de la zone Océan indien - programme 2008	698 640,00	523 980,00
1	1-03	CROIX ROUGE FRANCAISE : Programme régional de coopération - préparation et réponse aux catastrophes dans la zone Sud de l'Océan indien	650 000,00	487 500,00
2	2.05	ARDA (Association Réunionnaise pour le Développement de l'Aquaculture) : Programme de coopération technique entre La	538 620,00	403 965,00

Réunion et le Mozambique sur l'aquaculture du crabe de mangrove				
3	3-02	COMITE REGIONAL OLYMPIQUE SPORTIF DE LA REUNION (CROS) : 7 èmes JEUX DE LA COMMISSION DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS DE L'OCEAN INDIEN	519 723,00	389 793,00
3	3-03	Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP-DRAAOI) : Missions de volontaires du progrès dans les pays de la zone océan Indien - Programme 2009	491 640,00	368 730,00
1	1-06	REGION REUNION : Cellule de valorisation relative à la coopération régionale dans le domaine de la recherche agronomique et du développement durable	417 000,00	312 750,00
3	3-02	CIRASTI REUNION : ExpoScience Afrique 2010	367 012,90	275 259,68

Source : Données PRESAGE au 31 août 2010

Pas de risque de dégage ment d'office à court terme, une vigilance à partir de 2013



Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE au 31 août 2010

Les prévisions de dégage ment d'office, qui s'applique pour la première fois fin 2010 pour le POCT, sont **relativement optimales jusqu'en 2013**.

Fin 2010, le **risque de dégage ment d'office est faible**, la dépense à justifier étant limitée à environ 3 M€ grâce à l'avance versée.

- Au 31 août 2010, le reste à justifier s'élève à 1,9 M€,
- Il devrait être couvert par les différentes factures attendues sur les projets programmés.

Sur 2011 et 2012, les montants annuels de dépense à justifier correspondent à des années classiques, soit près de 5 M€ par an (équivalent d'une tranche annuelle et de 1/6 de la tranche 2007 répartie sur chaque année).

- Ces montants seront a priori couverts par les dépenses attendues sur les deux grands projets structurants prévus pour être programmés fin 2010.
- L'importance de ces dépenses et la maturité des projets (dépenses déjà engagées / travaux en démarrage cf. point spécifique sur les projets structurants ci-dessous) permettent d'exclure a priori tout risque de dégage ment d'office sur 2011 et une grande partie des dépenses à justifier sur 2012.

A partir de 2013, une **vigilance chaque année sera nécessaire** pour s'assurer de la bonne remontée progressive des dépenses des bénéficiaires, notamment sur les petits projets de coopération. Avec l'équivalent d'un programme INTERREG à justifier chaque année (près de 5 M€), le montant à justifier est en effet significatif. On note cependant que sur 2000-2006, **aucun dégageant d'office n'a été appliqué aux programmes européens à La Réunion.**

5.4.2. De premières réalisations conformes aux objectifs - analyse transversale du programme

Des projets principalement dans la zone proche de premier cercle

Les opérations programmées impliquent des partenaires issus de la zone Océan indien. Trois types de coopération se dessinent :

- Une coopération de **type multilatéral** avec l'ensemble de la zone, notamment dans le cadre de projet en partenariat avec la Commission de l'Océan Indien ou sur des projets de recherche applicables sur l'ensemble de la zone : environ 50% des dossiers programmés
- Une coopération **pluri-partenariale** avec 2 ou 3 partenaires de la zone sur certains projets (6 dossiers),
- Une coopération de **type bilatéral** (16 opérations à ce stade).

Type de coopération	Nb. de projets programmés
Multilatéral	24
Pluri-partenarial	6
Bilatéral	16

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE au 31 août 2010 (notamment code localisation hors zone)

Sur les 16 dossiers programmés en matière de coopération bilatérale, on retrouve les partenaires historiques de la région Réunion : Madagascar et l'Afrique du Sud restent très présents, l'Inde et le Mozambique, qui étaient marginalement représentés sur la période 2000-2006, sont plus présents.

Principaux partenaires de la coopération bilatérale	Nb. de projets programmés
Madagascar	6
Afrique du Sud	4
Inde	3
Mozambique	2
Comores	1
Sous total	16

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE au 31 août 2010 (notamment code localisation hors zone)

Par rapport aux nouvelles cibles prioritaires de la collectivité régionale, on note **l'absence de projets de partenariats directs avec Maurice et l'Australie** à ce stade de la programmation.

L'introduction d'opérations d'investissement structurantes au coté d'actions de nature immatérielle

En rupture par rapport au programme INTERREG IIIB, le POCT introduit des projets d'investissements matériels lourds aux cotés des actions plus immatérielles. Les deux projets structurants majeurs de la programmation devraient être programmés d'ici fin 2010 pour près de 10 M€, soit près d'un tiers de la maquette UE du POCT.

La nature des autres types d'opération est conforme aux objectifs du POCT avec des opérations de type amorçage (mission d'expertise par ex.), des opérations de type conduite de projet (projet de recherche, actions de formation) et des actions de valorisation (séminaire).

Nature des opérations	Nb. de projets programmés
Investissements matériels	2 à venir
Manifestation (de type sportif / culturel)	16
Projet de recherche	9
Action de formation	8
Mise en réseau, (développement de filière)	7
Mission d'expertise	4
Séminaire	2
Total	46

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE au 31 août 2010

La multiplicité des secteurs d'intervention

La programmation actuelle reflète la grande diversité des secteurs d'intervention du POCT. Ainsi, à mi-2010, les opérations en cours contribuent à 13 domaines sectoriels distincts.

Thématique	Nb. de projets programmés
Développement durable	4
Environnement	2
Recherche innovation	2
Dispositif régional de protection civile	1
Station de réception de données satellites d'observation de la Terre	1
Soutien au codéveloppement économique	6
Coopération maritime	2
Valorisation des potentialités aquacoles et halieutiques dans la zone océan Indien	1
Création d'antennes de La Réunion à l'étranger	1
Codéveloppement et solidarité internationale	4
Coopération régionale et insertion sociale et professionnelle	4
Promotion des échanges sportifs et culturels au titre de la coopération régionale et internationale	16
Soutien au développement de nouvelles méthodes éducatives	1

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE (code Lib Niv 2) au 31 août 2010 (hors dossier assistance technique)

Un portage de projet assuré principalement par des associations et des organismes publics

Les porteurs de projet actuels sont majoritairement des personnes morales de droit privé de type associations Loi 1901.

Un nombre croissant d'établissements publics est constaté, avec les projets recherche notamment (CIRAD, IFREMER, CRVOI, IRD) et les projets de formation (lycées agricoles). Enfin, le Conseil régional est bénéficiaire direct de 5 opérations.

Type de maîtrise d'ouvrage	Nb. de projets
Collectivité territoriale / locale (Conseil régional)	5

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Etablissement public	12
Association	29
Total	46

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE au 31 août 2010

5.4.3. De premiers résultats perceptibles sur certains objectifs - analyse par grand axe stratégique

Face à une programmation à hauteur de 17% (soit environ 6 M€ de FEDER), l'évaluation à mi-2010 du POCT ne peut réellement consolider les réalisations et premiers résultats du programme dans son ensemble. Néanmoins, certaines mesures et opérations significatives sur des domaines d'action spécifiques offrent déjà de premiers éléments intéressants.

L'analyse permet aussi de lister quelques mesures en retard de programmation, qu'il convient de dynamiser à l'aube de la seconde phase de programmation.

Développement durable et environnement (axe 1) - un axe fort du PO offrant de premières réalisations conformes aux objectifs

Axe majeur du POCT, visant à contribuer au développement durable et à la valorisation de l'environnement dans la zone Océan indien, l'axe 1 affiche un taux de programmation UE de 24% au 31 août 2010 avec 10 projets programmés.

Pour rappel, l'axe se caractérise par

- Une opération structurante lourde : la station de réception de données satellites d'observation de la Terre (près d'un tiers de la mesure, soit plus de 4 M€ prévus)
- Des opérations de valorisation et de préservation de l'environnement et des ressources naturelles,
- Des projets de recherche, recherche appliquée, innovation et transfert en faveur de la coopération et du développement régional,
- De la mise en réseau dans le domaine sanitaire et médico-social.

Axe 1 - Bilan physico-financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Tx de programmation UE	Nb. de projet
1-01	Développement durable	77%	3
1-02	Valorisation et préservation de l'environnement et des ressources naturelles	17%	2
1-03	Dispositif régional de protection civile	98%	1
1-04	Recherche sur les maladies émergentes dans l'Océan indien	0%	
1-05	Mise en place de réseaux régionaux dans le domaine médico-social	0%	
1-06	Recherche, recherche appliquée, innovation et transfert en faveur de la coopération et du développement régional	16%	3
1-07	Station de réception de données satellites d'observation de la Terre	1%	1
1-08	Planification de l'aménagement et urbanisme opérationnel	0%	
1-09	Consolidation d'un réseau de protection des végétaux dans l'O.I	0%	
Total		24%	10

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE au 31 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Deux mesures tirent la programmation de l'axe 1 (1.01 et 1.03) aujourd'hui et présentent de premiers résultats prometteurs.

- **Sur la mesure 1.01, trois projets d'envergure de recherche et de transfert de technologie** sont en cours de réalisation. Menés par des équipes pluri disciplinaires de la zone Océan indien, sous le pilotage des organismes

de recherche réunionnais, ils contribuent à la mise en réseau et la connaissance sur des thématiques clefs de la zone :

- L'appui au montage du réseau régional QualiREG Océan Indien, orchestré par le CIRAD, vise à améliorer la qualité sanitaire des produits issus de l'agriculture (élevage et végétal) dans le respect des normes sanitaires. En favorisant les échanges et en accompagnant les partenaires de la zone vers la mise aux normes (à travers des ateliers, de la formation, de l'appui au montage), le projet contribue à la diffusion des normes européennes.
- Le projet d'inventaire des agents infectieux associés à la faune Sauvage dans le Sud-ouest de l'Océan Indien, par le GIS-CRVOI (Groupement d'Intérêt Scientifique "Centre de Recherche et de Veille sur les maladies Emergentes dans l'Océan Indien) constitue la première étape à l'évaluation du risque d'introduction et de dissémination de pathogènes infectieux émergents dans la région.
- Le programme de coopération sur les maladies animales émergentes du CIRAD (cf. focus ci-dessous).

Focus – le programme de coopération « AnimalRisk » porté par le CIRAD et le CRVOI

Le programme de coopération scientifique sur les maladies animales émergentes dans l'Océan Indien (2008-2012) vise à mettre en place un réseau de surveillance épidémiologique pour mesurer et quantifier les maladies d'origine animale (grippe aviaire, leptospirose, fièvre ovine, etc.) portant un risque sur l'élevage et la santé humaine, à travers 4 objectifs :

- identifier et localiser les dominantes pathologiques ayant un impact zoonotique et/ou économique dans la zone,
- évaluer le potentiel d'introduction et de diffusion des maladies prioritaires,
- développer des outils de diagnostic et d'investigation épidémiologique,
- proposer des mesures de lutte adaptées et économiquement viables.

Ce programme part d'un besoin fort de mise en réseau dans la zone (existence de dispositifs de surveillance dans certains pays ainsi que des réseaux internationaux). Il intègre des enquêtes sur place, des projets de recherche, des analyses statistiques, menés par le CIRAD et ses partenaires dans la zone notamment à Madagascar (antenne du CIRAD sur place), aux Comores, à Maurice et aux Seychelles.

De premiers résultats ont été restitués lors du séminaire de fin 2009.

- La **mesure 1.03** a pour objectif la mise en œuvre d'un réseau régional de protection civile pour faire face aux conséquences des catastrophes naturelles de la zone.

Ce projet s'appuie sur une plate-forme régionale de secours d'urgence et d'aide humanitaire (PIROI) basée à La Réunion et sur le développement d'un pôle de compétences et de formation par la mise en réseau d'experts des pays membres.

Le programme est exécuté dans les régions reconnues exposées aux risques majeurs de la zone (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Réunion, Mayotte) et a été étendu au Mozambique et à la Tanzanie.

Le programme de coopération de la Croix Rouge française s'intègre parfaitement dans les objectifs du POCT : inscrit dans le projet régional de la COI, il vise à réduire les impacts des catastrophes naturelles et à mettre en valeur les atouts dont dispose La Réunion, en lui permettant de jouer un rôle clef dans la zone. Ce rôle passe par un accompagnement à l'élaboration d'outils et de plans de réponses aux catastrophes, la réalisation de formations techniques, la mise en place de réunions d'échanges et la réalisation d'actions et de supports de communication.

- Enfin, le **projet structurant lourd de station satellitaire - mesure 1.07** (projet SEAS OI) - est en cours de structuration. Il devrait être programmé d'ici fin 2010.

Dans ce projet, la construction du bâtiment est financée par le PO Convergence et l'achat du matériel et des données (radars et marchés d'achats d'images) par le POCT. Aujourd'hui, le marché relatif à l'acquisition des équipements lourds est signé (mars 2010) et devrait être livré en mars 2011. Il intègre également l'acquisition d'images satellites pour une durée de 3 ans (marché de mars 2011 à mars 2014). In fine, l'objectif est de disposer d'images satellites permettant la réalisation d'études notamment sur les changements climatiques.

Ce projet majeur de coopération est particulièrement **pertinent et cohérent avec les objectifs de coopération dans la zone**. Une demande d'abondement d'environ 1 M€ a été demandée dans le cadre de la révision à mi-parcours.

Enfin, la **mesure 1.09**, mesure mono-projet, concerne le dossier e-PRPV (Elargissement et Pérennisation du Réseau de Protection des Végétaux) en cours d'instruction et devrait être programmée dans les prochaines semaines.

Analyse des mesures en retard de programmation

- Les **mesures santé 1.04 et 1.05** sont particulièrement faibles : aujourd'hui, aucun projet n'a été déposé au service instructeur (CG - DSP) et aucun appel à projet n'a été lancé. Une cellule de veille devait se mettre en place en 2009 mais rien n'a été fait. Ces mesures, visant d'une part la mise en place d'un réseau de spécialistes sur la recherche sur les maladies émergentes de la zone, et d'autre part le soutien des systèmes de santé des pays partenaires, doivent faire l'objet d'une vigilance impérative.
- La **mesure 1.02** est en retard de programmation. A ce jour, deux opérations ont été réalisées : une opération de l'IFREMER et une opération de recherche de l'ARVAM (agence pour la recherche et la valorisation marine). Cette mesure souffre d'un manque de porteurs et pourrait être divisée par deux suite à la révision à mi-parcours (reliquats estimés de 1,2 M€ sur 2,4 M€ de FEDER initialement).

Conclusions et perspectives pour l'axe 1

Les opérations initiées à mi-2010 en matière de développement durable et de valorisation de l'environnement dans la zone Océan indien sont **conformes aux objectifs poursuivis**. Elles se caractérisent par des actions d'envergure portées par des organismes de recherche rompus à la coopération régionale et garants de leur réussite. Avec la programmation du projet structurant majeur de cet axe - la station satellitaire à St Pierre - l'axe 1 atteindra en fin d'année un taux de programmation très satisfaisant (60%. cf. prévision ci-dessous).

La seconde phase de programmation devra s'assurer de la bonne poursuite de ces opérations. Elle devra également revoir sa stratégie d'intervention sur les mesures en retrait notamment :

- La mesure 1.02
- Les mesures relatives au domaine sanitaire et médico-social 1.04 et 1.05, portées par le Conseil général et n'ayant pas démarré. Une revue systématique des projets potentiels avec le service instructeur (service DSP) semble impérative, ainsi qu'éventuellement le lancement d'un appel à projet.

Intégration économique régionale (axe 2) - une programmation à dynamiser, de fortes opportunités

Représentant près d'un tiers du POCT, l'axe 2 visant l'intégration économique régionale est l'axe qui souffre le plus du programme, avec un taux de programmation inférieur à 10% au 31.08.2010.

Pour rappel, il se caractérise par :

- de nombreux objectifs de coopération sur les différents secteurs économiques prioritaires (pêche, développement rural, développement économique) ou de manière transversale (création d'antennes à l'étranger) sur des enveloppes financières limitées (1 M€ et en-deça) ;
- une opération structurante lourde, concentrant près de la moitié des crédits disponibles en prévisionnel (48% de l'axe 2 soit 5 M€) : le projet de raccordement de Madagascar dans le cadre de la mise en réseau des îles de l'Océan indien.

Son retard peut s'expliquer notamment par :

- l'importance des nouvelles actions en « tournant » par rapport à la programmation précédente, et de ce fait l'émergence de nouveaux opérateurs ;
- un manque d'animation spécifique, notamment l'absence d'appels à projet (cf. chapitre sur la mise en œuvre).

Axe 2 - Bilan physico-financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Tx de programmation UE	Nb de projets
2-01	Soutien au codéveloppement économique	16%	6
2-02	Coopération régionale en matière de développement intégré des économies rurales	0%	
2-03	Coopération maritime - volet surveillance et sécurité des activités en O.I. Accompagnement de la stratégie régionale dans le domaine des pêches maritimes	23%	2
2-04	Pôle de compétence à vocation régionale dans le domaine de l'origine et la qualité	0%	
2-05	Valorisation des potentialités aquacoles et halieutiques dans la zone océan Indien	81%	1
2-06	Mise en réseau des îles de l'O.I : raccordement de Madagascar	0%	
2-07	Création d'antennes de La Réunion à l'étranger	18%	1
2-08	Assistance Technique	3%	1
Total		9%	11

Source : Ernst & Young, à partir des données Présage au 31 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

- Si la **mesure 2.01** - soutien au codéveloppement économique - reste peu programmée (16%), elle a permis la réalisation de quelques opérations de nature essentiellement immatérielle (congrès, séminaires, missions de prospective, appui technique) et innovantes par rapport à la programmation 2000-2006. De nouveaux opérateurs ont ainsi pu mener des rencontres et forums dans la zone, réunissant selon les données renseignées (source Présage et services instructeurs) plus d'une centaine d'entreprises locales (soit une atteinte de 50% de la cible prévue). A titre d'illustration, la Semaine de l'export, l'Observatoire des Villes et Ports ou encore l'organisation d'un salon de l'entreprenariat féminin contribuent à la mise en réseau économique des acteurs économiques de la zone (7 partenaires mobilisés dont les Seychelles, Madagascar, les Comores et Maurice).
- La **mesure 2.07** vient contribuer à cet objectif de soutien aux entreprises désirant s'ouvrir à l'international avec le financement du fonctionnement de l'antenne de Madagascar. L'antenne, sorte de représentation permanente de La Réunion à Madagascar pour les entreprises, a pour objectif de faciliter la mise en relation des opérateurs

économiques de la zone. D'après les indicateurs renseignés à mi-2010, 30 PME auraient été accompagnées dans leur démarche de prospective commerciale (suivi administratif, juridique et logistique) et 1500 destinataires auraient bénéficié de la cellule de veille économique de l'antenne, diffusant des revues de presse, appels d'offre et documents de veille.

- En matière de surveillance et sécurité des activités de pêche - **mesure 2.03** - deux opérations ont été programmées à ce stade. L'objectif à termes est de pouvoir mettre en place des actions bilatérales au-delà de la COI, notamment avec le Mozambique.
- Enfin, une opération programmée récemment (août 2010) sur la **mesure 2.05** est remarquable par son ampleur et ses perspectives : le projet aquacole au Mozambique porté par l'ARDA.

Focus – le projet aquacole de l'ARDA au Mozambique (mesure 2.05)

Programme pilote expérimental de coopération technique sur l'élevage du crabe de mangrove au Mozambique porté par l'ARDA avec l'entreprise Aquapesca, cette opération mobilise près de 540 K€ de financement dont 400 K€ de FEDER.

S'il est trop tôt pour évaluer les réalisations et résultats d'une telle opération qui démarre, les attentes et opportunités sont nombreuses pour les aquaculteurs réunionnais, avec un potentiel aquacole au Mozambique important, tant en termes de foncier que de diversification des sites et modes d'élevage (élevage en mer, sur terre et mangrove).

A ce titre, l'ARDA devra s'assurer du réel retour sur investissement d'un tel projet pour les exploitants réunionnais. Celui-ci pourrait notamment se concrétiser par la création de nouvelles opportunités pour les opérateurs réunionnais et par des contrats d'exclusivité sur la vente des produits aquacoles avec la coopérative réunionnaise.

A moyen terme, cette initiative offre de nombreuses perspectives en matière d'ingénierie, de recherche, de formation et d'échanges dans le cadre de nouveaux partenariats à Madagascar, au Zimbabwe et au Mozambique sur le tilapia.

Analyse des mesures en retard de programmation

Trois **mesures** portant des natures de projet et thématiques de coopération radicalement différents affichent des programmations nulles à mi-2010 :

- La **mesure 2.02** soutenant la coopération en matière de développement des économies rurales est emblématique d'une mesure qui n'a pas démarré : absence de cadre d'intervention, difficultés du service instructeur, faiblesse de la publicité. Prévue initialement essentiellement avec Madagascar (soutien des groupements de producteurs et à la structuration de la filière), la mesure subit également les effets du contexte difficile de Madagascar.
- La **mesure 2.04** est une nouvelle mesure visant à positionner La Réunion comme pôle de compétence dans le domaine de la qualité et de l'origine. Elle répond à une forte demande des pays partenaires en matière de certification de leurs exportations aux normes européennes. Un projet développé par le CRITT, le CIRAD et Qualitropic avec Madagascar devrait être déposé (agro-alimentaire, bio-ressource, pôle extraction d'arôme)
- La **mesure 2.6** est atypique. Mesure mono-projet dédiée au projet de câble numérique « Ravenal », elle s'intègre dans l'objectif de désenclavement numérique de La Réunion, en complémentarité avec le PO Convergence (financement d'interventions sur le territoire réunionnais versus développement des liaisons régionales). Projet structurant lourd du POCT de 5 M€, il représente près de 48% des crédits disponibles et impacte donc fortement la suite de la programmation.

Focus – la nécessaire évolution du projet Ravenal (mesure 2.06)

Longtemps en situation de monopole, la commercialisation des capacités sur SAFE a connu en 2008 un début d'ouverture à la concurrence. Ainsi, deux opérateurs ont pu commander des liaisons Réunion/Paris à des membres du consortium SAFE, autres que France Télécom. Néanmoins, la saturation de ce câble est, à terme, inéluctable. En décembre 2007, France Télécom a annoncé la construction d'un câble, LION, entre La Réunion, Maurice et Madagascar.

Le constat de départ était donc que La Réunion pourrait se trouver, à moyen terme, captive d'un câble SAFE ouvert à la concurrence mais vieillissant et en saturation progressive ainsi que d'un monopole non régulé de France Télécom sur le câble LION de nouvelle génération.

C'est dans ce contexte que, en coopération avec le gouvernement de Madagascar, la Région Réunion avait souhaité mettre en œuvre, dans le cadre du POCT, le projet RAVENAL, afin :

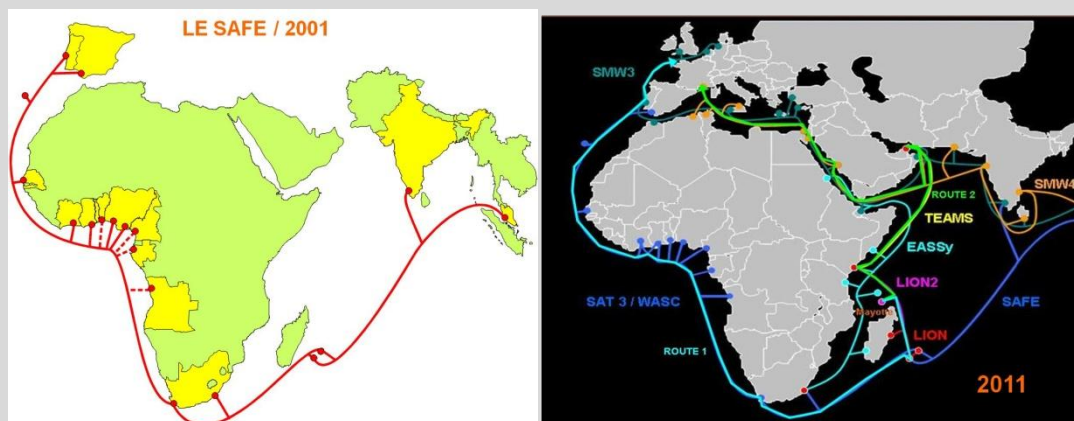
- d'améliorer structurellement et à long terme la sécurité et les conditions de raccordement de chacune des deux îles aux grands réseaux de communications électroniques mondiaux, d'une part, et entres elles, d'autre part, en permettant le raccordement de La Réunion aux câbles SEACOM et/ou EASSY3 et le raccordement de Madagascar au câble SAFE dans des conditions techniques et financières attractives ;
- de disposer de capacités de télécommunications publiques entre les grands centres urbains des deux îles, notamment Antananarivo et Saint Denis, pour faciliter les projets de coopération envisagés par les deux parties, notamment dans les domaines de l'enseignement, de la formation professionnelle, de la recherche et de la médecine ;

Depuis le début de la programmation, la réalisation des projets de France Telecom rendent nécessaire une modification de l'opération prévue initialement :

- En 2009 : mise en place de LION, nouveau câble sous-marin de fibre optique (Maurice - Réunion - Madagascar),
- 2010 : projet de construction d'un nouveau câble sous marin « LION2 » pour relier Madagascar au Kenya (avec le raccordement de Mayotte et des Seychelles).

tandis que les événements à Madagascar (cf. partie évolution du contexte) ont nuit aux négociations et avancées sur le projet.

Les liaisons régionales en sortie de La Réunion.



Source : France Télécom 2010

Le projet inscrit dans le POCT doit donc à ce jour évoluer. Selon les interlocuteurs rencontrés et leur position, plusieurs options sont aujourd'hui envisagées :

- L'achat de droit d'usage (IRU) sur les installations existantes pour les revendre aux opérateurs locaux à des tarifs compétitifs et permettre ainsi la baisse des coûts d'accès haut débit à La Réunion, via la création d'un groupement d'achat de capacité sur le SAFE (position soutenue par France Télécom notamment) ;
- La réalisation d'un autre câble complémentaire à celui de France Télécom permettant de compenser une probable saturation des installations existantes (position soutenue par les opérateurs alternatifs notamment) ;
- Le décalage du projet dans le temps ;

- Le gel complet du projet et le basculement des crédits prévus sur de nouvelles opérations.

Dans la note récente *Les Technologies de l'Information et de la Communication, un enjeu majeur* (15.09.2010) de la Commission Economique, le CESR estime que le SAFE n'est plus suffisant et possède des signes de fragilité (fin d'opérationnalité prévue dans un délai de 8 à 13 ans, caractère unique ne permettant pas des tarifs compétitifs, débit nominal de 340 gigabits) ; tandis que les nouveaux câbles LION I et LION II présentent des difficultés intrinsèques (portage France Telecom, LION I actuellement relié au SAFE).

Dans ce contexte, il souligne l'importance d'une réactualisation de l'étude initiale de Ravenal et recommande d'aller au-delà avec :

- « Soit la mutualisation complète du câble LION I et LION II avec un raccordement « ouvert » sur les câbles SEACOM (1 280 gigabits) ou EASSy (1 400 gigabits) ;
- Soit, plus probablement, la création d'une liaison avec l'une des autoroutes numériques en cours de constitution à partir de l'Afrique du Sud (WACS, ACE, ...) vers l'Europe, et qui seront dotées à partir de 2011 d'une capacité unitaire supérieure à 5 120 gigabits. »

Source : *Conseil régional, orientations budgétaires 2009 et entretiens ; entretiens France Télécom et ARTIC, Note Les Technologies de l'Information et de la Communication, un enjeu majeur, CESR.*

Conclusions et perspectives pour l'axe 2

Les objectifs poursuivis en matière d'intégration économique sont clefs pour le POCT. A ce titre, les premières opérations réalisées sur la période 2008-2010 contribuent à la mise en réseau et aux échanges de savoir-faire des opérateurs de la zone. En ligne avec la nouvelle stratégie de la collectivité régionale, ces objectifs nécessitent d'être dynamisés.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, une réflexion d'ensemble sur l'axe doit être menée, à travers :

- la résolution de l'évolution nécessaire du projet câble (mesure 2.06) ;
- une **analyse des difficultés d'avancement** de certaines mesures, notamment la mesure 2.02 sur les économies rurales instruites par la DDRAF (CG) ;
- l'analyse du **nouveau projet ORCA** : création d'antennes relais dans la zone (projet entre 3 et 4 M€)
- une réflexion sur **l'introduction d'opérations dans le secteur touristique**, notamment portées par l'IRT (opérations dans le cadre du concept des îles Vanille par exemple) ;
- une analyse des **nouvelles antennes** souhaitées par la Région Réunion, notamment sur les cibles géographiques prioritaires éligibles au POCT de la collectivité (Inde, Afrique du sud, Australie).

Quelque soit l'évolution des équilibres financiers de l'axe (en grande partie dépendants du projet Ravenal), ces réflexions devraient s'accompagner du lancement d'**appels à projet ciblés** notamment sur l'économie rurale et éventuellement le codéveloppement économique et le tourisme.

Développement humain et solidarité (axe 3) - certains objectifs à restructurer, d'autres à dynamiser

Dédié au développement humain et à la solidarité, l'axe 3 du POCT rassemble de nombreuses problématiques de coopération dans les domaines culturels et sportifs, éducation, formation professionnelle et insertion.

Il se caractérise, conformément au souhait initial d'introduire des projets d'investissement plus structurant aux cotés de projets ponctuels de coopération, par deux types d'intervention :

- une opération structurante (4M€, soit plus de 40% de cet axe), visant la construction d'une structure d'accueil pour les étudiants et enseignants du campus universitaire du Tampon.
- des opérations dans le domaine de l'éducation et de l'insertion professionnelle (près de 4 M€ répartis sur les mesures 3, 5 et 6) et de petits projets dans le domaine sportif et culturel.

Axe 3 - Bilan physico-financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Tx de programmation UE	Nb de projets
3-01	Mise en réseau du patrimoine remarquable dans l'OI	0%	
3-02	Promotion des échanges sportifs et culturels au titre de la coopération régionale et internationale	149%	16
3-03	Codéveloppement et solidarité internationale	42%	4
3-04	Coopération en matière de formation - infrastructure d'accueil	0%	
3-05	Coopération régionale et insertion sociale et professionnelle	7%	4
3-06	Service National d'Action au Développement	0%	1*
Total		25%	25

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE au 31 août 2010 (* : Opération SMAD sur la 3.06 avec paiement alternatif donc sans programmation FEDER à ce stade)

Analyse des premières réalisations et résultats

- la mesure 3.02 de promotion des échanges sportifs et culturels se caractérise par de nombreux dossiers (dossier moyen d'environ 45 K€ en dehors des 3 principaux dossiers sur les Jeux OI > 200 K€).

Sur les 16 projets programmés à mi-parcours, 7 portent sur des projets culturels transversaux (Ex. Exposition Sciences Afrique), 2 sur des échanges sportifs (ex. Jeux de l'Océan indien), 5 sur les arts du spectacle (danse et musique) et 2 en matière d'arts contemporain. Les cibles visées à l'issue de la programmation seront probablement atteintes (valeurs cibles : 200 participants / 7 pays / 6 disciplines / 25 opérations culturelles).

La mesure est victime de son succès et les très nombreuses demandes peuvent nécessiter une restructuration d'ensemble de son cadre d'intervention : le service instructeur (service de la coopération régionale du Conseil régional) est submergé par les dossiers et souffre d'un manque de compétences sur certains dossiers (avec la nécessité d'aller-retour nombreux avec les services sectoriels, diminuant l'efficacité administrative de ces dossiers); la mesure est en sur-programmation et de nombreuses demandes sont encore déposées. Selon l'évaluation, cette restructuration doit également questionner les résultats et la valeur ajoutée de ces projets en termes de retombées pour les acteurs réunionnais. Elle devrait conduire à un resserrement du cadre d'intervention sur les projets les plus structurants, de manière cohérente avec les critères des autres instruments venant en contrepartie publique (FCR, fonds propres CG ou CR).

- Les premiers résultats de la mesure 3.03, ciblée sur le financement de VSI (volontaires de solidarité internationale) connus sous la terminologie de volontaires du progrès, sont extrêmement prometteurs.

L'atteinte de ces résultats est lié à la pertinence des objectifs poursuivis, à la solidité du porteur de projet et son habitude des financements européens, sur une logique de poursuite des expériences antérieures et d'un élargissement

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

important des pays partenaires concernés (Les volontaires du progrès sont présents dans 6 pays de la zone de coopération et sur de très nombreux types de mission).

Enfin, ces actions correspondent bien au principe de codéveloppement gagnant / gagnant souhaité par le POCT (aide à des projets de développement locaux / insertion professionnelle des jeunes réunionnais).

Focus – Résultats, impacts et évolutions des actions portées par France Volontaire

Le soutien à l'association d'utilité publique France Volontaire (ex. AFVP) se poursuit dans la continuité d'Interreg IIIB. Partenaire solide et central dans l'envoi de jeunes volontaires, France Volontaire assure un travail en très bonne concertation avec le Conseil régional. Le POCT finance de manière globale les plans d'action annuels de l'association, ainsi que des missions ponctuelles

Depuis 2008, une trentaine de recrutements par an permet l'envoi de volontaires pour 24 mois, dans plus de 10 pays partenaires (pays de la COI mais aussi Mozambique, Afrique de l'est) représentant 1055 mois volontaires à fin 2009 (cible POCT : 2000). Les principales difficultés se situent sur les postes aux Comores (faible attractivité) et plus globalement sur la faible mobilité des jeunes réunionnais ne permettant pas de pourvoir 100% des postes ouverts chaque année.

Effectifs VP 2008 et 2009

	Nb. de mois VP	Nb. de VP simultanément	Nb. pays
Au 31.12.2008	833	84	12 pays
Au 31.12.2009	1055	85	15 pays

Répartition des VP et mois VP en 2009

Pays partenaire	Nb. de mois VP et de VP
Madagascar	745,32 mois et 57 VP
Mozambique	43,49 mois et 4 VP
Maurice	24,22 mois et 3 VP
Comores	76,79 mois et 2 VP
Afrique du Sud	44,26 mois et 5 VP
Namibie	12,00 mois et 1 VP
Seychelles	33,13 mois et 2 VP
Tanzanie	20,27 mois et 2 VP
Zambie	12,00 mois et 1 VP
Lesotho	2,19 mois et 1 VP
Swaziland	2,19 mois et 1 VP
Botswana	12,00 mois et 1 VP
Malawi	12,00 mois et 1 VP
Djibouti	12,86 mois et 4 VP

Actuellement, l'association restructure ses actions pour répondre aux attentes de la nouvelle stratégie de la collectivité régionale. Ainsi, un travail d'identification de nouveaux partenaires d'accueil au sein des pays cibles prioritaires (notamment Inde et Australie) sur des projets à caractère économique est en cours.

L'impact de ces actions et la valeur ajoutée pour La Réunion sont de plusieurs natures : la mobilité, l'ouverture d'esprit des réunionnais, l'expérience acquise sont autant de plus-value reconnue pour l'amélioration de l'employabilité des jeunes, leur insertion professionnelle s'en trouvant renforcée. A ce titre, on note que **80% des anciens volontaires sont en situation d'emploi**. Le suivi post-volontariat réalisé par France Volontaires (analyse sur 58 VP ayant achevé leur mission) indique également que parmi ces jeunes insérés, 20% exercent une activité professionnelle ou sont en poste de VIE à l'étranger, essentiellement dans la zone (Madagascar, Comores, Australie, Seychelles), 9% à Mayotte et les autres en postes à La Réunion.

A l'avenir et avec le recentrage des missions de volontaire au sein de projets plus économiques et techniques, de nouveaux impacts sont attendus pour les entreprises réunionnaises avec, en complémentarité des VIE (volontaires internationaux en entreprise), l'acquisition de compétences et de savoir-faire à l'international au sein de structures consulaires, de coopératives ou de fédérations professionnelles, à même de contribuer au développement des actions d'export des entreprises dans la zone.

Source : rapports annuels d'activité et suivi de France Volontaires

- La **mesure 3.06**, en dépit d'un taux de programmation apparent nul (lié au paiement alternatif réalisé), est en cours de réalisation. Pour rappel, la mesure vise à apporter un appui à l'élaboration de dispositifs de formation pour les jeunes malgaches, dans le cadre de la mise en place d'un SMA à Madagascar.

- Enfin, le projet de création d'une **structure d'accueil sur le site universitaire du Tampon** (mesure 3.04) n'est pas programmé à ce jour mais est parfaitement mature pour une programmation et réalisation à très court terme.

Focus – la création d'une structure d'accueil au Tampon

Le projet de création d'une structure d'accueil vise à pallier le déficit d'hébergement existant pour les étudiants, chercheurs et enseignants. Inscrit sur le campus Sud de l'Université (site du Tampon), il devrait permettre de contribuer aux efforts réalisés en matière de coopération dans la zone, portés notamment par le CIEP (Centre International d'Etudes pédagogiques) mais aussi plus largement par l'Université (accords de coopération, programmes d'échange d'étudiants) et par les nouvelles structures de recherche (Cyclotron de La Réunion, Station d'observation de l'atmosphère du Maïdo par ex), susceptibles d'attirer de nouveaux étudiants, stagiaires et enseignants chercheurs étrangers.

Le projet, qui consiste à construire une quarantaine de logements (projet initial de 60 logements revu à la baisse) - chambres individuelles de type « studette », T1 et T2, est en cours de réalisation et les travaux devraient être lancés fin 2010 selon le calendrier suivant :

- Consultation pour phase travaux : septembre 2010
- Notification marché travaux : fin 2010
- Réalisation gros œuvre : 2011 / début 2012 (chantier de 14 /15 mois)

Une fois livrée, l'infrastructure devrait être placée sous la responsabilité du CROUS. L'atteinte de l'objectif de 80% de taux d'occupation devrait être réalisée sans difficulté.

Analyse des mesures en retard de programmation

- **Mesure 3.05**

L'objectif poursuivi en matière d'éducation et de formation et d'insertion sociale et professionnelle (mesure 3.05) n'est pas atteint à ce stade. En dépit du potentiel d'un tel objectif, poursuite et renforcement de projets menés dans le cadre d'INTERREG, et des très nombreux besoins de La Réunion et de la zone, seuls 4 projets ont été programmés à ce jour. Ces projets se limitent au volet éducation et formation : séminaire de gestion, formation en gestion du commerce internationale et formations dans le cadre des échanges de lycées agricoles. **Aucun projet d'insertion sociale et professionnelle en tant que tel n'est instruit à ce jour.**

La mesure souffre de difficultés de gestion, liées à un service instructeur surchargé. Elle est également emblématique des difficultés de gestion pour de petits porteurs de projet tant au niveau de la démarche, de la trésorerie que du suivi nécessaire, à l'instar de l'association AOI (Auteuil Océan Indien) dont le projet n'a pu être réalisé finalement.

La dynamisation de cette mesure pourrait nécessiter un appel à projet ciblé et des démarches vers certains porteurs potentiels, aujourd'hui absents de la programmation (ADI, AREP, CNARM par ex ?). Elle pourrait également inclure le projet FED / FEDER en cours d'instruction avec les Comores (projet de renforcement de la maîtrise et de l'enseignement du français aux Comores - CIEP), cf. articulation FED / FEDER ci-dessus.

- **mesure 3.01** : alors que de nombreux projets sont connus et relativement matures (projet Iconothèque de l'OI des Archives départementales par exemple, projet de l'Ecole d'architecture du Port sur le patrimoine de l'OI, etc.), aucun projet n'a encore été programmé à ce stade en matière de mise en réseau du patrimoine (objectifs de connaissance, conservation, protection et valorisation). Une relance de l'ensemble des porteurs prévus doit être menée systématiquement pour assurer le montage des dossiers.

Conclusion et perspective pour l'axe 3

Axe relativement éclaté sur de nombreuses thématiques de coopération, s'adressant à de petits porteurs souvent associatifs, l'axe 3 nécessite dans le cadre de la révision à mi-parcours, une réflexion notamment sur :

- une **remise à plat de la mesure 3.02** et de sa gestion, à travers un resserrement de son cadre d'intervention.
- une **dynamisation des mesures 3.01 et 3.05** à travers la relance des opérateurs prévus initialement et si besoin le lancement d'un appel à projet ciblé sur l'insertion sociale et professionnelle.
- un suivi de l'ajustement progressif de cet axe sur la nouvelle stratégie de coopération de la collectivité régionale, avec une priorité sur des projets affichant des retombées économiques (notamment applicable sur les volontaires du progrès).

5.4.4. De bonnes perspectives de programmation, des enjeux à arbitrer dans le cadre de la révision à mi-parcours

Des perspectives optimistes d'ici fin 2010 : une programmation qui pourrait dépasser 50% de la maquette

Programmation à fin 2010			
Taux de programmation par axe	30 juin 2010 (Presage)	Montants prévisionnels programmés à fin 2010 (en M€)	Fin 2010 (prévision)
Axe 1	22%	9,2	65%
Axe 2	5%	1,7	17%
Axe 3	22%	7,8	80%
Total	17%	18,8	53%

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE, tableaux de prévisions financières et fiches de révision à mi-parcours

L'estimation des montants prévisionnels programmés à fin 2010 permettrait d'atteindre un taux de programmation estimé de 53%. Dans cette simulation, l'axe 1 avec la programmation du projet d'antennes (4,2 M€) mais aussi d'opérations sur le réseau de protection des végétaux atteindrait 65% de taux de programmation. L'axe 3 afficherait lui 80% de programmation, grâce à la programmation du projet de structure d'accueil (4,1 M€), le nouveau plan d'action annuel de l'association France Volontaire (1 M€) et les premières opérations en matière de mise en réseau du patrimoine (3.01).

4 mesures demeureront « à risque » (programmation prévisionnelle < 20%) selon les prévisions fin 2010 :

- Les mesures santé - 1.04 recherche sur les maladies émergentes et 1.05 - mise en place de réseaux régionaux - sur lesquelles on note peu de visibilité ;
- La mesure éducation, formation et insertion sociale 3.05 ;
- Et l'axe 2 plus globalement tant que la requalification du projet Ravenal (mesure 2.06) ne sera pas actée.

Peu de reliquats dans le cadre de la révision

A ce stade (et hors redéfinition du projet câble), environ 3,5 M€ de reliquats ont été identifiés lors des premières analyses prévisionnelles remontées par les différents services instructeurs à l'Agile (avril / juin 2010). Ces reliquats correspondent essentiellement à un recalibrage des mesures en sous-programmation, via l'application d'un prorata temporis (estimation mathématique des crédits à déprogrammer selon le retard pris à mi-2010).

Le projet câble Ravenal représente à lui seul plus de 4 M€ de FEDER. Sa requalification aura des conséquences financières majeures sur l'axe 2 ou sur l'ensemble de la maquette selon les décisions prises.

Quelques demandes d'abondements et de nouveaux projets à intégrer nécessitant des arbitrages

Les demandes d'abondements au 30 juin 2010 représentent environ 13 M€ de FEDER complémentaires. Celles-ci portent notamment sur :

- L'amplification de certaines mesures :
 - La protection civile : +2,2 M€
 - L'antenne satellitaire : + 1M€
 - Les échanges sportifs et culturels ; + 5,4 M€
- L'introduction de nouvelles opérations / mesures
 - Nouvelles antennes sur destinations cibles : + 1 M€
 - Projet ORCA : + 2,6 M€

Enfin, dans le cadre de l'articulation FEDER / FED et des premiers projets discutés (cf. partie spécifique articulation FEDER / FED ci-dessus), une enveloppe pourrait être réservée dans le cadre de la révision à mi-parcours. Celle-ci pourrait se situer autour de 2/3 M€ à ce stade, à requalifier de manière plus précise selon l'avancement des dossiers.

On note par ailleurs que la nouvelle stratégie de la collectivité régionale n'a pas été relayée dans les discussions qui sont intervenues dans le cadre de la révision (en dehors des nouvelles antennes) par l'introduction de nouveaux projets.

Le tableau ci-dessous résume donc les mouvements à discuter dans le cadre de la révision.

Synthèse révision à mi-parcours selon l'évaluation

Taux de programmation par axe	Reliquats (en M€)	Demandes d'abondement (en M€)	Nouveaux projets (en M€)	Solde (en M€)
Axe 1	-1,6	+3,2	FED : +2	
Axe 2	-0,5	+0,4	Antennes : +1 FED : +1	
Axe 3	-0,9	+5,4	ORCA : +2,6	
Total	-3	+9	+ 6,6	+12,6

Source : Ernst & Young, sur la base de l'analyse des données Agile au 30 juin 2010

A ce titre, l'évaluation estime :

- Sur l'axe 1, la nécessité de revoir la demande de la PIROI (protection civile) et la pertinence de l'abondement nécessaire sur la station satellitaire,
- Sur l'axe 2, l'importance de chiffrer le reliquat potentiel sur le projet câble redéfini, de manière à connaître les marges de manœuvre existantes, et l'intérêt de nouveaux projets d'antenne permettant de concrétiser la nouvelle politique régionale (Afrique du sud et Inde notamment),
- L'importance d'une « enveloppe FED » répartie sur les trois axes pour dédier des crédits aux projets en cours de structuration (notamment énergie et biodiversité sur l'axe 1 et pêche sur l'axe 2) ; tout en gardant à l'esprit le risque de faisabilité inhérent à ces projets.

5.4.5. Conclusion - Contribution du POCT à l'atteinte de la stratégie régionale plurifonds

Conformément à ses objectifs visant à contribuer à l'insertion régionale de La Réunion dans sa zone par l'internationalisation de certains axes de développement, le POCT contribue, à la hauteur des crédits dédiés, aux objectifs stratégiques de la stratégie régionale intégrée des programmes européens. Il permet notamment de valoriser les capacités d'expertise de La Réunion dans la zone, de soutenir l'ouverture et la mise en réseau des opérateurs économiques à l'international et d'inciter à la mobilité des jeunes en particulier.

La contribution financière du FEDER Coopération à la Stratégie régionale plurifonds

Contribution financière du POCT à la stratégie régionale plurifonds

N°	Intitulé de l'objectif stratégique	Maquette UE	Programmé UE	Taux de prog UE	Nb de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	0,16		0%	1
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	2,24	0,95	42%	1
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	4,10		0%	1
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	3,20	1,46	52%	3
211	Développer les secteurs stratégiques	12,25	3,31	25%	8
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	5,00		0%	1
213	Ouvrir les entreprises à l'international	3,00	0,34	11%	3
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	1,60		0%	1
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	0,10		0%	1
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	2,95	0,90	57%	2
AT	AT	0,85	0,02	3%	1
	Total	35,45	6,98	20%	23

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE au 31.08.2010

La contribution du FEDER Coopération dans l'atteinte des objectifs de la Stratégie régionale plurifonds

Contribution physique du POCT à la stratégie régionale plurifonds

N°	Intitulé de l'objectif stratégique	Nb de mesures	Mesures concernées	Nombre d'opérations réalisées	Principales réalisations	Valeur ajoutée du POCT
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	1	3.06	1	Lancement du SMA à Madagascar	Valorisation de l'expertise de La Réunion en matière de formation professionnelle
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	1	3.03	4	Envoi de volontaires du progrès dans 6 pays partenaires	Soutien à la mobilité des jeunes réunionnais et impact sur l'emploi
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	1	3.04	0		
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	3	3.01, 3.02, 3.05	20	Essentiellement projets culturels et sportifs 4 programmes de formation	Facilitation des déplacements et des rencontres des jeunes talents
211	Développer les secteurs stratégiques	8	1.01, 1.04, 1.05, 1.06, 1.07, 2.03, 2.04, 2.05	10	Lancement de programmes de recherche dans le domaine environnemental Premiers projets pêche et aquaculture	Valorisation des capacités d'expertise et d'ingénierie de La Réunion Excellence et rayonnement scientifique
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	1	2.06	0		
213	Ouvrir les entreprises à l'international	3	2.01, 2.02, 2.07	7	Actions collectives Appui à l'ouverture des PME	Mise en réseau des entreprises Ouverture des entreprises à la coopération
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	1	1.09	0		
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	1	1.08	0		
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	2	1.02, 1.03	3	Protection civile Aire maritime protégée	Valorisation des expertises techniques et scientifiques de La Réunion
AT	AT	1	2.08	1		

Source : Ernst & Young, à partir des données PRESAGE au 31.08.2010

5.5. Le dispositif de mise en œuvre du PO FEDER Coopération

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser - en complément de l'analyse transversale du système commun (cf. partie transversale) - les points spécifiques du système de suivi du PO FEDER Coopération, à travers la revue de :

- L'efficacité de l'organisation du système mis en place pour le POCT,
- L'animation du POCT (information, publicité et communication spécifiques),
- La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier)
- La fiabilité et l'efficacité du système de suivi et d'évaluation. Sur ce dernier point, sont analysées les questions spécifiques du CCTP notamment : les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée ? les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ? ces indicateurs ont-ils été renseignés ? la procédure de collecte des données est-elle fiable ?

5.5.1. Un dispositif de mise en œuvre spécifique, mais bénéficiant de l'efficacité de la logique commune plurifonds

Organisation générale du POCT

Autorité de gestion	Conseil Régional (M. le Président du Conseil Régional)
Monitoring des programmes	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne), expression du partenariat local Etat-Région-Département
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'Etat, du Conseil Régional du Conseil Général
Services instructeurs	Services du partenariat local Etat - Région - Département
Logiciel de gestion des dossiers	PRESAGE
Autorité de certification	Caisse des Dépôts et Consignations (représentée par Monsieur le Directeur Régional)
Autorité d'audit	CICC-Fonds Structurels (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles)
Suivi des programmes	Comité National de Suivi (CNS) des fonds européens à La Réunion, co-présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Evaluation	Plan Régional d'Evaluation et Comité Régional d'Evaluation plurifonds
Système de contrôle	Cellule Audit et Contrôle du Conseil Régional

Source : dispositions générales de mise en œuvre des fonds européens, POCT

Autorité de gestion et organisation du système de gestion

Le Conseil régional est autorité de gestion pour le POCT. Pour mener à bien sa mission de gestion et de mise en œuvre du POCT, il s'appuie sur :

- Le Comité local de suivi (CLS),

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

- L'AGILE chargée du « secrétariat technique » du PO⁷⁷,
- Les services instructeurs,
- Une « mission de coordination du PO » au sein du Conseil régional (1 agent), chargée d'un rôle de pilotage interne et d'interface avec l'ensemble des acteurs du système de gestion et avec l'autorité de certification.

Enfin, un lien est assuré entre les services instructeurs et le service de coopération régionale du Conseil régional, pour permettre la cohérence des interventions.

La programmation du POCT est assurée par les mêmes comités de programmation communs et plurifonds :

- Le Comité national de suivi,
- Le Comité local de suivi qui se réunit mensuellement.

Conformément à l'organisation générale des PO à La Réunion (cf. partie transversale), le **partenariat Etat / Région / Département fonctionne de manière optimale**. Les spécificités et la complexité des problématiques de coopération portées par le POCT entraînent certaines caractéristiques notables :

- Un rôle moteur de la collectivité régionale,
- La mise en place d'instances spécifiques : instance stratégique (Comité de concertation régionale) et instances techniques créées pour répondre aux enjeux spécifiques d'articulation FEDER / FED (cf. partie cohérence externe / articulation FED-FEDER ci-dessus) et renforcer la participation des partenaires tiers,

Autorité de certification

L'autorité de certification a été déléguée à la Caisse des dépôts et de consignation, dans la poursuite de l'Initiative INTERREG IIIB, par la convention signée en août 2008. Cette reconduction s'appuie sur un bilan très positif du partenariat Conseil régional / Caisse des Dépôts dans le cadre de la programmation 2000-2006.

Selon la convention, ses missions sont les suivantes :

- Certifier l'exactitude des dépenses,
- Réaliser les contrôles de cohérence et de qualité (contrôles par sondage)
- Réaliser les versements auprès des bénéficiaires.
- Réaliser les déclarations de dépenses à la Commission,

Le partenariat avec la CDC permet notamment de bénéficier de la réactivité et rapidité de paiement de la CDC, engagée sur un délai de 5 jours à partir de la validation du dossier.

Les principales difficultés actuelles soulignées sont :

- Du côté de la CDC : les retards de certains services instructeurs nécessitant de nombreuses vérifications et d'importants aller-retour et plus globalement la faiblesse des montants certifiés à ce jour entraînant une certaine inquiétude sur une concentration des dossiers en fin d'année en raison des nécessités du dégageant d'office.
- Du côté des services instructeurs : une rigueur extrême de l'autorité de certification liée en grande partie au travail de contrôle amont réalisé de fait sur l'ensemble des dossiers et des pièces justificatives.

Globalement néanmoins, **le partenariat fonctionne de manière optimale et est garant d'une très bonne efficacité** de la certification des dépenses.

⁷⁷ Note : compte tenu de la spécificité du PO CTE de La Réunion (une seule région est impliquée dans la mise en œuvre du Programme), la fonction de « secrétariat technique conjoint » prévue à l'article 14 -1 du règlement 1080/2006 se concrétise par une mission de « secrétariat technique » dévolue par l'autorité de gestion à l'AGILE

5.5.2. Un besoin d'animation spécifique (information, publicité et communication)

La procédure d'animation vise à assurer la visibilité du programme et sa diffusion auprès de potentiels porteurs de projet et à accompagner les maîtres d'ouvrage dans la phase de conception de leurs projets. Au sens large, elle s'entend comme l'information de l'ensemble des acteurs du dispositif, comprenant les bénéficiaires, les services instructeurs, les partenaires et elle regroupe ainsi des actions d'information, des actions de publicité et de communication et des actions de formation et de pédagogie.

Ces dispositions étant sensiblement les mêmes sur le FEDER, FSE, FEP et FEADER, l'autorité de gestion et ses partenaires ont fait le choix de ne mettre en place **qu'un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds** afin de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions. Ce plan d'action et de communication est financé par le PO FEDER Convergence (cf. partie mise en œuvre transversale).

Un besoin important d'informations et d'actions spécifiques ciblées

En dehors des actions communes et transversales à l'ensemble des fonds, **peu d'actions spécifiques sur le POCT** ont été menées depuis le début de la programmation.

Le rapport annuel 2009 mentionne que certaines actions ont été menées pour « accélérer la programmation (...) notamment dans le domaine de la recherche et développement - les différents acteurs de la filière ont été approchés directement - et en matière d'échanges culturels et sportifs des encarts ont été insérés dans les journaux locaux) ».

Plusieurs actions ponctuelles pourraient dans ce cadre être menées :

- mise en place de réunions / matinées / tables rondes spécifiques (exemple : matinée des opérateurs potentiels sur le POCT),
- information vers de nouveaux bénéficiaires (associations / regroupements / fédérations de professionnels) potentiels, absents aujourd'hui de la programmation (ex. AD, FRCA, IRT, SR21, etc.),
- lancement d'appels à projet ciblés sur certaines thématiques / mesures, notamment sur la culture et le sport, l'environnement, le co-développement économique, l'économie rurale, la formation et insertion.

Une clarification nécessaire des rôles en matière d'animation sur le POCT

Ces actions nécessitent une bonne coordination entre les acteurs. On note que selon la piste d'audit, l'information et la communication des bénéficiaires potentiels sont prévus à deux niveaux :

- Au niveau de l'Agile (chargée de mission communication) pour le plan d'action général plurifonds,
- Au niveau des services instructeurs pour l'information et la communication spécifiques par thématique.

Or, l'organisation des rôles en matière d'animation est **peu claire pour les acteurs sur le POCT** et on note plutôt une **position attentiste** des différents acteurs sur ce champ. La mise en place d'actions spécifiques nécessitent de **clarifier les responsabilités** et en tout état de cause d'assurer un pilotage et une coordination entre l'autorité de gestion, les services instructeurs, les services en charge de la coopération (au sein des trois partenaires) et la chargée de mission communication de l'Agile.

5.5.3. Des points de vigilance en matière d'instruction

La procédure d'instruction démarre dès lors qu'une demande de subvention est adressée au service instructeur et a pour objectif la présentation du dossier au Comité Local de Suivi.

Organisation de l'instruction : une bonne représentativité des partenaires, une efficience plus limitée pour certains services

L'instruction des projets est assurée, selon les mesures, par des services du Conseil régional, de l'Etat, du Conseil général ou par l'Agile. La répartition des services instructeurs (SI) sur le POCT s'est réalisée selon la stratégie régionale plurifonds par secteur d'intervention.

Elle induit un **grand nombre de services instructeurs** : 14 services instructeurs pour 23 mesures.

Cette situation, si elle permet une **bonne représentativité des différents partenaires**, présente néanmoins certaines difficultés notamment :

- la mise à niveau de certains nouveaux services instructeurs (ex. DSP au Conseil général),
- la présence d'instructeurs pour un nombre très faible d'opérations (certains ne programmeront que 3 ou 4 dossiers sur toute la période), ce qui pose ainsi la question de l'efficience de gestion pour ces structures (coût d'entrée sur les fonds européens pour un faible nombre de dossiers instruits).

Répartition des services instructeurs par mesure

Mesure	Libellé	Conseil régional	Services de l'Etat	Conseil général	AGILE
1-01	Développement durable		DRRT		
1-02	Valorisation et préservation de l'environnement et des ressources naturelles	DEAT			
1-03	Dispositif régional de protection civile		EMZPCOI		
1-04	Recherche sur les maladies émergentes dans l'Océan indien			DSP	
1-05	Mise en place de réseaux régionaux dans le domaine médico-social			DSP	
1-06	Recherche, recherche appliquée, innovation et transfert en faveur de la coopération et du développement régional		DRRT		
1-07	Station de réception de données satellites d'observation de la Terre	DEAT			
1-08	Planification de l'aménagement et urbanisme opérationnel		DDE		
1-09	Consolidation d'un réseau de protection des végétaux dans l'O.I	DEAT			
2-01	Soutien au codéveloppement économique	DAE			
2-02	Coopération régionale en matière de développement intégré des économies rurales			DDRAF	
2-03	Coopération maritime - volet surveillance et sécurité des activités en O.I.		DRAM		
2-04	Pôle de compétence à vocation régionale dans le domaine de l'origine et la qualité		DRRT		
2-05	Valorisation des potentialités aquacoles et halieutiques dans la zone océan Indien		DRAM		
2-06	Mise en réseau des îles de l'O.I : raccordement de Madagascar	DTIC			
2-07	Création d'antennes de La Réunion à l'étranger	MCR			
2-08	Assistance Technique				AGILE
3-01	Mise en réseau du patrimoine remarquable dans l'O.I		CII		
3-02	Promotion des échanges sportifs et culturels au titre de la coopération régionale et internationale ETAT	MCR			
3-03	Codéveloppement et solidarité internationale	DIREM			
3-04	Coopération en matière de formation - infrastructure d'accueil		Rectorat		
3-05	Coopération régionale et insertion sociale et professionnelle	DIREM			
3-06	Service National d'Action au Développement	MCR			
Total	Nombre de mesures instruites par partenaire	10	9	3	1

Au-delà de la répartition des services instructeurs par mesure, on note un **certain retrait des services instructeurs du Conseil général sur le POCT** :

- Si par rapport à l'initiative INTERREG, le Conseil général est clairement intégré - étant instructeur notamment de 3 mesures - son implication réelle est plus faible et ses services ont pris du retard dans l'instruction et le suivi du POCT.
- A ce titre, certains cadres d'intervention ne sont pas rédigés, tandis que les mesures instruites par le CG affichent une programmation nulle à mi-parcours.
- Ce constat a pour origine une méconnaissance des services de leur responsabilité, des difficultés d'articulation avec le service coopération régionale du CG, et plus globalement l'absence de « réflexe » POCT au sein du Conseil général.

Des difficultés de moyens de certains services instructeurs

Certains services instructeurs rencontrés relatent des problèmes importants de moyens humains, faisant courir le risque de retards significatifs dans l'instruction des dossiers européens. C'est le cas à titre illustratif de la DRRT, service instructeur de 9 mesures dont 3 sur le POCT.

Nombre de dossiers programmés par SI (31.08.2010)

Service instructeur	Nb.
AGILE	1
DAE (CR)	6
DEAT (CR)	3
DIREM (CR)	8
DRAM	3
DRRT	6
EMZPCOI	1
SCR (CR)	18
Total	46

Source : Données Presage au 31.08.2010

Ces difficultés ont des répercussions sur certaines étapes de l'instruction et sont mentionnées par les bénéficiaires de ces projets.

Ainsi, les projets CIRAD pourtant programmés et démarrés depuis 2008, ne font pas l'objet à ce jour d'une convention signée. Cette situation n'a pas gêné la réalisation des projets de recherche mais entraîne une prise de risque pour le porteur de projet et la nécessité d'un préfinancement total en l'absence de tout paiement possible.

Elle deviendrait un vrai goulet d'étranglement pour un petit porteur n'ayant ni les capacités de trésorerie, ni la solidité pour assurer une telle prise de risque.

5.5.4. Un système de suivi et d'évaluation correct

Un pilotage et suivi financier optimal

La **qualité du pilotage**, réalisée selon la logique plurifonds par la cellule de gestion AGILE, est **satisfaisante**. La régularité des CLS, le suivi de la programmation et les alertes centralisés à l'AGILE sont garants d'un bon pilotage du programme (cf. analyse transversale).

Un dispositif de suivi-évaluation cohérent mais peu utilisé

Le **dispositif de suivi-évaluation** mis en œuvre via les **indicateurs** quantitatifs et qualitatifs du POCT est globalement **pertinent**.

Sur le POCT, il se caractérise par trois types d'indicateurs :

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

- Des indicateurs transversaux,
- Des indicateurs de réalisation et de résultats sur chaque axe, intégrés au POCT,
- Des indicateurs spécifiques locaux, ajoutés et choisis par les services, pour permettre de mieux mesurer et qualifier les résultats obtenus.

A titre d'illustration sur l'axe 2, les indicateurs suivants sont suivis :

Axe 2 – recensement des indicateurs

Libellé	Mesures concernées	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible 2013
Indicateurs transversaux				
101 - Nombre de projets respectant deux des critères suivants : développement commun, mise en oeuvre commune, personnel commun, financement commun	Toutes	réalisation	8	21
102 - Nombre de projets respectant au moins trois des critères suivants : développement commun, mise en oeuvre commune, personnel commun, financement commun	Toutes	réalisation	7	17
Indicateurs du POCT (remontés à la Commission)				
211 - Nombre d'entreprises bénéficiant des missions d'appui économique dans la zone	Mesure 2,01, 2.07	réalisation	200	250
212 - Nombre de projets facilitant la mise en relation des opérateurs économiques de la zone de coopération (congrès, séminaires, missions de prospection...)	Mesure 2,01, 2.07	réalisation	5	10
213 - Nombre de missions de surveillance des espaces maritimes menées (en nb de jours de campagne)	Mesure 2-03	réalisation	-	90
214 - Evolution des échanges intra-zone COI	toutes mesures	Résultat	A définir	A définir
215 - Volume de la production aquacole dans la zone Océan Indien	Mesure 2-05	Résultat	A définir	A définir
216 - Degré d'intégration régionale en matière numérique (Nb de liaison numérique avec une autre île)	Mesure 2-06	Résultat	0	1
Indicateurs locaux spécifiques				
Nombre de contacts professionnels	Mesure 2-04	Réalisation spécifique	A définir	A définir
Nombre de dossiers finalisés	Mesure 2-04	Réalisation spécifique	A définir	A définir
Accompagnement de pme réunionnaises dans leur démarches d'échanges commerciaux et implantations a Madagascar (suivi administratif, juridique et logistique) = nb PME accompagnées par l'antenne	Mesure 2-07	Résultat spécifique	96 12	120 pme s'appuyant sur l'antenne 15 pme installées avec l'appui de l'antenne
Mise en place d'une cellule de veille économique (revue de presse, diffusion d'appel d'offre) = destinataires documents diffusés par l'antenne	Mesure 2-07	Résultat spécifique	1000	1200 destinataires
Suivi et accompagnement de projets, de la région, d'aide au développement et mobilité professionnelle de jeunes réunionnais (= nb de volontaires du progrès)	Mesure 2-07	Résultat spécifique	14	17 VP
Représentation officielle reconnue par les autorités malgaches	Mesure 2-07	Résultat spécifique	0	50 démarches de facilitation

Source : Ernst & Young, sur la base du POCT et des cadres d'intervention

On relève sur cet exemple :

- Un nombre d'indicateurs limité, en ligne avec les recommandations des évaluations antérieures,
- Certains indicateurs néanmoins ambitieux (valeur de la production aquacole sur la zone ?),
- L'absence d'indicateurs d'impact,
- Des valeurs cibles en ligne et amplification par rapport aux valeurs de référence,

Concernant les **modalités de collecte et le renseignement**, la procédure est en amélioration par rapport à la période précédente mais certaines difficultés persistent. Notamment, certains services n'ont pas encore intégré la logique de renseignement des indicateurs et ne demandent pas aux porteurs de projet les valeurs du prévisionnel / réalisé de ces indicateurs.

Ainsi, le renseignement à mi-parcours est encore **largement disparate et sa fiabilité varie selon les champs**. L'intégralité des données ne peut être exploitée.

Plus globalement, on peut s'interroger sur la pertinence sur ce type de programme d'une consolidation des résultats, au regard d'actions extrêmement éclatées sur de nombreux domaines d'action, selon des natures d'opérations diverses et selon des logiques variées (logique de mise en réseau versus projet d'investissement structurant).

L'analyse complète de la pertinence et la fiabilité de l'ensemble des indicateurs du POCT est présentée en annexe.

5.6. Recommandations sur le PO FEDER Coopération

Au regard de la logique d'intervention poursuivie, de l'état d'avancement du programme à mi-2010 et des premiers résultats obtenus, l'évaluation recommande une réflexion autour de 7 pistes de travail :

1. Visibilité du POCT : renforcer la visibilité et la spécificité du POCT
 - Avec les opérateurs de La Réunion via une véritable animation sur le territoire, l'appui sur les structures relais et des appels à projet ciblés,
 - Avec les partenaires de la zone en poursuivant la démarche institutionnelle via les instances de concertation régionale et l'articulation avec projets FED notamment.
2. Stratégie : étudier avec la collectivité régionale l'intégration des nouveaux axes prioritaires de la politique de coopération en analysant les secteurs prioritaires à renforcer (tourisme, développement économique, innovation, pêche), l'ajustement de certains projets vers une recherche systématique de retombées économiques et l'opportunité de développer des projets sur les nouveaux pays cibles aujourd'hui en retrait (Maurice, Inde, Australie notamment).
3. Articulation avec le FED : faire de la seconde phase de programmation une réelle phase d'expérimentation opérationnelle du FED / FEDER de manière à préparer la période post 2013 avec, selon les succès obtenus, des expériences concrètes sur lesquelles s'appuyer ou a minima une bonne connaissance des contraintes et obstacles existants sur ces dossiers
4. Dynamisation de la programmation : travailler sur les mesures en retard à travers notamment la revue systématique des projets initialement pressentis, un appui à certains services instructeurs et le lancement d'appels à projet ciblés.
5. Instruction : accompagner les services instructeurs en difficulté (notamment au sein du Conseil général) et revoir éventuellement la gestion de certaines mesures.
6. Résultats et valeur ajoutée : renforcer la vérification de la caractérisation de la valeur ajoutée attendue dans le montage des dossiers et le choix des projets (valeur ajoutée économique, humaine, institutionnelle, scientifique et technique) et resserrer certains cadres d'intervention sur des projets plus structurants.
7. Evaluation : mener une étude d'impacts quantitative et qualitative spécifique, au regard des enjeux de la coopération régionale pour La Réunion, des opportunités sur les financements européens post 2013, de la pluralité des acteurs et des instruments mais aussi de la difficulté de quantifier les résultats sur ce type de problématique.

6. Annexes

6.1. Liste des personnes interrogées pour l'évaluation du POCT

Les interlocuteurs suivants ont été rencontrés dans le cadre de l'évaluation spécifique du POCT, en complément des rencontres plus générales réalisées sur l'évaluation à mi-parcours de l'ensemble des POE.

Structure	Fonction	Interlocuteur
CLS		
Autorité de gestion / Conseil régional	DGA	M. Guillaumin
Préfecture / SGAR	SGAR	M. Ballandras
Conseil Général	DGS	M. Locate
Autorité de gestion / Conseil régional		
	Chargée de mission	Mme Bana
	Chargée de mission RUP	Mme Aldehuelo
AGILE		
	Directeur	M. Joseph
	Responsable POCT	M. Nativel
Commission européenne	Rapporteur POCT	M. Dirlewanger *
Préfecture	Adjoint service de coopération régionale	M. Haisman
Services instructeurs		
DRRT	Directeur / adjointe	M. Lajoie / Mme Suzanne
DRAM	Chef de service	M. Courtois
Rectorat		M. Bossart
DEAT (CR)	Directeur	M. Futhazar
DIREM (CR)	Chef de service	Mme Hortense
DAE (CR)	Directrice	Mme Lemaire
	Chef de service	M. Clain
DCR (CR)	DGA	M. Salva
	Chargé de mission	M. Vuillaume
	Chargée de mission	Mme Sanders
Service coopération (CG)	Chef de service	M. Benard
Questions européennes	Chef de service	M. Pifarelli
Bénéficiaires		
CIRAD	Directeur adjoint	M. Cao Van
	DAF	M. Veyssières
France Volontaires		M. Jolu
ARDA		M. Bosc *
Autres interlocuteurs		
France Telecom		M. Hoareau
IRT	Présidente	Mme Farreyrole
	SG adjointe	Mme Loupy

Note : * Entretiens téléphoniques

6.2. Liste des tableaux et figures

Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion	15
Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques.....	19
Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises	20
Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion.....	20
Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles.....	21
Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009	21
Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion.....	22
Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds	23
Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010	23
Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion.....	23
Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT	25
Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT.....	26
Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009	26
Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion	27
Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007	28
Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO	35
Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie.....	38
Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée	42
Tableau 19 - Composition des comités	44
Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion	45
Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens.....	50
Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication	51
Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE.....	61
Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications	62
Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée.....	15
Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds.....	17
Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010.....	37
Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010	37
Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe	38
Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds	39
Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€).....	40
Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant ».....	40
Figure 9 - Maquette et programmation des mesures "earmarkées".....	41
Figure 10 - Situation du dégagement d'office pour les cinq programmes européens	41
Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds	47

6.3. Analyses complémentaires

Revue des indicateurs du POCT

L'analyse suivante se base sur la revue des indicateurs, les entretiens réalisés notamment avec les services instructeurs et certains bénéficiaires et le retour des services sur la pertinence et la faisabilité du système de suivi, réalisé en septembre 2010 dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours.

Indicateurs transversaux

Libellé	Mesures concernées	Type d'indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Revue
101 - Nombre de projets respectant deux des critères suivants : développement commun, mise en oeuvre commune, personnel commun, financement commun	Toutes	Réalisation	8	21	Pour certains SI, difficultés de définition de certains critères (développement commun / mise en oeuvre commune)
102 - Nombre de projets respectant au moins trois des critères suivants : développement commun, mise en oeuvre commune, personnel commun, financement commun	Toutes	Réalisation	7	17	

Axe 1

Libellé	Mesures concernées	Type d'indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Revue
111 - Nombre de projets de recherche/expérimentation menés	Mesure 1-01, 1.02, 1.03 et 1.06	Réalisations	5	10	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
112 - Nombre de partenariats établis dans le domaine de l'environnement et du développement durable	Mesure 1-01, 1.02, 1.03, 1.06 et 1.07	Réalisations	4	8	Indicateur trop vague. Quelle nature, quel type de partenariat ?
113 - Surfaces couvertes par le satellite d'observation	Mesure 1-07	Résultat	0	2500	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
114 - Nombre de publications liées aux coopérations en matière de recherche	Mesure 1-06	Résultat	16	20	Difficulté possible de renseignement

Axe 2

Libellé	Mesures concernées	Type d'indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Revue
211 - Nombre d'entreprises bénéficiant des missions d'appui économique dans la zone	Mesure 2,01, 2.07	Réalisations	200	250	Valeurs cibles éventuellement à revoir au regard du contexte malgache actuel
212 - Nombre de projets facilitant la mise en relation des opérateurs économiques de la zone de coopération (congrès, séminaires, missions de prospection...)	Mesure 2,01, 2.07	Réalisations	5	10	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
213 - Nombre de missions de surveillance des espaces maritimes menées (en nb de jours de campagne)	Mesure 2-03	Réalisations		90	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
214 - Evolution des échanges intra-zone COI	toutes mesures	Résultat			Valeur cible non définie
215 - Volume de la production aquacole dans la zone Océan Indien	Mesure 2-05	Résultat			Indicateur ambitieux. Difficulté potentielle de renseignement
216 - Degré d'intégration régionale en matière numérique (Nb de liaison numérique avec une autre île)	Mesure 2-06	Résultat	0	1	Indicateur peu pertinent
Nombre de contacts professionnels	Mesure 2-04	Réalisation spécifique	A définir	A définir	Valeur cible non définie
Nombre de dossiers finalisés	Mesure 2-04	Réalisation spécifique	A définir	A définir	Valeur cible non définie
Accompagnement de pme réunionnaises dans leur démarches d'échanges commerciaux et	Mesure 2-07	Résultat spécifique	96	120 pme s'appuyant	Valeurs cibles éventuellement à revoir au regard du contexte malgache actuel

implantations a Madagascar (suivi administratif, juridique et logistique) = nb PME accompagnées par l'antenne			12	sur l'antenne 15 pme installées avec l'appui de l'antenne	
Mise en place d'une cellule de veille économique (revue de presse, diffusion d'appel d'offre) = destinataires documents diffusés par l'antenne	Mesure 2-07	Résultat spécifique	1000	1200 destinataires	
Suivi et accompagnement de projets, de la région, d'aide au développement et mobilité professionnelle de jeunes réunionnais (= nb de volontaires du progrès)	Mesure 2-07	Résultat spécifique	14	17 VP	Indicateur pertinent et suivi
Représentation officielle reconnue par les autorités malgaches	Mesure 2-07	Résultat spécifique	0	50 démarches de facilitation	Difficulté possible de définition. Indicateur à redéfinir

Axe 3

Libellé	Mesures concernées	Type d'indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Revue
311 - Nombre de projets mettant en réseau les acteurs régionaux dans le domaine culturel et sportif	Mesure 3,02	Réalisations	15	25	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
312 - Nombre de jeunes réunionnais engagés dans des opérations de coopération dans la zone (en nombre de mois Volontaires du Progrès)	Mesure 3-03	Réalisations	1000	2000	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
313 - Nombre d'opérations de co-développement dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'insertion	Mesure 3-05	Réalisations	14	20	Définition à préciser ("opérations de co-développement")
314 - Nombre de projets pilote en matière de formation des jeunes	toutes mesures	Réalisations	0	1	Définition à préciser ("projet pilote")
315 - Renforcement de l'expertise régionale (nombre de doctorants issus de la ZOI ayant bénéficié d'un soutien pour la réalisation d'une thèse)	Mesure 3-05	Résultat	12	20	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
316 - Capacité d'accueil créée pour l'accueil de partenaires extérieurs (en nombre de personnes)	Mesure 3-04	Résultat		80	Indicateur pertinent, valeur cible à revoir
Nombre d'opération sportive	Mesure 3,02	Réalisation spécifique		5	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Nombre de pays	Mesure 3,02	Réalisation spécifique		7	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Nombre de participants	Mesure 3,02	Réalisation spécifique		200	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Nombre de disciplines	Mesure 3,02	Réalisation spécifique		6	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Nombre d'opérations culturelles	Mesure 3,02	Réalisation spécifique		25	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et du PO FEDER Coopération 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Nombre de médaillés	Mesure 3,02	Résultat spécifique		10	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Nombre de pays partenaires	Mesure 3,03	Réalisation spécifique	5	15	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable
Capacité d'accueil d'étudiants	Mesure 3,04	Réalisation spécifique	23	60	Indicateur pertinent, valeur cible à revoir
Taux d'occupation	Mesure 3,04	Résultat spécifique		minimum de 80% au bout de 3 ans d'existence	Indicateur pertinent, valeur cible atteignable

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Programme européen FEADER Programme de développement rural

Rapport final

2 novembre 2010



Sommaire

1.	Résumé	4
1.1.	Principales conclusions de l'évaluation	4
1.2.	Recommandations faisant suite à l'observation	6
2.	Introduction	8
3.	Le contexte d'évaluation	9
3.1.	Informations contextuelles concernant le programme	9
3.1.1.	Présentation de la programmation 2007-2013	9
3.1.2.	Le programme de développement rural à La Réunion	9
3.1.3.	Articulation du programme avec les politiques agricoles mises en œuvre à La Réunion	11
3.2.	Description du processus d'évaluation	13
3.3.	Principaux enseignements des évaluations précédentes associées au programme	13
4.	Approche méthodologique	16
4.1.	Objectifs de l'évaluation	16
4.1.	Méthodologie et travaux réalisés	17
5.	Description du programme, des mesures et du budget	18
5.1.	Composition du programme	18
5.1.1.	Le cadre réglementaire européen du FEADER	18
5.1.2.	Priorités du FEADER à La Réunion	20
5.2.	Mise en œuvre du programme : acteurs impliqués, contexte institutionnel	21
5.2.1.	Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique	21
5.2.2.	L'AGILE, l'outil partenarial d'aide aux instances décisionnelles de la programmation communautaire	21
5.2.3.	Les acteurs du FEADER à La Réunion	22
5.3.	Budget prévu pour l'ensemble de la période de programmation	23
5.3.1.	Le poids du Conseil Général dans la maquette du PDR	23
5.3.2.	Les trois quarts de la maquette consacrés au renforcement de la compétitivité	24
5.4.	Programmation et certification par axe	25
5.4.1.	Un démarrage tardif du programme	25
5.4.2.	Axe 1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier	27
5.4.3.	Axe 2. Amélioration de l'environnement et de l'espace rural	29
5.4.4.	Axe 3. Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités	30
5.4.5.	Axe 4. Leader	30
5.4.6.	Axe 5. Assistance technique	31
5.4.7.	Principaux bénéficiaires du FEADER à La Réunion	31
5.5.	Risque de dégageement d'office : absence de risques pour le PDR Réunion	32
5.6.	Le dispositif de mise en œuvre du programme de développement rural à La Réunion	33
5.6.1.	L'efficacité de l'organisation du système mis en place pour le PDR	33
5.6.2.	Le dispositif d'animation et de communication du PDR : un dispositif plurifonds ciblant le grand public	35
5.6.3.	L'instruction des dossiers par les services	42
6.	Réponses aux questions d'évaluation	44
6.1.	Point méthodologique sur les indicateurs	44
6.2.	Réponses aux questions évaluatives de l'axe 1	45

6.2.1.	Indicateurs de résultats de l'axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers	59
6.1.	Réponses aux questions évaluatives de l'axe 2	62
6.1.1.	Indicateurs de résultats de l'axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural	70
6.2.	Réponses aux questions évaluatives de l'axe 3	72
6.2.1.	Indicateurs de résultats de l'axe 3 : Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités	79
6.3.	Réponses aux questions évaluatives de l'axe 4	81
6.3.1.	Indicateurs de résultats de l'axe 4 : LEADER	87
6.4.	Faible utilisation de l'assistance technique	89
6.5.	Réponses aux questions évaluatives transversales	90
7.	Conclusions et recommandations	94
7.1.	Conclusions sur l'évaluation du PDR Réunion	94
7.2.	Recommandations faisant suite à l'observation	96
8.	Annexes	98
8.1.	Liste des tableaux et figures	98
8.2.	Liste des personnes interrogées	100
8.3.	Glossaire et acronymes	101

1. Résumé

1.1. Principales conclusions de l'évaluation

Le programme de développement rural de l'île de la Réunion (CCI 2007FR06RPO006) a été approuvé par la Commission européenne le 28 novembre 2007 par la décision C(2007) 5947.

A mi-parcours, la programmation du FEADER à La Réunion est jugée satisfaisante : la programmation UE atteint 28% au 30 juin 2010, et 30% au 15 octobre 2010. Le niveau de programmation est conforme à la maquette annuelle prévue par le PDR : les montants programmés UE atteignant 91% de la maquette au 30 juin 2010.

Pourtant les premières années de programmation ont été fortement marquées par les changements importants survenus sur cette période à savoir :

- l'apparition du FEADER, en remplacement des outils de financement sur la période de programmation précédente à savoir le FEOGA orientation et le FEOGA garantie en partie et ses conséquences en termes de gestion ;
- l'introduction de nouvelles mesures dans le cadre du FEADER au niveau communautaire, en particulier avec l'ajout de l'initiative LEADER au programme de développement rural, après 7 années d'interruption de cette initiative à La Réunion ;
- des nouveautés dans les modalités de gestion du programme, notamment avec le transfert de certaines mesures gérées dans le cadre du PDR national sur la période de programmation précédente (DJA, préretraite, ICHN, PHAE, etc.), au niveau régional ;
- l'introduction d'un nouvel acteur : un organisme payeur, l'Agence de Services et de Paiement, unique en France (avec ses propres procédures), associé à un nouvel outil de gestion et de pilotage des actions OSIRIS, mis en place progressivement sur les deux premières années de programmation, nécessitant une formation des utilisateurs (services instructeurs notamment) à ce nouvel outil, et un changement de leurs pratiques compte tenu des nouvelles exigences communautaires.

Par ailleurs, la possibilité de programmer des mesures du DOCUP 2000-2006 en 2007 et 2008, en fonction des reliquats de FEOGA disponibles, a décalé le lancement de certaines mesures sur le FEADER. Par conséquent, et à cause d'un agrément tardif du programme, la programmation du FEADER a commencé progressivement en 2008.

D'autres événements ont au contraire favorisé la consommation des crédits FEADER notamment :

- la reprise des « stocks » de dossiers engagés sur la période de programmation précédente, notamment pour les préretraites, et les mesures agro-environnementales dont les engagements portaient sur 5 années (PHAE, contrats d'agriculture durable CAD et contrats territoriaux d'exploitations CTE) ;
- la forte implication des acteurs du développement agricole dans l'accompagnement des bénéficiaires ultimes, participant activement à la promotion des mesures auprès des bénéficiaires et disposant de la trésorerie nécessaire au lancement du programme ;
- le préfinancement de nombreuses mesures par le Conseil Général (dès la vérification de service fait de la DAF) permet d'assurer une continuité dans les actions pour les bénéficiaires entre les deux périodes de programmation, sans pour autant que ces opérations ne soient programmées ni certifiées.

Toutefois, le bilan par axe est plus différencié faisant apparaître des écarts importants dans la programmation des mesures.

Axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers. Un bon niveau de programmation grâce à un réseau dynamique de partenaires et une continuité dans les dispositifs proposés

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 27%, soutenu par l'implication des partenaires agricoles dans la promotion des mesures auprès des bénéficiaires potentiels et la consommation

des crédits en tant que bénéficiaire direct. Ce bon taux est tiré par la forte programmation des mesures de service aux exploitants : 111, formation professionnelle et actions d'informations et 121, modernisation des exploitations agricoles, fortement utilisées en dépit du contexte de crise économique pour l'année 2008. La forte programmation de ces mesures pose la question de la continuité des financements sur l'ensemble de la période de programmation, prise en compte dans le cadre des propositions d'abondement de la révision à mi-parcours. La croissance de la valeur ajoutée brute des exploitations agricoles sur cette période (+13% par rapport à la valeur de référence), mise à part le secteur de la canne frappé par une crise en 2007, ont favorisé les investissements dans les exploitations.

Les mesures 112 (installation de jeunes agriculteurs) et 113 (préretraite) étant liées, le faible nombre de départs en préretraite d'exploitants agricoles a en partie un effet sur les installations des jeunes agriculteurs (au sens légal).

Un tiers de la maquette FEADER de la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) cible le soutien à la plantation de canne, un autre tiers cible l'élevage et le dernier tiers cible la filière végétale (hors canne à sucre). La mesure 123 (accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles) se cantonnant pour le moment au secteur agricole, est fortement sollicitée par les entreprises agroalimentaires, en particulier le secteur sucrier. Avec une maquette de 108,6 millions d'euros, la mesure 125 relative à l'amélioration et au développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier représente près d'un tiers du budget FEADER, illustre l'importance du développement de ces infrastructures dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier réunionnais.

Seule la mesure 114 portant sur la définition d'un projet global d'exploitation (PGE) présente un taux de programmation particulièrement faible, perçu jusqu'à présent comme une contrainte administrative par les exploitants envisageant de réaliser des investissements.

Axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural. Un haut niveau de programmation masquant la faible mobilisation des nouvelles mesures (MAE territorialisées)

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 47%, soutenu par la forte programmation des mesures 211 et 212 (ICHN), représentant 58% de la maquette FEADER de cet axe. En comparaison, les mesures agro-environnementales restent faiblement programmées, malgré une reprise des engagements du PDRN par le FEADER, en particulier les nouveaux dispositifs territorialisés. Etant donné que ces derniers visent à répondre aux enjeux spécifiques réunionnais, il semble nécessaire de promouvoir ces mesures afin d'en améliorer la consommation.

Axe 3 : Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités. Des mesures qui ont pâti de la crise économique et du tourisme

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 17%, marqué par le faible niveau de mobilisation des mesures en faveur de la diversification des activités en zones rurales (mesures 311, 312 et 313). La combinaison de la crise économique ayant limité les capacités d'investissements d'une part, et de la crise du tourisme faisant suite au chikungunya d'autre part, a limité l'engouement de la population rurale pour ces mesures. La présence d'un dispositif adapté pour promouvoir ces actions devrait contribuer à améliorer leur programmation sur la période 2010-2013.

Axe 4 : LEADER. Un retard de programmation important lié à la mise en place tardive du dispositif et une gestion appelant des adaptations en lien avec l'aspect expérimental du dispositif régional

La programmation de LEADER atteint un niveau inquiétant de 3% au 30 juin 2010, mais présente des signes encourageant car la programmation atteint 14% à fin octobre 2010. La procédure de mise en place du dispositif explique en partie cette faible programmation : les GAL en charge de la mise en œuvre de LEADER sur le territoire n'ayant été sélectionnés qu'en octobre 2008, le lancement de l'approche LEADER s'en trouve décalé d'autant. Par conséquent les premières actions n'ont eu lieu qu'en 2009.

Après 18 mois de programmation, les actions conduites dans le cadre de ce dispositif sont extrêmement limitées. La procédure d'instruction et de gestion des projets semble en décalage par rapport aux spécificités des projets visés par ce dispositif.

Axe 5 : L'assistance technique mobilisée pour financer les frais de fonctionnement principalement. Inactivité du réseau rural régional.

Le niveau de programmation de l'assistance technique atteint 12% au 30 juin 2010 : les premières années du programme ont été consacrées à mettre en place les dispositifs. L'assistance technique a permis de financer essentiellement les ressources humaines affectées dans les services instructeurs.

L'assistance technique n'a pas encore été mobilisée pour activer le réseau rural régional : seule la composition du réseau a été réalisée à ce jour.

Après trois années de programmation, la mobilisation de l'assistance technique pourrait être renforcée sur cette deuxième période de programmation notamment pour répondre aux enjeux identifiés après trois années de programmation :

- dynamiser la consommation des mesures ayant un faible niveau de programmation ;
- conduire les premières actions du réseau rural régional ;
- réaliser des études en lien avec la mise en œuvre et les effets du programme sur l'économie agricole ;
- effectuer un travail de fiabilisation des indicateurs ;
- etc.

Au global le PDR Réunion a été conçu de manière à répondre aux objectifs du FEADER au niveau communautaire, et aux enjeux identifiés au niveau réunionnais. La programmation rencontre peu d'obstacles permettant d'espérer des effets, résultats et impacts importants sur le développement rural réunionnais, déjà perceptibles à mi-parcours. Le suivi des effets des mesures reste conditionné à la fiabilité des indicateurs de réalisation.

1.2. Recommandations faisant suite à l'observation

Au-delà de la réaffectation des reliquats proposée dans le cadre de la révision à mi-parcours, les écarts de programmation observés entre les mesures permettent d'identifier les enjeux pour la suite de la programmation.

- ▶ Poursuivre l'effort d'investissements dans les exploitations permis par les mesures clés du programme (121, 123 et 125) dans un objectif d'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier.

La demande soutenue et les résultats encourageants sur la valeur ajoutée des productions agricoles permet d'envisager d'abonder ces mesures à mi-parcours, et en particulier la mesure 121 sur la modernisation des exploitations agricoles ayant fait l'objet d'une proposition d'abondement pour un montant total de plus de 10 millions d'euros (coût total).

- ▶ Accélérer la validation des derniers cadres d'intervention, notamment pour les mesures sylvicoles, et l'axe coopération de LEADER

Après trois années de programmation, certains cadres d'intervention n'ont toujours pas été validés notamment sur 3 mesures en faveur de la sylviculture et l'axe coopération du programme LEADER. La priorité doit être mise sur la validation de ces cadres d'intervention.

- ▶ Réconcilier les écarts entre les montants engagés (suivi dans OSIRIS) et les montants programmés (suivis par l'AGILE)

Les états d'engagement apparaissant dans OSIRIS ne reflètent pas l'état de la programmation dont le suivi est effectué par l'AGILE, à cause des dossiers préfinancés par les collectivités, en attente de renseignement dans l'outil de gestion OSIRIS. Un effort conséquent doit être effectué pour absorber le stock de dossiers en attente afin de limiter cet écart.

- ▶ Renforcer la programmation des mesures agro-environnementales (MAE), en particulier des MAE territorialisées

Mis à part les dispositifs de droit commun (ICHN, PHAE), le niveau de programmation des MAE reste faible malgré la mise en place de MAE territorialisées répondant spécifiquement aux enjeux réunionnais. Compte tenu des enjeux communautaires sur le rapprochement de l'agriculture et de l'environnement, il semble nécessaire de

mobiliser des moyens permettant de dynamiser la souscription à ces dispositifs afin que La Réunion ne prenne pas de retard à ce niveau.

- ▶ Dynamiser l'axe 4 LEADER en simplifiant le système de gestion, en informant mieux les bénéficiaires potentiels et en mobilisant un plus vaste réseau d'acteurs, relais de terrain.

Le niveau de programmation de LEADER rend indispensable une dynamisation de cette approche. La gestion du dispositif doit être repensée pour mieux correspondre aux attentes et aux contraintes des bénéficiaires potentiels. Les points principaux d'amélioration de l'utilisation de LEADER consisteraient par :

- une meilleure maîtrise des délais de programmation ;
- une animation du dispositif ciblée sur l'émergence de projets ;
- un niveau d'information approprié des bénéficiaires potentiels.

- ▶ Fiabiliser les indicateurs de réalisation physique

Le suivi des effets des mesures s'appuie sur les indicateurs renseignés par les services instructeurs et consolidés par l'AGILE. Si les indicateurs semblent pertinents pour le suivi des réalisations, leur renseignement n'est pas fiabilisé comme en témoigne diverses incohérences observées dans les PDR. La deuxième partie de la programmation doit mettre l'accent sur la fiabilisation des sources utilisées pour renseigner ces indicateurs, travail d'ores et déjà engagé au niveau de la DAF.

- ▶ Cibler des actions vers les exploitants devant particulièrement améliorer leur compétitivité :

Dans le souci de réduire les écarts de développement entre les DOM et les autres régions européennes, il a été accordé d'augmenter la maquette FEADER allouée à l'axe 1 pour renforcer la compétitivité des exploitations réunionnaises. Toutefois, certains indicateurs font craindre une concentration des actions vers les exploitants les plus importants (volume des investissements / nombre de bénéficiaires, nombre d'heures de formation / nombre de personnes formées, etc.). Par conséquent, il semble nécessaire de s'assurer que l'ensemble du tissu agricole est bien ciblé par les actions du PDR, et d'ajuster les dispositifs d'animation en fonction des résultats. Ces travaux pourraient par exemple faire l'objet d'une mission financée dans le cadre de l'assistance technique.

- ▶ Dynamiser le réseau rural régional

Le réseau rural régional présente un intérêt important au niveau communautaire dans cette nouvelle programmation. Le réseau réunionnais n'a pas encore été mobilisé pour conduire des actions concrètes. Il permettrait pourtant d'identifier l'évolution des enjeux de l'agriculture et de la ruralité réunionnaises à moyen terme et ainsi mieux anticiper les actions. Un effort doit être fourni pour dynamiser le réseau. Des objectifs et des échéances précis doivent être clairement formulés par le partenariat local.

2. Introduction

Objet du rapport

Le cabinet Ernst & Young, en partenariat avec le cabinet LA Conseil, le cabinet AND International et le cabinet Gaëlle de Carmantrand EI, a été retenu par la Région Réunion pour conduire l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion FEDER Convergence, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP.

L'exercice s'est déroulé entre les mois de juin et d'octobre 2010.

Chaque programme européen fait l'objet d'un rapport d'évaluation propre qui analyse sa pertinence, sa cohérence, son état d'avancement à mi-parcours de la programmation, ses premiers résultats et ainsi que ses spécificités en termes de mise en œuvre.

Les programmes européens s'inscrivent à La Réunion dans une stratégie unique intégrée plurifonds qui fixe les orientations et objectifs pour l'ensemble de la période de programmation. Cette stratégie repose également sur un système de gestion intégré lui aussi. Chacun des rapports présente ainsi, en première partie, l'évaluation de cette stratégie intégrée : de sa pertinence et sa cohérence au regard de l'évolution du contexte et de la qualité du système de gestion qui la met en œuvre.

Chaque rapport présente également un résumé non technique, synthèse des analyses, conclusions et recommandations.

Structure du rapport

Le rapport a été préparé sur la base de la note d'orientation dans son annexe B définie par le cadre commun de suivi et d'évaluation européen, qui précise le canevas indicatif du rapport d'évaluation.

Sur la base de cette orientation, le rapport est structuré de la manière suivante :

- Résumé des principales observations de l'évaluation et des conclusions ;
- Introduction et contexte d'évaluation;
- Approche méthodologique envisagée ;
- Description du programme : il s'agit de présenter brièvement les réalisations et premiers résultats du programme.
- Réponses aux questions d'évaluation : elles sont précisées dans l'annexe B de la note d'orientation évoquée ci-dessus et complétée par les exigences spécifiques locales des termes de référence.
- Conclusions et recommandations.

3. Le contexte d'évaluation

3.1. Informations contextuelles concernant le programme

3.1.1. Présentation de la programmation 2007-2013

Pour la programmation 2007-2013 et sur la base des évaluations menées sur la programmation 2000-2006, la France a fait le choix d'une programmation largement déconcentrée, lors du Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006. Ainsi la programmation française s'appuie sur 6 programmes de développement rural : un programme hexagonal, un programme pour la Corse et un programme pour chacun des 4 Départements d'Outre Mer.

La programmation s'appuie sur des éléments de structuration communs :

- **Les orientations stratégiques communautaires** qui précisent les lignes de force communes à l'ensemble des Etats membres. Ces orientations stratégiques communautaires insistent sur le respect des stratégies de Lisbonne et de Göteborg, c'est-à-dire sur le développement d'une économie basée sur la connaissance et l'innovation et respectueuse des principes de développement durable. Elle constitue une originalité par rapport à la programmation précédente, en définissant une stratégie commune pour le développement rural s'appliquant à l'ensemble des Etats membres.
- **Le plan stratégique national de l'Etat membre.** La stratégie nationale de développement rural transpose les orientations stratégiques communautaires dans le contexte national ; elle est commune à l'ensemble de la programmation d'un Etat. Elaboré en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires institutionnels, professionnels et associatifs du Ministère de l'agriculture et de la pêche, le plan stratégique national français a fixé trois objectifs à la programmation 2007-2013 de développement rural
 - o économique : pour la compétitivité et l'emploi dans tous les secteurs ;
 - o humain : un développement pour et avec les populations et acteurs locaux ;
 - o environnemental et territorial : pour une gestion durable du patrimoine rural, qui intègre les particularités des territoires.

Le programme de développement rural défini à l'échelle du territoire s'appuie sur ces éléments de structuration communs.

3.1.2. Le programme de développement rural à La Réunion

La stratégie régionale intégrée : le souci d'une articulation avec les politiques locales, nationales et communautaires

La Réunion a fait le choix de mettre en place une stratégie régionale intégrée plurifonds définissant les grands enjeux de développement pour la région. Le FEADER s'inscrit dans cette stratégie en alimentant quatre objectifs de la stratégie listés dans le tableau ci-dessous. Tous les programmes européens s'inscrivent dans cette dynamique plurifonds afin d'éviter un saupoudrage des crédits au profit d'une concentration des mesures et des actions sur des objectifs ciblés.

Le programme de développement rural a été construit en conciliant les exigences de la réglementation communautaire avec les objectifs de la stratégie. Il s'articule pleinement avec les autres programmes européens par cette stratégie.

Tableau 1 - Contribution du FEADER à la stratégie régionale intégrée

Objectifs de la stratégie régionale intégrée	Axes du FEADER concernés	Nombre de mesures	Nombre de dispositifs
122. Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	1	1	1
221. Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	1 et 2	9	25
322. Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	1 et 3	7	14
323. Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	Tous	10	18

Source : Données AGILE

La spécificité des DOM : un renforcement nécessaire de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole

Afin de prendre en compte les écarts de développement dont souffrent les régions classées en zone Convergence (dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% du PIB moyen par habitant européen), la Commission a accepté pour les départements français d'outre-mer de réduire la part de la maquette allouée à l'axe 2 (environnement et espace rural) à 10% au lieu de 25% afin de mieux doter l'axe 1 (amélioration de la compétitivité), qui constitue un enjeu majeur à La Réunion.

Axes	Contribution totale du FEADER au Programme - UE (Article 17 du règlement FEADER)	Contribution totale du FEADER au Programme - DOM (Article 17 du règlement FEADER)
Axe 1 Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier	Minimum 10%	Minimum 10%
Axe 2 Amélioration de l'environnement et de l'espace rural	Minimum 25%	Minimum 10%
Axe 3 Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale	Minimum 10%	Minimum 10%
Axe 4 Leader : une méthode de mise en œuvre	Minimum 5%	Minimum 5%
Axe 5 : Assistance technique	Maximum 4%	Maximum 4%

Source : Article 17 du règlement FEADER 1698/2005

Les écarts de production observés justifient ce ciblage des fonds FEADER vers l'axe 1. A titre d'exemple, quelques indicateurs issus de l'enquête structure 2007 illustrent les écarts de compétitivité entre La Réunion et la France métropolitaine.

Tableau 2 - Comparaison d'indicateurs sur les exploitations agricoles

Indicateur	France métropolitaine	La Réunion
Part des exploitations dont la superficie n'excède pas 20 ha.	26%	92%
Part des exploitations dont la dimension économique n'excède pas 100 UDE	46%	80%
Pourcentage d'exploitations ayant le statut juridique d'exploitant individuel	47%	88%

Source : AGRESTE, enquête structure 2007

La mise en place de l'axe 4 LEADER

La programmation 2007-2013 à La Réunion est marquée par le retour du programme LEADER qui n'avait pas été mis en place 2000-2006 car aucun dossier n'avait été jugé convenable suite à l'appel à projets.

Le programme LEADER est porté par deux groupes d'action locale (GAL) travaillant de manière concertée sur le territoire réunionnais. Les premiers projets ont été lancés en 2010 après une mise en route des GAL.

Note : les informations concernant la programmation de LEADER sont disponibles dans les réponses aux questions évaluatives portant sur l'axe 4 dans la section 6.3.

3.1.3. Articulation du programme avec les politiques agricoles mises en œuvre à La Réunion

La cohérence externe du PDR avec les autres politiques agricoles mises en œuvre à La Réunion a été vérifiée lors de l'élaboration du PDR. Par ailleurs, l'existence d'un partenariat local limite le risque de double financement par des dispositifs similaires.

Des lignes de partage avec le POSEI France à préciser

Le POSEI France se compose de deux types de mesures :

- les mesures du régime spécifique d'approvisionnement (RSA) ;
- les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPA) comprenant des mesures en faveur des filières végétales et animales.

Les mesures du RSA visent à aider les industries qui importent depuis l'Union européenne certains produits rentrant dans la composition des aliments pour animaux et des produits de l'alimentation humaine. Une aide à la tonne de produits importés permettant de couvrir les surcoûts liés à l'insularité, l'éloignement et l'ultrapériphéricité est octroyée aux industries bénéficiaires. Le PDR ne contient pas de mesures susceptibles d'interagir avec le RSA.

Les mesures en faveur des productions agricoles locales correspondent à un ensemble de mesures de soutien des exploitants. Elles sont organisées par filière agricole à savoir :

- Filière animale :
 - les primes animales ;
 - l'aide à l'importation d'animaux vivants ;
 - structuration de l'élevage
- Filière végétale :
 - diversification des productions végétales ;
 - filière Canne-Sucre-Rhum ;
 - filière banane.

► Sur la filière animale :

Les primes animales et l'aide à l'importation des animaux vivants constituent des aides directes de soutien à la production qui n'interagissent pas avec les mesures du PDR.

La mesure « Structuration de l'élevage » se décline en quatre programmes d'actions spécifiques à chaque département d'Outre-mer. Les aides et actions déployées au sein de ces programmes ont été adaptées aux réalités agricoles locales. Il est cependant possible de caractériser trois grands types d'aides mises en œuvre au titre de cette mesure : les aides aux éleveurs, les aides aux structures et le soutien à l'animation des programmes et des structures.

Les actions financées à La Réunion dans le cadre de cette mesure « structuration de l'élevage » doivent être étudiées en parallèle des mesures du PDR ayant les mêmes bénéficiaires afin de garantir une synergie entre les politiques.

► Sur la filière végétale :

La mesure « Diversification des productions végétales » comprend deux volets :

- volet B1 : fruits et légumes, pour lequel le programme fixe quatre aides :
 - la commercialisation des productions locales ;
 - la transformation ;
 - la commercialisation hors région de production ;

- les actions d'accompagnement des filières qui regroupent 5 sous-actions : aide à la collecte, aide au transport, aide au soutien à la consommation des fruits et légumes locaux par les collectivités, aide à la production de semences à La Réunion, aide à la mise en place de politiques de qualité.
- volet B2 : plantes aromatiques, à parfum et médicinales qui comprend quatre aides :
 - la production de vanille verte ;
 - l'aide au maintien des surfaces plantées en vanille à La Réunion ;
 - l'aide à la production d'huiles essentielles et d'hydrolats ;
 - l'aide à la culture de géranium et de vétiver.

Si les objectifs de la mesure sont cohérents avec ceux du PDR, seule une étude approfondie (envisagée par le chargé de mission en charge du FEADER à l'AGILE) permettrait de valider l'absence de surfinancement sur ces actions. Des mesures du PDR peuvent également soutenir ces productions, notamment la mesure 121.6 « soutien aux plantations de diversification végétale », sous une forme différente de l'aide directe telle qu'elle est proposée dans le POSEI.

► La mesure canne / sucre / rhum

Le soutien du POSEI France à cette filière s'effectue au moyen de trois aides ciblant les trois étapes de la transformation :

- soutien à l'industrie sucrière : aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière des DOM à la réforme de l'OCM sucre ;
- soutien aux planteurs de canne : aide au transport de la canne entre les bords de champs et les balances de pesée. Cette aide est une aide directe ;
- soutien aux distilleries de rhum agricole : aide à la transformation de la canne en rhum agricole.

Les dispositifs 121.8, soutien à la plantation de canne, et 214.4, mesure cannière agroenvironnementale, viennent s'ajouter aux aides dont bénéficient les planteurs de canne. Par ailleurs, le dispositif 123.1, évolution de l'outil agro-industriel, compte parmi ces bénéficiaires les industries sucrières et rhumeries.

► La mesure banane n'est pas mobilisée à La Réunion.

L'organisation commune de marché du sucre

L'OCM sucre contient plusieurs instruments visant à régir le marché du sucre.

- Instruments non financiers : les industries sucrières sont soumises à quotas de production pour l'approvisionnement du marché du sucre brut.
- Instruments financiers : l'OCM sucre prévoit une taxe à la production payée par les producteurs, une aide au stockage privé en cas de baisse de prix, la possibilité de retirer une part de la production du marché et un régime d'échange.

Ces instruments ne rentrent pas en concurrence avec les mesures du FEADER, et les objectifs poursuivis sont homogènes.

Articulation avec les autres programmes européens

Les programmes européens à La Réunion (Fonds européen de développement régional FEDER, Fonds social européen FSE, Fonds européen pour la pêche FEP) sont mis en œuvre de manière concertée avec le FEADER dans le cadre de la stratégie régionale intégrée, assurant une homogénéité dans les objectifs poursuivis par les programmes.

Par ailleurs, l'existence d'une autorité de gestion unique et d'un comité de programmation plurifonds permet d'éviter tout risque de double financement d'une opération.

Le choix réunionnais d'une stratégie régionale intégrée résulte de l'obligation de traiter de nombreux enjeux de développement de manière transversale. De ce fait, les lignes de partage entre les fonds mériteraient, dans quelques cas, d'être définies avec plus de précision afin de réduire le risque mobilisation de fonds différents pour une même action.

A titre d'exemple :

- les opérations de gestion des ouvrages hydrauliques sont principalement financées par le FEDER, mais le FEADER dispose d'un dispositif « développement des périmètres hydroagricoles » doté de 70 millions d'euros de FEADER, finançant également les travaux de gestion des eaux conduits par le département, mais ayant pour objectif l'irrigation de parcelles agricoles.
- Les actions de formation sont principalement conduites dans le cadre du FSE, mais relèvent généralement du FEADER lorsqu'il s'agit d'un public d'actifs agricoles, en cohérence avec l'organisation nationale de la formation.
- Le développement du tourisme à La Réunion est financé par le FEDER, mais certains dispositifs du FEADER peuvent financer la création de structures d'hébergement touristiques en zone rurale, notamment dans le cadre de LEADER pour les Hauts.

Toutefois, le deuxième choix réunionnais, corollaire du premier, à savoir, le mode de gestion partenariale permet largement d'éviter ce risque.

3.2. Description du processus d'évaluation

L'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural est une obligation réglementaire définie par l'article 86 du règlement européen (CE) n° 1698/2005 du Conseil comme précisé en introduction du rapport.

L'évaluation à mi-parcours à La Réunion consiste en l'évaluation combinée de la stratégie régionale intégrée et des cinq programmes mis en œuvre d'autre part. Les termes de référence de l'évaluation précise les questions spécifiques au cadre d'évaluation réunionnais. Ainsi les problématiques suivantes doivent être traitées dans le cadre de l'évaluation du PDR:

- qualité des indicateurs et point spécifique sur les indicateurs d'évaluation de l'axe LEADER (voir section 6.1 Point méthodologique sur les indicateurs) ;
- qualité de la mise en œuvre présentée dans la section 5.6 sur Le dispositif de mise en œuvre du programme de développement rural à La Réunion ;
- enjeux et perspectives du réseau rural régional évoqué dans la présentation des actions menées dans le cadre de l'assistance technique en section 6.4 ;
- articulation des programmes POSEIDOM Agricole - et FEADER tant au niveau du contenu, que des systèmes de gestion et des circuits financiers (voir section 3.1.3 Articulation du programme avec les politiques agricoles mises en œuvre à La Réunion).

3.3. Principaux enseignements des évaluations précédentes associées au programme

► Principaux résultats de l'évaluation ex-ante

L'évaluation ex-ante du FEADER a été menée de manière combinée avec les quatre autres fonds par le cabinet indépendant ORFIS entre mars 2006 et janvier 2007.

Le déroulement de l'évaluation s'est organisé en cinq volets :

- volet 1 : examen de la prise en compte des recommandations des évaluations antérieures ;
- volet 2 : appréciation de la qualité du diagnostic stratégique ;
- volet 3 : appréciation de la pertinence et de la cohérence des choix stratégiques ;
- volet 4 : examen des effets attendus ;
- volet 5 : examen des dispositions de mise en œuvre.

Les principaux résultats sur le FEADER sont les suivants :

- L'évaluation confirme la conformité du PDR avec les exigences communautaires, dans la structure du document et les montants alloués par axe.
- La présentation des objectifs et des modalités d'application de chacune des mesures apparaît clairement.
- L'ajout d'indicateurs non obligatoires spécifiques au PO est souligné. En revanche l'évaluateur souligne la nécessité de préciser les valeurs cibles pour les indicateurs de résultat, ces valeurs étant limitées dans le PDR à la notion de « maintien » et « croissance » dans la plupart des cas.

► Principaux résultats de l'évaluation in itinere : les rapports annuels d'exécution

En application de l'article 82 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, le rapport annuel d'exécution est présenté « *pour la première fois en 2008, et au plus tard le 30 juin de chaque année* ». Le rapport annuel d'exécution se rapporte à l'année civile de mise en œuvre du programme. Il a pour objectif de donner une vision globale des principaux événements ayant une incidence sur le programme ainsi que de son rythme et de son état d'avancement.

La rédaction des rapports annuels d'exécution est confiée à l'AGILE qui s'appuie sur les services instructeurs, notamment pour les indicateurs de réalisation physique. Le canevas des rapports annuels d'exécution respecte les exigences réglementaires, précisé par les lignes directrices de l'évaluation du FEADER.

Structure des rapports annuels d'exécution

Introduction

1. Modifications des conditions générales
2. Etat d'avancement du programme par rapport aux objectifs fixes, sur la base d'indicateurs de réalisation et de résultat
3. Exécution financière du programme présentant, pour chaque mesure, le relevé des montants versés aux bénéficiaires
4. Résumé des actions d'évaluation en cours, conformément à l'article 86, paragraphe 3, du règlement (ce) no 1698/2005
5. Dispositions prises par l'autorité de gestion et par le comité de suivi pour assurer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du programme
6. Déclaration sur le respect des politiques communautaires dans le cadre de l'aide, y compris la mise en évidence des problèmes rencontrés et les mesures adoptées pour les traiter
7. Réutilisation des aides récupérées conformément à l'article 33 du règlement (ce) no 1290/2005

Rapport annuel 2007

Le rapport annuel 2007 fait état d'un avancement quasi-nul du programme, validé en novembre 2007 par la Commission européenne. Par ailleurs, l'existence de reliquats sur le FEOGA a conduit à ne pas programmer sur le FEADER, les mesures en continuité ayant été programmées prioritairement sur ces crédits. Les mesures mobilisées en 2009 correspondent :

- au paiement des stocks 2000-2006 pris en charge par le FEADER dans le cadre des dépenses transitoires prévues par le règlement (CE) n°1320/2006 (mesures 113 - préretraites et 214 - paiements agroenvironnementaux sous-contrat) ;
- aux paiements des indemnités compensatoires des handicaps naturels (ICHN, mesures 211 et 212) préfinancées par la Région.

Le rapport évoque par ailleurs les problèmes de gestion rencontrés lors de la mise en œuvre du FEADER en 2007 à savoir :

- le retard d'agrément du PO

- la double mobilisation sur 2000-2006 et 2007-2013 : lorsque des reliquats du DOCUP 2000-2006 étaient disponibles, ils étaient utilisés en priorité pour financer les projets soumis en 2007 éligibles aux mesures du DOCUP 2000-2006.
- les difficultés d'adaptation des règles de gestion communautaires et nationales

Rapport annuel 2008

Le rapport annuel 2008 fait état des premières réalisations concrètes du programme et des difficultés rencontrées dans cette première année de mise en œuvre, à savoir :

- les conséquences du retard d'agrément du PO
- la double mobilisation sur 2000-2006 et 2007-2013
- La gestion de la transition FEOGA/FEADER
- les difficultés d'adaptation des règles de gestion communautaires et nationales
- la mise en place des nouvelles procédures de gestion
- le plafonnement de la défiscalisation au niveau national

Rapport annuel 2009

Le rapport annuel 2009 fait état de l'avancement de la programmation des mesures après 1,5 année de mise en œuvre réelle et des difficultés rencontrées, comparables aux problèmes de mise en œuvre observés en 2008.

4. Approche méthodologique

4.1. Objectifs de l'évaluation

Le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) définit les modalités d'évaluation du programme de développement rural. Le troisième paragraphe stipule l'obligation de préparer un rapport d'évaluation à mi-parcours distinct en 2010, et son contenu est détaillé en paragraphe 6 de l'article.

Article 86 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

1. Les États membres établissent un système d'évaluation in itinere pour chaque programme de développement rural.
2. L'autorité de gestion du programme et le comité de suivi utilisent l'évaluation in itinere pour:
 - a) examiner l'état d'avancement du programme par rapport à ses objectifs, au moyen d'indicateurs relatifs aux résultats et, le cas échéant, aux impacts;
 - b) améliorer la qualité des programmes et leur mise en œuvre;
 - c) examiner des propositions de modifications importantes des programmes;
 - d) préparer l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation ex post.
3. À partir de 2008, l'autorité de gestion fait rapport chaque année au comité de suivi sur les activités d'évaluation in itinere. Un résumé de ces activités est inclus dans le rapport annuel d'exécution prévu à l'article 82. En 2010, l'évaluation in itinere prend la forme d'un rapport d'évaluation à mi-parcours distinct. Elle propose des mesures visant à améliorer la qualité des programmes et leur mise en œuvre.
4. Les évaluations à mi-parcours et ex post examinent le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation du FEADER, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son impact sur les priorités de la Communauté.
5. En 2015, l'évaluation in itinere prend la forme d'un rapport d'évaluation ex post distinct.
6. Les évaluations à mi-parcours et ex post examinent le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation du FEADER, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son impact sur les priorités de la Communauté. Elles couvrent les objectifs du programme et visent à tirer des enseignements concernant la politique de développement rural. Elles recensent les facteurs ayant contribué au succès ou à l'échec de la mise en œuvre des programmes, y compris en terme de durabilité, et définissent les bonnes pratiques.
7. L'évaluation in itinere est organisée à l'initiative et sous la responsabilité de l'autorité de gestion en coopération avec la Commission. Elle est organisée sur une base pluriannuelle et couvre la période 2007-2015.
8. La Commission organise, de sa propre initiative, des actions de formation, des échanges de bonnes pratiques et d'informations pour les évaluateurs in itinere, les experts dans les États membres et les membres des comités de suivi, ainsi que des évaluations thématiques et de synthèse.

Les modalités de mise en œuvre de la démarche d'évaluation ont été précisées par le **cadre commun de suivi et d'évaluation défini à l'échelle européenne, prévu par l'article 80 du règlement.**

Article 80 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

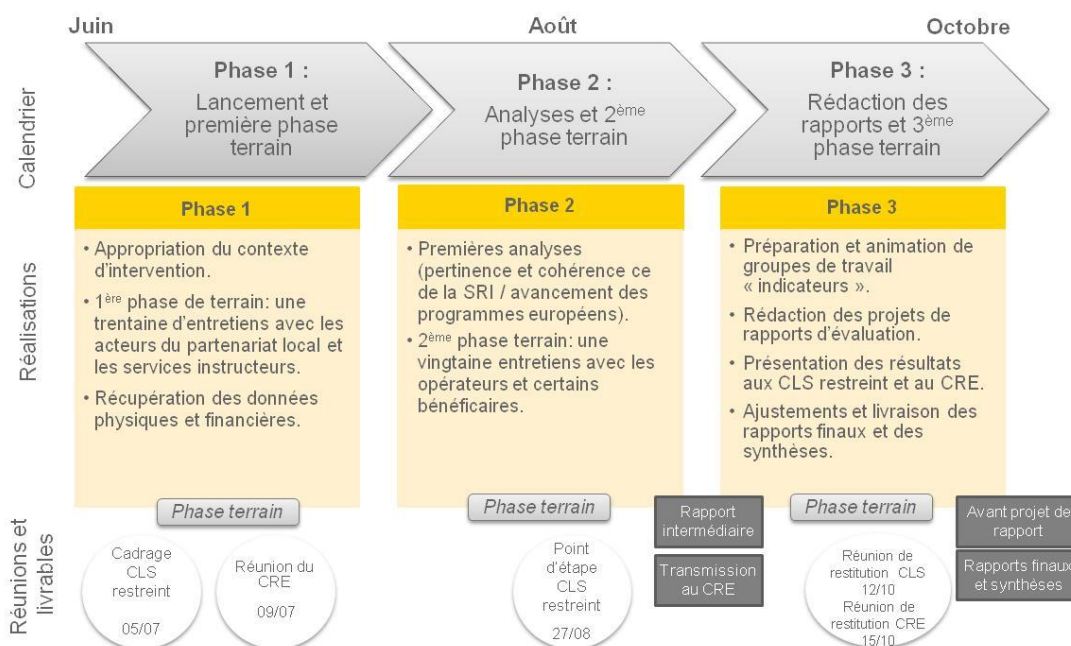
Le cadre commun de suivi et d'évaluation

Le cadre commun de suivi et d'évaluation est élaboré par la Commission et les États membres et est adopté selon la procédure visée à l'article 90, paragraphe 2. Ce cadre définit un nombre limité d'indicateurs communs applicables à chaque programme.

Positionnée à mi-parcours de la réalisation des programmes européens, l'évaluation doit tout particulièrement permettre d'alimenter la réflexion et les travaux du Comité Local de Suivi (CLS) composé de représentants de l'Etat, du Conseil régional et du Conseil général, au travers de recommandations opérationnelles et concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens et par la même, de la Stratégie Régionale Intégrée pour les dernières années de programmation (2010-2013) et pour la prochaine génération (2014-2020).

4.1. Méthodologie et travaux réalisés

La démarche qui a présidé à l'établissement du présent rapport est la suivante :



Les principaux travaux réalisés sont les suivants :

- Entretiens de cadrage stratégiques et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes - autorités de gestion et de certification, services instructeurs, responsables de politiques, bénéficiaires, CESR et chambres consulaires, autres (cf. détail des interlocuteurs rencontrés en annexe) ;
- Analyses sur la base de revues documentaires, d'extractions de données PRESAGE au 30 juin 2010 (et taux de programmation au 31 octobre 2010), d'analyse de processus et de la perception des parties prenantes recueillies au cours des entretiens ;
- Rédaction des analyses, formulation des jugements évaluatifs, conclusions et recommandations.

Le présent rapport intègre les remarques formulées au cours des réunions du CLS et du CRE - Comité Régional d'Evaluation début octobre 2010.

5. Description du programme, des mesures et du budget

5.1. Composition du programme

5.1.1. Le cadre réglementaire européen du FEADER

Le deuxième pilier de la PAC

La réforme de la politique agricole commune (PAC) met l'accent sur le développement rural en introduisant un instrument de financement et de programmation unique: le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Cet instrument qui est institué par le règlement (CE) 1290/2005 vise à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier la mise en œuvre. Le FEADER prend la suite des précédents instruments de financement FEOGA Garantie ou Orientation, mobilisés en fonction du type de mesures et de territoire.

La programmation de développement rural

La programmation 2007-2013 constitue la deuxième période de programmation de développement rural au niveau communautaire. L'Europe renforce son engagement auprès des territoires ruraux, instauré avec l'Agenda 2000 (deuxième pilier de la PAC). Le développement rural vise à renforcer la compétitivité des territoires ruraux en allant au-delà du soutien aux marchés agricoles, soutenus par ailleurs par les aides du premier pilier de la PAC. Les objectifs de la programmation s'appuient sur les trois piliers constitutifs du développement durable (développement économique, dimension sociale, protection de l'environnement) et se définissent par l'amélioration :

- de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- de l'environnement et du paysage ;
- de la qualité de vie dans les zones rurales et de l'encouragement à la diversification de l'économie rurale.

Ces trois objectifs correspondent aux trois premiers axes de la programmation.

Le contenu des programmes

Les programmes sont instaurés à l'échelle de l'Etat membre ou de la région : ils définissent les mesures qui feront l'objet de cofinancement FEADER en fonction des priorités territoriales, en s'appuyant sur le canevas d'intervention défini au niveau communautaire par le règlement 1698/2005 du Conseil, contenant les trois axes présentés ci-dessus.

A ces trois axes vient s'ajouter le quatrième axe transversal, LEADER. Cette initiative a été intégrée dans la programmation 2007-2013 de développement rural. Les actions LEADER s'appuient sur une programmation et une gestion locales d'opérations en faveur du développement rural répondant aux spécificités du contexte territorial.

L'axe 1 « amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier » poursuit trois objectifs :

- l'amélioration des connaissances et le renforcement du potentiel humain ;
- la restructuration et le développement du capital physique ainsi que la promotion de l'innovation ;
- l'amélioration de la qualité de la production et des produits.

L'axe 2 « amélioration de l'environnement et de l'espace rural » promeut une utilisation durable des terres agricoles et forestières.

L'axe 3 « qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale » poursuit les objectifs suivants :

- la diversification de l'économie rurale ;
- l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural ;
- la formation et l'information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3
- l'acquisition des compétences et l'animation en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.

Les nouveautés de la programmation 2007-2013

► MAE Territorialisées

En lien avec la volonté de communautaire de promouvoir une agriculture durable, la nouvelle programmation intègre de nouveaux dispositifs, les mesures agroenvironnementales territorialisées, conçues à l'échelle d'un territoire pour répondre aux enjeux environnementaux spécifiques au territoire.

► Les mesures sylvicoles

La programmation 2007-2013 comporte une dimension sylvicole importante, s'ajoutant aux problématiques agricoles.

► Intégration de l'initiative LEADER

Comme évoqué précédemment, l'initiative LEADER est intégrée à la programmation générale du développement rural, permettant une meilleure cohérence entre les dispositifs.

► Mise en place d'un réseau de développement rural à l'échelle communautaire

Afin de mutualiser les bonnes pratiques en matière de développement rural, la mise en place d'un réseau européen de développement rural s'appuyant sur les réseaux nationaux et régionaux devrait permettre de coordonner les actions.

► Le bilan de santé de la PAC

En juillet 2009, de nouveaux dispositifs (associés à une enveloppe complémentaire) ont été intégrés au PDR Réunion pour prendre en compte les orientations prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC. Ces nouvelles mesures répondent aux enjeux communautaires en matière de développement durable.

N° dispositif	Intitulé
111-11 bis	Bilan santé de la PAC - Encadrement technique
111-35	Bilan santé de la PAC - Expérimentation
121-9	Bilan santé de la PAC - Aides aux économies d'énergie
125-5 bis	Bilan santé de la PAC - Gestion économe de ressources en eau pour l'irrigation agricole
214 bis	Bilan santé de la PAC - MAE (mesures agro-environnementales)
323-1	Bilan santé de la PAC - Conservation et valorisation des éco-systèmes forestiers semi-xérophiles de La Réunion

Financées à 90%, dans le cadre des crédits alloués à La Réunion au titre du bilan de santé de la PAC. La Réunion dispose donc depuis le 1er janvier 2010 de 8,418 millions d'euros sur le volet des nouveaux défis et 1,942 millions d'euros sur le volet I.C.H.N.

Les nouveaux crédits alloués à La Réunion dans le cadre du bilan de santé de la PAC sont ainsi ventilés :

Domaines	Crédits UE	%
Le changement climatique	675 000 €	8,02%
Les énergies renouvelables	2 626 327 €	31,20%
La gestion de l'eau	1 726 200 €	20,51%
La biodiversité	3 390 473 €	40,28%
Sous-total nouveaux défis	8 418 000 €	
I.C.H.N.	1 942 000 €	
Total bilan de santé	10 360 000 €	

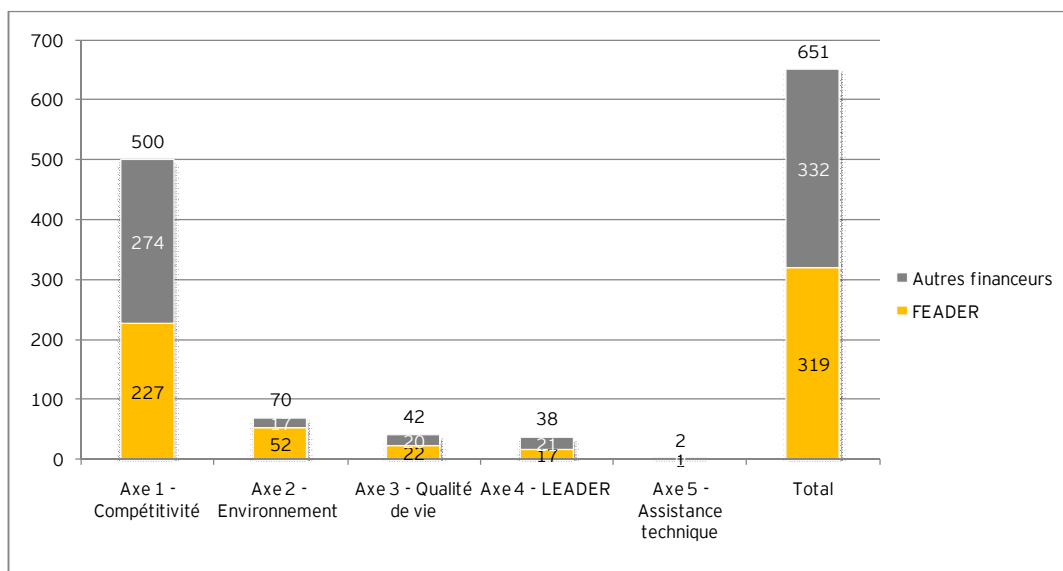
5.1.2. Priorités du FEADER à La Réunion

Renforcer la compétitivité de l'agriculture réunionnaise

A l'instar des régions ultrapériphériques européennes, le niveau des indicateurs moyens de productivité et de compétitivité des exploitations réunionnaises est inférieur aux moyennes européennes.

Par conséquent, l'axe 1 visant la compétitivité des secteurs agricole et forestier reste déterminant dans le développement agricole réunionnais, représentant 75% de la maquette financière.

Figure 1 - Répartition de la maquette du PDR Réunion par axe (en millions d'euros)



Source : Données AGILE

Maintenir les terres arables : un enjeu réunionnais

La pression foncière est exacerbée à La Réunion du fait des caractéristiques géographiques et géologiques de l'île, associées à une démographie dynamique. Par conséquent, les terres agricoles font l'objet de convoitise pour le développement urbain, que le PDR peut, dans une certaine mesure, tenter de freiner grâce aux mesures ciblant la reprise des exploitations par de jeunes agriculteurs d'une part et l'amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier (mesure 125) d'autre part. Ces mesures concentrent près de 40% de la maquette financière pour l'axe 1. La SAFER est à ce titre fortement impliquée dans l'optimisation de l'utilisation des terres agricoles et le maintien des terres agricoles, notamment via le FEADER.

5.2. Mise en œuvre du programme : acteurs impliqués, contexte institutionnel

5.2.1. Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique

La mise en œuvre des programmes européens s'effectue dans le cadre de la stratégie régionale intégrée plurifonds. Le système de définition et de mise en œuvre de ces programmes, lui aussi intégré, soutient le déploiement de cette stratégie :

- Un partenariat étroit entre l'Etat, la Région et le Département constitue le fondement du système de gestion de la programmation.
- La gouvernance des programmes et en particulier la programmation sont conduites par un Comité National de suivi (CNS) et un Comité local de suivi (CLS), instances uniques plurifonds co-présidées par les membres du partenariat.

Tableau 3 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'Etat (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général Adjoint) et Régional (Directeur Général Adjoint Europe)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socio-professionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

- Le suivi et le pilotage opérationnel des programmes est le fait d'une structure physique unique, sans personnalité morale : l'AGILE, composée d'agents de la Préfecture, de la Région et du Département, créée il y a 20 ans.
- Les responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

5.2.2. L'AGILE, l'outil partenarial d'aide aux instances décisionnelles de la programmation communautaire

L'AGILE, Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne, est la cellule Europe de La Réunion. L'AGILE couvre de manière transversale l'ensemble des programmes européens 2007-2013 : le PO FEDER Convergence, le PO FEDER Coopération territoriale Océan Indien, le PO FSE, le programme de développement rural pour La Réunion (FEADER), le volet Réunion du PO FEP France.

« L'objectif de la cellule Europe AGILE est d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens à La Réunion, dans un souci de qualité, d'efficacité, de transparence et de coordination de l'action des services impliqués sur la base d'un partenariat actif entre l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général ¹ ».

¹ Convention prorogeant la Cellule Europe de La Réunion, l'AGILE, Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne pour la période de programmation 2007-2013, le 18 mai 2010.

La Cellule Europe AGILE veille à mettre en œuvre de manière harmonieuse les décisions prises d'un commun accord par le Comité Local de Suivi sous l'autorité fonctionnelle du Préfet pour l'ensemble des programmes européens.

Deux familles de missions sont assignées à l'AGILE à savoir le secrétariat et l'animation générale des programmes, couvrant huit domaines d'intervention : la gestion et le suivi de la programmation ; la gestion et le suivi des programmes ; la gestion des mesures d'assistance technique ; l'animation, la coordination, la formation liée à la mise en œuvre des programmes ; l'animation informatique des programmes ; le suivi et l'évaluation ; les contrôles ; les actions d'information et de communication. L'AGILE agit en véritable outil de travail au service des instances de gouvernance et du partenariat local

5.2.3. Les acteurs du FEADER à La Réunion

Si l'AGILE joue un rôle clé dans la programmation et le suivi du PDR à La Réunion, elle le fait en partenariat étroit avec un réseau d'acteurs clés sur le FEADER.

Les services instructeurs :

- la **Direction de l'Agriculture et de la Forêt** (DAF) a joué un rôle clé dans la définition du PDR et des cadres d'intervention des mesures. La DAF est en charge de l'instruction de 33 dispositifs sur 62 que compte le PDR, sur les axes 1 et 2. Service extérieur du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche, la DAF constitue le relais privilégié des directives ministérielles pour les autres services instructeurs.
- Le **Conseil général** s'affirme comme un acteur historique du développement agricole et rural. Son rôle s'est accru depuis qu'il a intégré pleinement la compétence territoriale autrefois pilotée par la Région. Il est en charge de l'instruction de 8 dispositifs (notamment sur l'axe 1) en lien donc avec le développement territorial et ses compétences générales. Etant propriétaire de nombreux domaines forestiers de La Réunion depuis la départementalisation de 1946 et le transfert de propriété qui s'en est suivi, il a naturellement pleine compétence sur les mesures portant sur la forêt. Notons toutefois, la caractéristique de *propriétaire nu* de la collectivité départementale, le domaine forestier étant régi par le code forestier et géré par l'ONF. Le Conseil général a joué un rôle essentiel dans la continuité de certaines mesures entre la précédente programmation et la programmation 2007-2013 en assurant un préfinancement de certaines mesures d'aides (121) en début de programmation alors que les cadres d'intervention n'étaient pas finalisés.
- Le **Conseil régional** instruit 5 dispositifs en lien avec la diversification des actifs agricoles et les actions de formation.
- Le **Commissariat à l'Aménagement des Hauts** (CAH) fait partie du réseau des Commissariats de massifs de la DATAR (Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale). A sa tête un commissaire, nommé par la DATAR, qui a pour mission, sous la direction du Préfet, de rechercher, de proposer et de promouvoir des mesures propres à mettre en valeur la zone des Hauts ruraux dans un objectif de développement durable, dans le cadre du contrat Etat-Région et des programmes européens. Le CAH est responsable de l'instruction des trois dispositifs visant spécifiquement le développement du territoire des Hauts ruraux.
- Les deux groupes d'action locale (GAL) en charge de la mise en œuvre de LEADER à La Réunion instruisent les 9 dispositifs les concernant. Ils sont portés par l'**Association Développement Rural Réunion** (AD2R) en charge de la gestion du programme Leader dans le territoire des mi-pentes et la **Maison de la Montagne et de la Mer** (MMM) dans le territoire des cirques, plaines et volcans.

L'**agence de services et de paiement** (ASP), organisme sous tutelle conjointe du MAAP et du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, est l'organisme payeur des aides communautaires du FEADER en charge des contrôles réglementaires associés à savoir les contrôles administratifs sur l'ensemble des dossiers, les contrôles de conformité avant paiement et les contrôles sur place directement auprès des bénéficiaires sur un échantillon de dossier. Gestionnaire du développement de l'outil de pilotage et de paiement OSIRIS, en remplacement de l'outil PRESAGE en place sur la précédente programmation, l'ASP a été fortement impliquée dans la transcription des cadres d'intervention dans l'outil informatique de suivi. L'ASP est également en charge du paiement associé de la part nationale lorsque celle-ci provient des ressources de l'Etat.

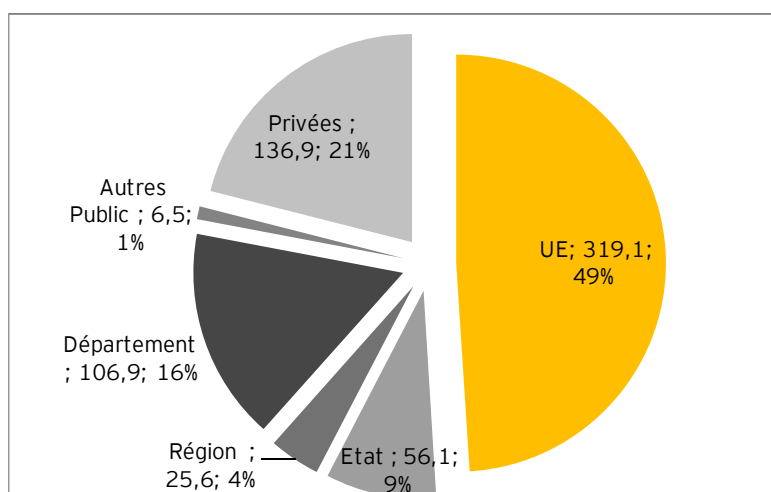
Par ailleurs, d'autres acteurs sont fortement impliqués dans la mise en œuvre du FEADER car ils sont bénéficiaires directs ou accompagnent de près les bénéficiaires directs du FEADER : en premier lieu **la chambre d'agriculture**, mais également les centres techniques tels que le CTICS, les organisations de producteurs ou de coopératives (FRCA), l'association de développement rural (AD2R) etc.

5.3. Budget prévu pour l'ensemble de la période de programmation

Le PDR Réunion représente un enjeu financier global de **652 millions d'euros**, avec une contribution de l'Union européenne couvrant 49% de la maquette, soit 319,1 millions d'euros de FEADER. Ce niveau est supérieur de 10% au niveau observé pendant la programmation 2000-2006 dans le cadre des dépenses FEOGA du DOCUP qui atteignait 290,6 millions d'euros de fonds FEOGA pour un coût total de 621,4 millions d'euros, pour les 3 axes financés par le FEOGA (9,10 et 15), mais intègre de nouvelles mesures gérées dans le cadre du PDRN sur la période de programmation précédente.

5.3.1. Le poids du Conseil Général dans la maquette du PDR

Figure 2 - Part des cofinanceurs dans la maquette initiale du PDR à La Réunion (M€)



Source : Données AGILE

L'Union européenne représente 49% de la maquette financière du PDR. Le Conseil général est fortement impliqué dans le financement du PDR représentant à lui seul 16% de la maquette financière. Conformément aux exigences européennes, les dépenses privées représentent également une source de cofinancement importante : de nombreuses mesures de l'axe 1 notamment imposent une part de financement privé, généralement apporté par les bénéficiaires de la mesure, ce qui constitue un changement important par rapport aux programmations précédentes, les mesures de conseil étaient financées à 100% par des fonds publics lors de la précédente programmation.

5.3.2. Les trois quarts de la maquette consacrés au renforcement de la compétitivité

Tableau 4 - Maquette financière du FEADER à La Réunion² (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Total maquette	Maquette FEADER
111	Formation professionnelle et actions d'information	71,22	40,12
112	Installation de jeunes agriculteurs	10,67	6,40
113	Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	13,24	7,94
114	Recours aux services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs	8,89	4,00
121	Modernisation des exploitations agricoles	97,46	30,52
122	Amélioration de la valeur économique des forêts	8,50	5,10
123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	98,56	24,30
125	Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	191,94	108,56
Axe 1 - Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier		500,48	226,94
211	Paielements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels	27,67	20,75
212	Paielements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne	12,20	9,15
214	Paielements agroenvironnementaux	18,07	13,55
226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention	1,20	0,90
227	Investissements non productifs	10,40	7,80
Axe 2 - Amélioration de l'environnement et de l'espace rural		69,53	52,15
311	Diversification vers des activités non agricoles	3,00	0,90
312	Aide à la création et au développement des micro entreprises	3,00	0,90
313	Encouragement des activités touristiques	24,24	13,34
331	Formation et information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3	3,11	1,87
341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	8,55	5,13
Axe 3 - Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale		41,89	22,14
411	Compétitivité	6,00	2,70
413	Qualité de la vie/diversification	27,73	11,72
421	Coopération	0,17	0,10
431	Fonctionnement du groupe d'action locale, acquisition de compétences, animation	3,70	2,22
Axe 4 - LEADER		37,60	16,74
Axe 5 - Assistance technique		1,57	1,14
Total général		651,07	319,10

Source : Données AGILE

A cette maquette s'ajoutent les budgets complémentaires alloués dans le cadre du bilan de santé de la PAC, ventilés sur les mesures suivantes :

² L'ensemble des dépenses des mesures 211 et 212 ont été déclarées à la Commission au titre de la mesure 211.

Tableau 5 - Maquette relative au bilan de santé de la PAC (en millions d'euros)

Numéro du dispositif	Intitulé	Coût total	Part FEADER
111-11 bis	Bilan santé de la PAC - Encadrement technique	0,82	0,738
111-35	Bilan santé de la PAC - Expérimentation	5,58	5,022
121-9	Bilan santé de la PAC - Aides aux économies d'énergie	0,75	0,675
125-5 bis	Bilan santé de la PAC - Gestion économe de ressources en eau pour l'irrigation agricole	1,098	0,988
211 / 212	Complément ICHN	3,589	1,942
214 bis	Bilan santé de la PAC - MAE (mesures agro-environnementales)	1,207	0,905
323-1	Bilan santé de la PAC - Conservation et valorisation des écosystèmes forestiers semi-xérophiles de La Réunion	0,099	0,089
	Total bilan de santé de la PAC	13,143	10,359
	Maquette initiale	651,07	319,10
	Maquette globale (y.c. bilan de santé de la PAC)	664,22	329,46

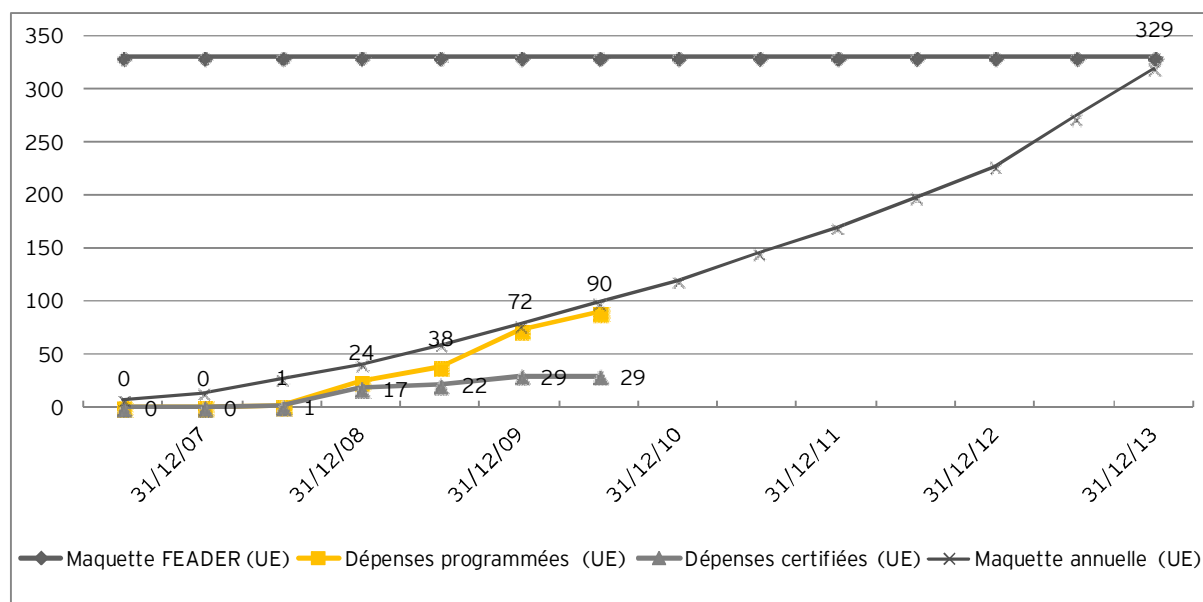
Source : Données AGILE

Comme évoqué précédemment, l'axe 1, amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, représente 75% de la maquette. Les 25% restants portent sur les trois axes en respectant les pourcentages imposés par le règlement FEADER (et notamment 5% sur l'axe LEADER).

5.4. Programmation et certification par axe

5.4.1. Un démarrage tardif du programme

Figure 3 - Evolution de la programmation UE (en millions d'euros)



Source : Données de programmation AGILE au 30 juin 2010

Programme agréé à la fin 2007

Le PDR de l'île de La Réunion a été approuvé par la Commission européenne le 28 novembre 2007 par la Décision C(2007) 5947. Cet agrément relativement tardif a entraîné un délai dans la programmation des premiers dossiers. L'établissement des cadres d'intervention a suivi l'approbation du PDR (un cadre

d'intervention définissant les conditions de sélection des projets mais également les outils à disposition des bénéficiaires pour les accompagner).

L'agrément des premiers cadres d'intervention a commencé en 2007. A fin 2009, il reste 5 cadres d'intervention non agréés sur 59, auxquels il faut ajouter la définition des 6 nouveaux cadres d'intervention correspondant aux nouvelles mesures introduites au 1^{er} janvier 2010 dans le cadre du bilan de santé de la PAC (hors ICHN).

Tableau 6 - Nombre de cadres d'intervention agréés par an

Année	Nombre de cadres d'intervention agréés
2007	15
2008	15
2009	9

Source : Rapport annuel d'exécution 2009

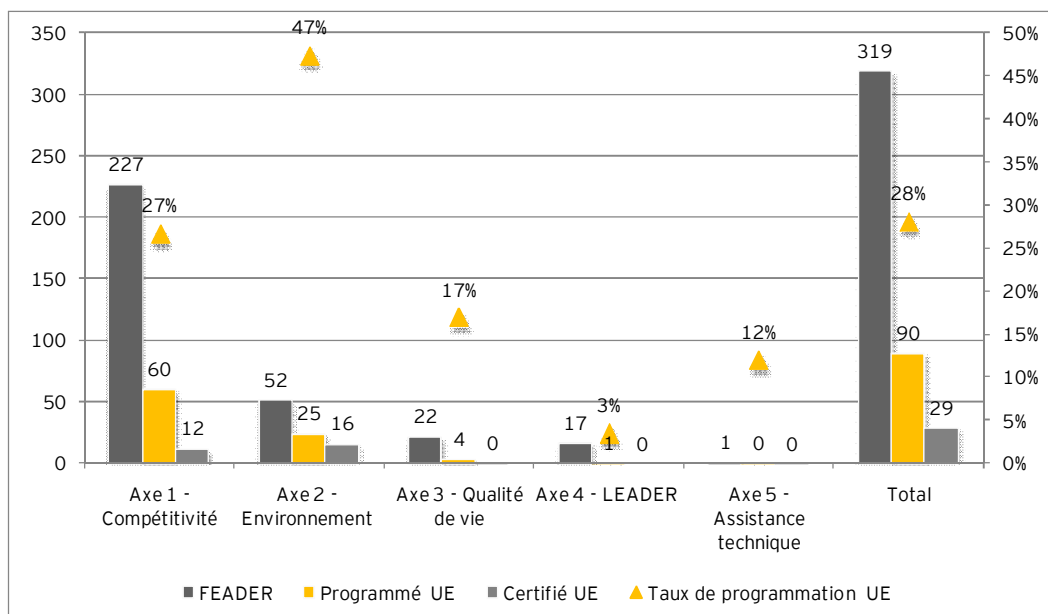
Le graphique ci-dessus souligne que les premiers dossiers n'ont été programmés qu'à partir du deuxième semestre 2008. Les données au 30 juin 2010 correspondent donc à deux années pleines de programmation. Le retard observé sur les premières années de programmation semble rattrapé : la programmation au 30 juin 2010 correspond aux prévisions décrites dans le PDR. Comme déjà souligné, ce rattrapage rapide a été permis par le préfinancement des dispositifs en continuité par les collectivités (notamment Conseil Général et Conseil Régional) en attendant que les cadres d'intervention soient opérationnels.

Au 30 juin 2010, la programmation des crédits FEADER atteint 89,6 millions d'euros soit 91% de la maquette annuelle prévue dans le PDR au 30 juin 2010 (99 millions d'euros). Ce montant atteint 95,57 millions d'euros au 15 octobre 2010, soit un taux de programmation global de 30% (29% en intégrant les mesures liées au bilan de santé de la PAC intégrée en 2010).

Une consommation prioritaire des reliquats du FEOGA de la programmation 2000-2006

Pour les mesures en continuité avec la programmation précédente, une dérogation permettait de programmer des projets en 2007 et 2008 sur les reliquats du FEOGA. Par conséquent, la programmation du PDR sur ces mesures n'a commencé qu'à partir du moment où la totalité des reliquats avaient été consommés (jusqu'en 2008).

Tableau 7 - Montant programmé et certifié par axe, et taux de programmation (UE) - en millions d'euros



Source : Données AGILE

Note : les données de programmation AGILE correspondent aux montants programmés en comité local de suivi. Ces montants diffèrent des données d'engagement extraites d'OSIRIS. Les taux d'engagement tels qu'ils apparaissent dans OSIRIS sont bien inférieurs car le montant est engagé lorsque toutes les pièces du dossier sont validées par l'ASP et renseignées dans OSIRI. Ceci génère un écart temporel entre les montants programmés et les montants engagés non négligeable.

A titre indicatif, les montants engagés par axe sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8 - Montants engagés au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

Axes	Montants programmés en CLS au 30 juin 2010	Montants engagés au 30 juin 2010	Taux d'engagement
Axe 1 Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier	60,4	30,62	13,49%
Axe 2 Amélioration de l'environnement et de l'espace rural	24,8	19,28	36,98%
Axe 3 Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale	3,7	2,29	10,36%
Axe 4 - LEADER	0,6	0,34	2,04%
Axe 5 - Assistance technique	0,1	0,10	9,04%
Total général	89,6	52,64	16,50%

Source : OSIRIS

La programmation varie fortement d'un axe à l'autre et d'une mesure à l'autre.

5.4.2. Axe 1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier

Tableau 9 - Montants engagés sur l'axe 1 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Maquette UE	Programmé UE	% de programmation	Certifié UE
111	Formation professionnelle et actions d'information	40,12	17,33	43%	8,46
112	Installation de jeunes agriculteurs	6,40	0,86	13%	0,33
113	Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	7,94	0,92	12%	1,20
114	Recours aux services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs	4,00	0,22	6%	-
121	Modernisation des exploitations agricoles	30,52	13,60	45%	1,79
122	Amélioration de la valeur économique des forêts	5,10	1,21	24%	-
123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	24,30	6,38	26%	0,57
125	Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	108,56	19,86	18%	-
Axe 1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers		226,94	60,38	27%	12,35

L'analyse par mesure de l'axe 1 fait ressortir le poids de la mesure 125, amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier, dans la maquette. Le détail par dispositif montre que le **développement des périmètres hydroagricoles** (dispositif 125-5) représente à lui seul 70 millions d'euros du FEADER sur les 226,92 millions d'euros alloués à cet axe ce qui s'explique par la nature des travaux pour la réalisation de ces équipements structurants. Le FEADER comme le FEDER participe à cette opération de grande ampleur qui consiste à basculer les eaux de l'Est vers l'Ouest de l'île.

Au global, les taux de programmation au 30 juin 2010 pour les mesures de l'axe 1 sont relativement satisfaisants considérant qu'il s'agit de deux années de programmation malgré certaines disparités dans les mesures et les dispositifs.

Les mesures présentant un fort niveau de programmation

La mesure 111 (formation professionnelle et actions d'information) bénéficiant à des porteurs s'engageant à diffuser des savoirs et techniques auprès d'agriculteurs présente un taux de programmation atteignant 43% au 30 juin 2010.

Cette mesure comprend 4 dispositifs et 11 cadres d'intervention dont les taux de programmation s'étalent de 16% (111.34 Programme de recherche agronomique) à 59% (111.32 Soutien d'actions coordonnées en faveur de l'expérimentation et la vulgarisation en matière de santé animale et de protection des végétaux).

Deux raisons peuvent expliquer ce niveau de programmation satisfaisant :

- les porteurs de projet sont généralement des structures pérennes ayant pour mission permanente de former et d'informer les agriculteurs ;
- le taux de financement public est de 100% pour 9 des 11 cadres d'intervention : le bénéficiaire des formations profitent de la gratuité des actions menées en cohérence avec le niveau actuel de performance d'un tissu agricole caractérisé par l'importance des petites exploitations, sauf pour les dispositifs 111-12 et 111-13 (appui technique personnalisé et mise en place des filières de collecte des déchets agricoles) pour lesquels le taux d'aide publique est limité à 75% nécessitant un cofinancement de l'agriculteur.

La mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) bénéficiant aux exploitants présente un taux de programmation atteignant 45% au 30 juin 2010. A nouveau, cette mesure vient cofinancer des activités habituelles de modernisation des exploitations et dans ce cadre ne présente pas de difficultés de mise en œuvre.

Ce fort niveau de programmation présente un risque pour assurer la pérennité du financement de ces services pour les exploitants, et donc un risque d'inégalité de traitements entre les exploitants soumettant leur projet en début de programmation et les autres. Un pilotage optimal des financements sur cet axe permettra d'éviter ce risque d'inégalité de traitements et de rupture de la continuité de l'aide publique et donc de l'action publique. Par ailleurs, l'abondement de cette mesure validé lors de la révision à mi-parcours devrait permettre de répondre à la demande importante sur cette mesure.

Les mesures faiblement programmées dont le taux de programmation n'excède pas 20% au 30 juin 2010

Les mesures 112 (installation de jeunes agriculteurs) et 113 (retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles) sont liées car la faiblesse des départs en retraite entraîne une faible disponibilité des reprises pour l'installation de jeunes agriculteurs. Le manque de disponibilité du foncier agricole limite l'installation de jeunes agriculteurs, au profit des agrandissements. Par ailleurs, les stocks de crédits FEOGA ont été utilisés en priorité en 2007 et 2008 sur la mesure 112.

La mesure 114 (recours aux services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs) consiste en la réalisation d'un projet d'exploitation basé sur un diagnostic stratégique, économique et environnemental des exploitations intitulé « projet global d'exploitation » par des structures compétentes. L'objectif consiste à programmer et à accompagner les investissements à réaliser sur une exploitation agricole pendant 5 ans. Cette mesure a été mal accueillie par la profession. Pour certains professionnels, un projet de 5 ans, modifiable seulement une fois ne correspond pas aux besoins d'ajustement des exploitants liés aux réalités du marché (consommation et intrants). Les conseillers ont dû préalablement être formés. Les difficultés de mise en place du dispositif ont retardé sa mise en œuvre qui n'a commencé qu'en janvier 2009.

5.4.3. Axe 2. Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Tableau 10 - Montants engagés sur l'axe 2 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Maquette UE	Programmé UE	% de prog.	Certifié UE
211	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels	20,75	11,06	53%	9,68
212	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne	9,15	5,87	64%	3,16
214	Paiements agroenvironnementaux	13,55	3,95	29%	3,55
226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention	0,90	0,44	49%	-
227	Investissements non productifs	7,80	3,43	44%	
Axe 2. Amélioration de l'environnement et de l'espace rural		52,15	24,76	47%	16,38

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

L'analyse par mesure de l'axe 2 fait ressortir le poids des mesures 211 et 212 dans la maquette, indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), représentant 57% de la maquette FEADER pour cet axe, justifié par la géographie accidentée de l'île conduisant à la classification de la majeure partie de l'île en zone éligible à l'ICHN.

Au global, les taux de programmation au 30 juin 2010 pour les mesures de l'axe 2 sont assez élevés. Trois mesures (211, 212 et 214) ont fait l'objet d'abondement dans le cadre du bilan de santé de la PAC pour un montant total de 2,847 millions d'euros de FEADER, augmentant le budget global pour ces mesures de 6 à 7%.

Les mesures présentant un fort niveau de programmation

Les mesures ICHN présentent un fort niveau de programmation car il s'agit d'un dispositif bien établi. Pour autant, il n'y a pas de risque d'insuffisance budgétaire sur la période de programmation car le paiement du solde s'effectue après avoir appliqué un stabilisateur permettant d'assurer le paiement de l'ensemble des dossiers pour contenir les dépenses. Jusqu'à présent, il n'a pas été utilisé de stabilisateurs à La Réunion

Les mesures faiblement programmées dont le taux de programmation n'excède pas 20% au 30 juin 2010

Il n'y a pas de mesures faiblement programmées sur cette mesure, malgré une programmation relativement faible sur certains dispositifs des paiements agroenvironnementaux (214), en particulier dans un contexte d'existence de stocks du PDRN à consommer sur cette mesure.

5.4.4. Axe 3. Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités

Tableau 11 - Montants engagés sur l'axe 3 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Maquette UE	Programmé UE	% de programmation	Certifié UE
311	Diversification vers des activités non agricoles	0,90	0,16	18%	-
312	Aide à la création et au développement des micro entreprises	0,90	0,12	13%	-
313	Encouragement des activités touristiques	13,34	1,52	11%	-
331	Formation et information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3	1,87	0,45	24%	0,14
341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	5,13	1,48	29%	0,29
Axe 3. Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités		22,14	3,73	17%	0,43

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

L'analyse par mesure de l'axe 3 fait ressortir le poids de la mesure 313 dans la maquette, encouragement des activités touristiques, représentant 60% de la maquette FEADER pour cet axe, constituant une priorité. Sa faible programmation abordée dans l'approche par mesure dans la suite du document (11%) tire la programmation de l'axe vers le bas. Au global, les taux de programmation au 30 juin 2010 pour les mesures de l'axe 3 sont faibles (17%).

Les cadres d'intervention n'étant pas validés ou validés tardivement pour les dispositifs de la mesure 313, la programmation n'a pas pu être effective sur cette mesure.

De plus, les mesures 331 et 341 en partie portées par l'AD2R, association de développement rural de La Réunion, a démarré tardivement du fait de sa constitution récente puis des délais nécessaires à la contractualisation pluriannuelle 2007-2013 entre celle-ci et l'Etat (CAH). Le cadre étant désormais posé, les conditions sont réunies pour la mise en œuvre de ces deux mesures. Dans la mesure 341, l'action « Conduite de l'opération Village créole » fonctionne avec la mesure restructuration de bourg du FEDER correspondant à une action d'aménagement des Communes structurante s'étalant sur du moyen voire du long terme.

5.4.5. Axe 4. Leader

Tableau 12 - Montants engagés sur l'axe 4 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Maquette UE	Programmé UE	% de programmation	Certifié UE
411	Compétitivité	2,70	0,09	3%	
413	Qualité de la vie/diversification	11,72	0,17	1%	
421	Coopération	0,10	-	0%	
431	Fonctionnement du groupe d'action locale, acquisition de compétences, animation	2,22	0,31	14%	
Axe 4. Leader		16,74	0,57	3%	0

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La programmation de l'axe 4 est extrêmement faible au 30 juin 2010, expliquée en partie par la mise en place tardive du dispositif dont la gestion est complexe, et par les modalités de financement des acteurs de LEADER. Compte tenu de cette faible programmation, la programmation LEADER sur la deuxième période de 2010-2013 devra faire preuve de dynamisme pour rattraper le retard accumulé. Il est nécessaire d'augmenter les relais de terrain de LEADER pour ne pas les limiter aux seuls personnels de l'AD2R. Il est nécessaire de mobiliser les chambres consulaires ainsi que les accompagnateurs de la vie associative.

L'enjeu est important car il s'agit aussi de respecter la contrainte des 5% de crédits affectés à cet axe soit près de 16 millions d'euros : les reliquats ne seront pas transférables sur les autres axes.

5.4.6. Axe 5. Assistance technique

Tableau 13 - Montants engagés sur l'axe 5 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Maquette UE	Programmé UE	% de programmation	Certifié UE
511	Assistance technique	1,14	0,13	12%	0,00

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

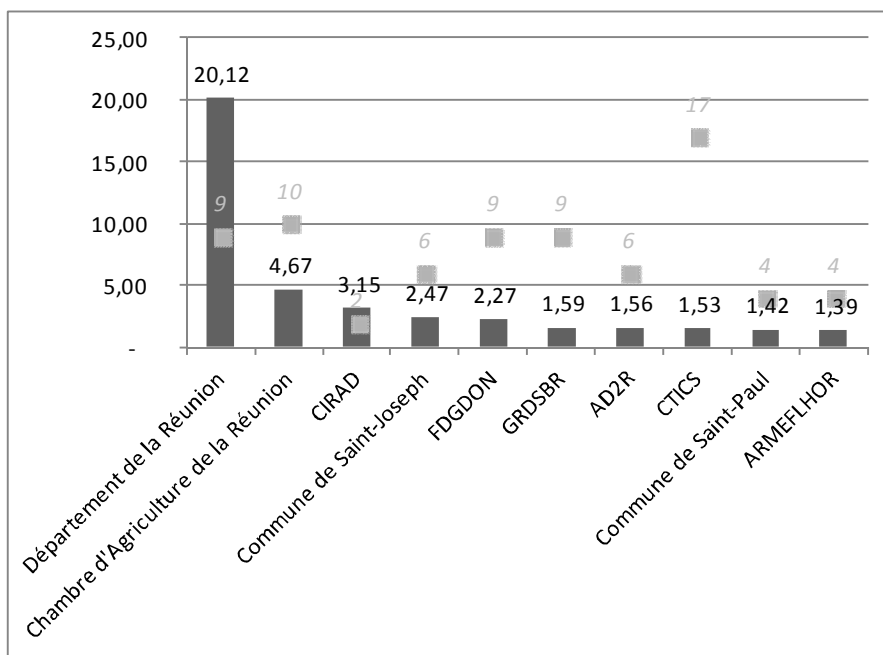
La programmation de l'axe 5 est extrêmement faible au 30 juin 2010, principalement par un retard dans l'instruction des dossiers liés à l'assistance technique : la mesure ressources humaines n'a été mobilisée pour le moment que par la DAF alors que les autres services instructeurs et l'AGILE pourraient également en bénéficier. Par ailleurs, les autres dispositifs n'ont presque pas été mobilisés : l'évaluation à mi-parcours pourra faire émerger des sujets méritant d'être approfondis, qui pourront être financés sur cette mesure.

5.4.7. Principaux bénéficiaires du FEADER à La Réunion

Les exploitants individuels sont les premiers bénéficiaires du FEADER à La Réunion représentant 66% des montants programmés au 30 juin 2010.

La figure ci-dessous fait état des 10 principaux maîtres d'ouvrage des opérations programmées sur le FEADER au 30 juin 2010.

Tableau 14 - Programmation des crédits FEADER par les dix principaux maîtres d'ouvrage (et nombre d'opérations programmées)



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le département de La Réunion est le premier bénéficiaire du FEADER avec plus de 20 millions d'euros de crédits FEADER programmés pour ce maître d'ouvrage sur 9 opérations. Egalement cofinanceur, le Conseil Général apporte 107 millions d'euros de contrepartie nationale (16% de l'enveloppe FEADER). La chambre d'agriculture est le deuxième principal bénéficiaire, sans compter la part qui lui est reversée par les bénéficiaires des expertises qu'elle réalise sur les exploitations (exemple du PGE : le maître d'ouvrage est l'exploitant, mais la chambre d'agriculture peut réaliser le PGE est devient bénéficiaire indirect de la subvention accordée par le FEADER).

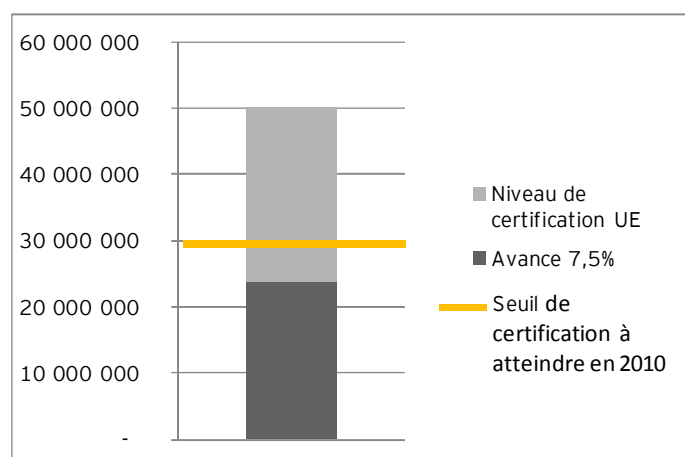
On peut citer d'autres bénéficiaires :

- le centre technique interprofessionnel de la canne et du sucre (CTICS) ;
- la Fédération Départementale des Groupements de Défense contre les Organismes Nuisibles (FDGDON) ;
- l'Association Développement Rural Réunion (AD2R) ;
- l'Association Réunionnaise pour la Modernisation de l'Economie Fruitière Légumière et HORTicole (ARMEFLHOR) ;
- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
- le groupement régional de défense sanitaire du bétail de La Réunion (GRDSBR).

Les communes de Saint-Joseph et Saint-Paul sont maîtres d'ouvrage dans dix mesures pour un montant FEADER programmé de 3,89 millions d'euros.

5.5. Risque de dégage ment d'office : absence de risques pour le PDR Réunion

Figure 4 - Risque de dégage ment d'office sur le PDR Réunion



Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE au 31 août 2010

Le risque de dégage ment d'office à la fin 2010 est écarté sur le PDR, jouissant d'un rythme de consommation annuel important et maîtrisé. Fin 2010, le **risque de dégage ment d'office est nul**, le seuil de certification à atteindre ayant déjà été dépassé.

Les années suivantes, le seuil de certification va augmenter de manière importante conformément à la répartition annuelle de la maquette financière du FEADER. Les années 2012 et 2013 concentrent 50% de la maquette FEADER sur la période, entraînant des seuils de certification à atteindre élevés pour les années 2014 et 2015.

5.6. Le dispositif de mise en œuvre du programme de développement rural à La Réunion

5.6.1. L'efficacité de l'organisation du système mis en place pour le PDR

Tableau 15 - Le schéma d'organisation du PDR à La Réunion

FEADER	
Autorité de Gestion	M. le Préfet de La Réunion
Monitoring des programmes	Cellule Europe AGILE et les Groupes d'Actions Locaux (GAL) pour l'axe 4 LEADER
Comité de programmation	CLS et GAL
Services instructeurs	Services du partenariat local État - Région - Département et GAL La DAF instruit l'essentiel des mesures.
Logiciel de gestion des dossiers	OSIRIS
Autorité de certification	Agence de Services et de Paiement (ASP)
Organisme Payeur	Agence de Services et de Paiement (ASP)
Autorité d'audit	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portants sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens (CICC-Fonds Structurels)
Suivi des programmes	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Évaluation	Plan Régional d'Évaluation et Comité Régional d'Évaluation plurifonds coprésidé par le Préfet ou son représentant, le Président du Conseil Régional ou son représentant, la Présidente du Conseil Général ou son représentant, et composé de représentants des membres locaux de plein droit du Comité National de Suivi des Programmes Européens, de représentants des services instructeurs de l'Etat, de la Région, et du Département, le cas échéant, d'un représentant de l'INSEE, de personnes qualifiées en matière d'évaluation en tant que de besoin.
Système de contrôle	Agence de Services et de Paiement (ASP)

Autorité de gestion et organisation du système de gestion

La Préfecture de La Réunion est l'autorité de gestion sur le PDR. Selon l'article 74 du règlement (CE) 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER, le Préfet de La Réunion est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre du programme. Pour mener à bien sa mission de gestion et de mise en œuvre du PDR, il s'appuie sur :

- le Comité Local de Suivi (CLS),
- les services de la cellule Europe en charge du secrétariat technique du CLS,
- les services instructeurs
- et l'organisme payeur.

Programmation du PDR

La programmation du PDR est assurée par les mêmes comités de programmation communs et plurifonds. Le Comité local de suivi qui se réunit mensuellement. Le comité national de suivi plus largement composé se réunit une fois par an pour assurer un suivi de la programmation.

Tableau 16 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'Etat (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général Adjoint) et Régional (Directeur Général Adjoint Europe)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socio-professionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

Sur l'axe 4 (LEADER), dans le souci de répondre aux enjeux locaux, des comités de programmation sont établis au niveau des GAL. La programmation s'effectue lors de ces comités, à l'exception du budget de fonctionnement des GAL qui est programmé en CLS, au même titre que les projets conduits sous les autres axes.

Si dans l'ensemble, le partenariat fonctionne très bien, conformément à l'organisation générale des PO à La Réunion et au-delà des remarques transversales évoquées (cf. partie transversale chapitre 3), un point de vigilance est à noter sur la programmation des projets LEADER : les multiples étapes nécessaires à la validation d'un projet pourraient nuire à l'approche territoriale et ascendante promue par LEADER. Dans la mesure où LEADER vient financer des projets de taille diverse, le circuit de programmation semble inadapté à cette contrainte :

- Détection du projet, généralement par un Animateur territorial de l'AD2R (axe 3) ;
- Montage du projet et du dossier par un animateur technique de dispositif ou un chef de projet GAL si le porteur de projet est une commune,
- Soumission du projet au comité technique local concerné pour avis. Il en existe 12 correspondants à des territoires homogènes ruraux ;
- Avis du CAH ;
- Avis des cofinanceurs ;
- Passage en comité de programmation pour décision, faible rythme de réunion,
- Programmation du projet par le comité du GAL ;
- Validation de la commission permanente des cofinanceurs ; possibilité de signature directe par les présidents après commission technique, selon les montants en cours d'examen ;
- Conventonnement du projet.

Logiciel de gestion des dossiers : OSIRIS

A la différence des autres programmes européens, l'outil de gestion et de paiement des dossiers est OSIRIS, développé en début de programmation pour la gestion du FEADER. L'outil est géré par l'organisme payeur, l'agence de services et de paiement (anciennement CNASEA).

L'outil a été développé en début de programmation pour répondre aux nouvelles exigences communautaires sur le contrôle de la dépense telles qu'elles sont formulées dans le règlement 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, notamment sur les preuves individuelles de paiement.

Les délais de mise en place de l'outil OSIRIS a posé de nombreux problèmes dans la programmation et la gestion du PDR sur les premières années de la période, ayant des conséquences notables sur les niveaux de certification.

Les problèmes rencontrés sont rappelés dans le rapport annuel d'exécution 2009 :

- La réalisation de cahiers des charges spécifiques à chaque dispositif entraîne un surcroît de travail pour l'ensemble des services et tous les dispositifs ne sont pas encore opérationnels malgré les efforts de l'équipe OSIRIS.
- Pour ne pas pénaliser les bénéficiaires, le processus de programmation a pleinement démarré sans que l'outil de gestion soit prêt. Il en résulte donc un travail de rattrapage de saisie des données qui s'est poursuivi tout au long de l'année 2009 et qui se poursuivra encore en 2010. Par ailleurs il est à noter que l'outil de valorisation de données a été accessible courant 2009. Cette programmation décalée entraîne des écarts sur les données d'engagement utilisées par le MAAP, et les données de programmation en CLS.
- L'outil OSIRIS prévoyait l'édition d'un certain nombre de documents (rapport d'instruction, conventions, lettre de notification, certificats de service fait...). Ces applications n'étaient pas encore opérationnelles en juillet 2010. Il en résulte donc que de nombreuses doubles-saisies doivent être réalisées et que le travail des services gestionnaires n'est pas simplifié.

A la Réunion, l'ASP a mis en place une équipe de trois personnes pour l'animation et la mise en place des dispositifs dans l'outil OSIRIS.

La formalisation des dispositifs dans OSIRIS se déroule de la manière suivante :

- Rédaction d'un cahier des charges par le service instructeur,
- Elaboration du dispositif par l'équipe OSIRIS,
- Phase de test avec le service instructeur,
- Modifications éventuelles du dispositif,
- Validation du cahier des charges par le Comité technique OSIRIS,
- Elaboration du cahier de paramétrage ;
- Mise en production par le niveau national.

Le suivi de la programmation ne peut pas être fait de manière optimale dans OSIRIS, car la présence des cofinanceurs n'est pas prévue par le logiciel. L'outil permet un pilotage des crédits alloués par le MAAP et ceux du FEADER uniquement. Par ailleurs, les services de La Région éprouvent des difficultés à se connecter à distance à l'outil pour des questions de paramétrage de leur système informatique.

Autorité de certification et organisme payeur : l'agence de services et de paiement.

L'agence de services et de paiement est l'autorité de certification et l'organisme payeur pour le FEADER et le FEP. Elle assure une mission de paiement et de contrôle des dépenses.

Conformément aux exigences de l'Union Européenne sur le FEADER, elle effectue un contrôle systématique des pièces justificatives et ne peut procéder au paiement de la contrepartie FEADER qu'en paiement associé si le cofinanceur a délégué la gestion des crédits à l'ASP (cas du MAAP), ou en dissocié une fois que la preuve de paiement est apportée par l'autre cofinanceur (Région, Département, Autres.).

5.6.2. Le dispositif d'animation et de communication du PDR : un dispositif plurifonds ciblant le grand public

La procédure d'animation vise à assurer la visibilité du programme et sa diffusion auprès de potentiels porteurs de projet et à accompagner les maîtres d'ouvrage dans la phase de conception de leurs projets. Au sens large, elle s'entend comme l'information de l'ensemble des acteurs du dispositif, comprenant les bénéficiaires, les services instructeurs, les partenaires et elle regroupe ainsi des actions d'information, des actions de publicité et de communication et des actions de formation et de pédagogie.

Ces dispositions étant sensiblement les mêmes sur le FEDER, FSE, FEP et FEADER, le partenariat local a fait le choix de mettre en place **un unique plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds** afin de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions.

Le plan de communication plurifonds 2007-2013 est doté d'un budget prévisionnel de 600 000€ de FEDER, auxquels s'ajoutent les budgets spécifiques alloués pour des actions spécifiques liées à la communication FEP

(10 000€), à la communication FSE (10 000€), à la communication FEDER (10 000€), à la communication sur la coopération (10 000€) et à la communication FEADER (10 000€). La maquette prévue pour les opérations de communication s'élève donc à 650 000€ sur lesquels 350 000€ ont été programmés à fin 2009.

Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat avec les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. Les actions font la promotion des réalisations du DOCUP 2000-2006 et 2007-2013 lorsqu'elles sont disponibles, et les orientations du programme 2007-2013.

Le tableau ci-dessous présente les réalisations en termes de communication et de publicité depuis 2007.

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
Information	1 : Opérations de lancement des POE	20	Opération de lancement des POE (conférence de presse, visite de projets).	Opération réalisée lors du 1er CNS de la période 2007-2013 (novembre 2007) avec l'organisation d'une conférence de presse et la mise en place d'une journée de visite sur le thème du développement durable Bon retour presse avec 4 articles et 3 reportages TV. Action citée en exemple lors du séminaire convergence en janvier 2008 + plusieurs demandes des articles de presse de la part des services de la Commission et du Seom.
			Réalisation d'une plaquette de présentation des POE 2007	Opération réalisée en novembre 2007 : - Tirage de 1 000 exemplaires - Diffusion lors du CNS de novembre 2007
			Diffusion des POE et des plaquettes de présentation des POE 2007	Opération réalisée en juin 2008 : - Courrier de diffusion tripartite - Réalisation de 500 clés USB - Diffusion à tous les relais de terrain identifiés et aux participants des sessions de formation
			2 : Supports grand public	130
			Réalisation d'objets publicitaires aux couleurs de l'Europe	Action réalisée en décembre 2009 : - 2 000 stylos à billes - 200 stylos « prestige » avec étui - 2 000 blocs notes
			Création d'un calendrier de bureau avec photos de projets (20 ans de fonds européens à La Réunion)	Opération réalisée en décembre 2008 : - Tirage de 700 exemplaires, - Partenaires et Relais, Médias et Grand Public.
			Création d'économiseurs d'écran en téléchargement sur le site www.reunioneurope.org	A réaliser

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
	3 : Site internet	70	Mise en ligne des principaux documents notamment les cadres d'intervention	Action qui se réalisera en continu sur l'ensemble de la période et ce depuis 2007 : <ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour des textes règlementaires selon leur parution officielle : 30 documents mis en ligne depuis 2007 - 179 cadres d'intervention étaient mis en ligne au 31.12.09
			Refonte du site internet www.reunioneurope.org	Lancement du nouveau site en octobre 2008 <ul style="list-style-type: none"> - 168 documents mis en ligne (au 31 décembre 2009) - Plus de 31 500 visiteurs (de janvier 2009 à décembre 2009) Action réalisée en novembre 2009 : Développement de 2 modules déficients visuels : <ul style="list-style-type: none"> - agrandissement et réduction de la taille des caractères - audition des pages
			Mailing ciblé pour chaque cadre d'intervention	Action en cours
			Vulgarisation, diffusion des principaux résultats des évaluations, après examens par le Comité de Suivi	Action liée à la mise en œuvre du plan d'évaluation dont la conception a été initiée en 2009
			Mise en ligne des listes des bénéficiaires	Mise à jour mensuelle après la signature des relevés de conclusions définitifs des CLS
	4 : Outils destinés aux bénéficiaires	30	Elaboration d'un guide de procédure des programmes 2007-2013	Action réalisée : Diffusion sur le site des manuels de gestion agréés (9 800 téléchargements du 1er janvier au 31 décembre 2009)
			Mise en place d'une notice à annexer aux conventions relatives aux actions de communication et de publicité	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Impression de 1000 exemplaires - Diffusion auprès des services, des relais et des bénéficiaires
			Réalisation et diffusion de plaquettes spécialisées sur les POE 2007-2013	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un diaporama « bilan INTERREG » diffusée à l'occasion du séminaire de Juin 2008 sur le fed-feder et de la présentation du PO coopération territoriale 2007-2013. A réaliser : <ul style="list-style-type: none"> - Plaquettes spécialisées sur la base des programmes révisés en 2010
Médiatisation	5 : Partenariat média	20	Emissions TV sur l'Europe à La Réunion	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Action 9 mai 2008 : offre de plateau TV au JT de RFO, réalisation de 2 reportages sur

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				Antenne Réunion et RFO sur des projets cofinancés par l'union européenne : Topazes Coiffure, Cyclotron et Incubateur.
				- Réalisation d'une émission Les Nouveaux Défis « spécial Europe » le 23 septembre 2008 : <ul style="list-style-type: none"> o Démarrage des travaux avec l'interview de M Granda - Chef d'unité France lors de sa visite en juin 2008, o Participation au tournage des différents sujets et interviews.
	6 : Relation presse	10	Rubrique Europe dans la presse spécialisée	<p>Actions en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact pris avec Memento, magazine économique, pour un dossier sur les 20 ans d'Europe - Contact pris avec le magazine de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat - Communiqué de presse sur l'acheminement des intrants (2 articles presse dans la Presse Quotidienne Régionale locale)
			Organisation de visites de projets cofinancés par l'UE	<p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visite des projets cofinancés dans le domaine de l'environnement CNS d'octobre 2008 (1 article dans la Presse Quotidienne Régionale locale et 2 articles sur internet) - Visite des projets cofinancés dans le domaine de la Recherche, Développement et l'innovation CNS de décembre 2009 (deux reportages radio, deux articles dans la PQR locale, une invitation plateau au Journal Télévisé et un article sur internet.)
Animation	7 : Valorisation de l'Europe au travers des projets cofinancés	20	Contribution des bénéficiaires pour la valorisation des fonds européens à La Réunion à travers la modification de leur packaging	Action à réaliser
			Baptême de rue, salle, place au nom évocateur de l'Europe ou des fonds	
			Présence de La Réunion sur/dans les bâtiments de la Commission à travers des photos/panneaux	<p>Participation de La Réunion à une exposition « l'Europe Outre-mer : richesse et diversité » organisée par le MIOMCT du 10 au 27 novembre 2008 dans les locaux des institutions européennes.</p> <p>Participation aux RegioStars 2009 : La Réunion lauréate du prix RegioStars pour le projet de la centrale de production d'électricité photovoltaïque installée sur les toits de la SITAR</p> <p>Participation à la réalisation d'un cahier central sur « La Réunion et l'indépendance énergétique » dans le magazine Panorama n°31, « changement climatique ». (octobre 2009)</p>
			Constitution d'une banque de fiches-projet, d'articles de presse	<p>Opérations réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'une liste de projets valorisables réalisés - Réalisation de 17 fiches projet - 4 articles de presse, 3 reportages TV

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				<p>Action en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitution d'une banque de données multimédia sur les interventions de l'Union Européenne à La Réunion (diffusion auprès des services de la Commission et des ministères et sur le site internet) - Constitution d'une banque de données sur les films et reportages réalisés (diffusion sous forme de prêt aux partenaires et relais)
			- Visite de projets co-financés lors de chaque CNS avec association de la presse	
	8 : Actions thématiques d'information et de Communication	10 / fonds	Séances d'information et de formation des services, des principaux bénéficiaires et partenaires institutionnels	<p>Les actions d'information réalisées en 2007 avaient pour objectifs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'informer le plus grand nombre sur les modalités d'intervention des fonds pour la période 2007-2013 ; - de les sensibiliser sur les points importants d'inflexion (dotations financières, imbrication des documents stratégiques...); - de présenter les projets de programme et le résultat des négociations locales. <p>9 actions ont été mises en place (SAFER, CESR, CNFPT, Maison de l'Emploi de l'Est, Instance de concertation pour la préparation des POE, réseau des DGS des Collectivités, Réseau des directeurs financiers des Communes) : 139 participants au total.</p> <p>Pour 2008, deux actions de formation réalisées en collaboration avec le CNFPT. (environ 30 participants)</p> <p>Pour 2009, dans le cadre du plan de formation 2007/2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 sessions de formation de base générale sur l'Europe ont été réalisées - 1 module « régimes d'aides » en collaboration avec la DEGEOM (environ 33 participants)
			Promotion des principales thématiques POE afin de mobiliser les porteurs de projets sur les priorités de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la coopération régionale	Action mise en œuvre à travers les actions de formation
	9 : Evénementiels	250	Mise en place d'une action de communication par an à l'occasion d'un CNS	<p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lancement des POE 2007-2013 lors du CNS de novembre 2007, - Lancement du site internet au CNS d'Octobre 2008, - Préparation autour des « 20 ans d'Europe » du CNS de décembre 2009.
			Organisation d'un prix récompensant les	Action à mettre en œuvre

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
			projets exemplaires sous l'angle de l'originalité de l'action et de son efficacité	
			Mise en place d'un concours thématique (photo, littéraire...) par tranche d'âge sur les projets financés par l'Europe (innovation, agriculture...) à destination d'un public scolaire sur fond de jeu de type « chasse au trésor ».	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
			Organisation d'échanges débats avec les sections européennes (collèges, lycées) et les universitaires	Action à mettre en œuvre
			Journées de visites de projets financés par l'Europe.	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Inauguration de la route des Tamarins (FEDER) - Inauguration de lycées et collèges (FEDER) - Inauguration de la station du Camp Pierrot (FEOGA)
			Création d'une animation itinérante pour les scolaires avec exposition, film, jeux.	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
	10 : Enquête de notoriété	50	Une évaluation à mi-parcours pour mesurer la notoriété et l'efficacité des actions mises en œuvre.	Action à mettre en œuvre
	TOTAL	650		

Une communication spécifique au FEADER qui mériterait d'être renforcée en s'appuyant sur le réseau de partenaires

Le plan d'actions de communication proposé cible largement le grand public, notamment pour communiquer sur les réalisations financées par l'Europe, par le biais de différents canaux (TV, radio, Internet, Conférence). En dehors des actions communes et transversales à l'ensemble des fonds, **peu d'actions spécifiques sur le FEADER** ont été menées depuis le début de la programmation dans le cadre de l'assistance technique, en dehors des actions prévues par les mesures de l'axe 3.

Pourtant, les modifications ayant eu lieu sur la programmation 2007-2013 par rapport à la programmation précédente sont telles qu'une communication adaptée semble nécessaire pour expliquer les nouveautés du programme aux bénéficiaires potentiels.

En particulier, certaines mesures en retard de programmation pourraient bénéficier d'un meilleur ciblage d'actions d'information et de communication auprès des bénéficiaires potentiels :

- Les mesures agro-environnementales territorialisées (dispositif 214-6) constituent un dispositif original adapté aux spécificités réunionnaises.
- La réintroduction de l'approche LEADER dans les Hauts est largement promue par les animateurs territoriaux financés dans le cadre de l'axe 3 : compte tenu du retard de programmation de l'axe 4, un renforcement de la communication semble nécessaire pour dynamiser les actions. Il serait intéressant d'élargir les relais terrain de Leader vu le nombre restreint d'animateurs territoriaux (12) et d'animateurs techniques de dispositif (4), en communiquant voire en formant l'ensemble des accompagnateurs du monde économique et associatif au dispositif et au montage des dossiers LEADER. Il est nécessaire d'élargir le cercle des « prescripteurs » LEADER.
- Les mesures sylvicoles ne sont jusqu'à présent souscrites que par des acteurs publics, l'ONF assurant la gestion de la majeure partie des surfaces forestières à la Réunion (près de 70%). La communication vers les propriétaires de forêts privées permettrait d'élargir le public bénéficiaire.

Le FEADER bénéficie d'un réseau de partenaires relais assurant la communication du programme auprès des bénéficiaires potentiels : chambre d'agriculture, DAF, SAFER, centres techniques, interprofessions, AD2R, etc. Pour autant, seule la population rurale ayant des contacts réguliers avec ces structures peuvent bénéficier des campagnes de communication et d'information qu'ils organisent. Une étude sur le taux de pénétration³ du FEADER parmi la population rurale permettrait d'identifier les bénéficiaires potentiels qui ne souscrivent à aucune mesure du PDR, et d'en comprendre les raisons. L'idée étant de s'assurer qu'ils ne souffrent pas d'un manque d'information sur les mesures dont ils pourraient bénéficier en tant qu'acteur du monde rural. Il serait également nécessaire d'étudier comment se diffuse l'information sur les autres programmes européens dans le monde rural.

5.6.3. L'instruction des dossiers par les services

La procédure d'instruction démarre dès lors qu'une demande de subvention est adressée au service instructeur et a pour objectif la présentation du dossier au Comité Local de Suivi.

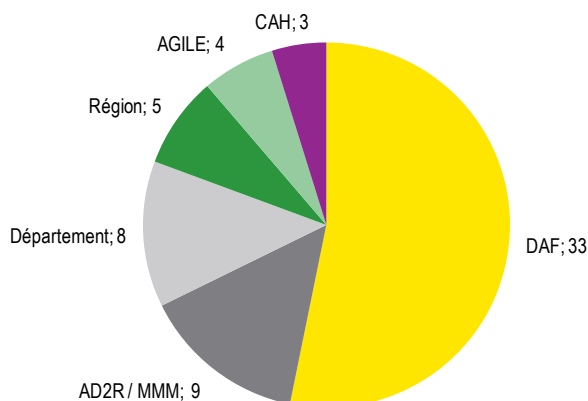
La direction de l'agriculture et de la forêt : instructeur principal du PDR

L'instruction des projets est assurée, selon les mesures, par des services du Conseil régional, de l'Etat, du Conseil général ou par l'Agile. Sur le PDR, la DAF est le principal service instructeur assurant l'instruction de 33 dispositifs sur 62.

Les GAL (AD2R et MMM) assurent l'instruction des dispositifs de l'axe 4 LEADER. Les trois autres partenaires sont majoritairement instructeurs des dispositifs relevant de l'axe 3 (Qualité de vie en milieu rural et diversification des activités) : cet axe mêle plusieurs secteurs en lien avec l'approche globale du développement rural.

³ Pourcentage de la population rurale bénéficiant des mesures du FEADER.

Figure 5 - Nombre de dispositifs instruits par service instructeur des dispositifs du PDR à La Réunion



Source : Données AGILE (hors dispositif relevant du bilan de santé de la PAC)

Des pratiques hétérogènes dans l'instruction et le contrôle des dossiers

L'existence de plusieurs partenaires en charge de l'instruction des dossiers présente de multiples avantages :

- les mesures sont réparties par service en fonction de leurs compétences sectorielles en la matière,
- l'approche stratégique intégrée se décline plus naturellement dans les étapes opérationnelles.

A titre d'exemple, la Région est en charge de l'instruction des dossiers en lien avec la formation et le tourisme, secteurs de compétence régionale. Le département est en charge de l'instruction des dossiers en lien avec la gestion du foncier sur le territoire. Cela permet de coordonner les actions et les financements existants pour ces secteurs, et d'améliorer la lisibilité des dispositifs pour les bénéficiaires.

A contrario, la pluralité des services instructeurs et des personnes en charge de l'instruction entraîne des pratiques différentes dans l'instruction des dossiers.

Un travail d'homogénéisation des pratiques entre les services instructeurs des différents fonds permettrait de limiter les éventuels problèmes, et d'éviter d'effectuer des contrôles en doublon sur les dossiers :

- sur l'instruction des dossiers d'une part,
- et les contrôles administratifs des pièces pour les demandes de remboursement d'autre part.

A titre d'exemple, une liste des vérifications à effectuer par les services instructeurs lors des contrôles de pièces pour les demandes de remboursement permettrait de mieux tracer les contrôles effectués aux différentes étapes de la demande.

Il serait également intéressant d'envisager un délai maximal pour l'instruction des dossiers quelque soit le service instructeur. De même, distinguer les dossiers qui se présentent chaque année et ceux qui sont ponctuels pourraient permettre aux services instructeurs d'alléger leur temps de travail.

Enfin, la question de la similitude des dossiers et des pièces à fournir « quelque soit » le montant de l'aide accordée est souvent posée.

6. Réponses aux questions d'évaluation

6.1. Point méthodologique sur les indicateurs

Analyse et discussion des indicateurs en ce qui concerne les critères d'appréciation et les niveaux cibles auxquels il est fait référence par les questions d'évaluation

Des indicateurs de réalisation pertinents et des valeurs cibles atteignables

La définition des niveaux cibles des indicateurs a été faite en concertation avec les acteurs de l'agriculture et du développement rural réunionnais. Les niveaux cibles sont jugés pertinents par les différents acteurs du dispositif, lors de l'évaluation ex-ante. Une interrogation des services instructeurs sur les valeurs cibles ont fait apparaître quelques propositions de réajustement (mesures 311 et 312 : proposition de passer à une cible de 30 bénéficiaires à la place de 50, justifiés notamment par la rapidité de consommation de l'enveloppe au regard du nombre de bénéficiaires).

Le PDR est allé au-delà du cadre communautaire en proposant des indicateurs complémentaires afin de mieux mesurer l'atteinte des objectifs du programme régional.

Toutefois, sur les indicateurs d'impacts définis, la recommandation formulée dans l'évaluation ex-ante des programmes européens à La Réunion⁴ sur le faible niveau de précision des valeurs cibles n'a pas été prise en compte.

« Les indicateurs d'impacts définis, qui s'appuient sur le cadre commun de suivi et d'évaluation, doivent encore faire l'objet de complément pour établir les quantifications-cibles et ne pas en rester à l'énoncé de tendances. Il en va de même des indicateurs de résultat par axe et des indicateurs de réalisation pour certaines mesures. »

Un suivi des programmations et des réalisations physiques peu fiable : des incohérences dans les données chiffrées déclarées dans les RAE

Les réalisations physiques ne font pas l'objet d'un renseignement rigoureux dans les logiciels de paiement. Si le renseignement des indicateurs conditionne le paiement, une valeur nulle de l'indicateur peut suffire à déclencher le paiement.

Le seul suivi est effectué de manière informelle par les services instructeurs qui alimentent celui du chargé de mission de l'AGILE, en charge de la consolidation des indicateurs en vue de préparer le RAE contenant ces indicateurs. Cette forme de suivi présente des limites dans la fiabilité des indicateurs. L'analyse des données fait apparaître les incohérences suivantes :

- Les montants programmés sont parfois inférieurs aux montants réalisés.
- Les valeurs des indicateurs de réalisation pour un même indicateur dans un même rapport peuvent être différentes (ex : nombre de jeunes agriculteurs installés en 2009).
- Le niveau de réalisation physique n'est pas assez connecté du niveau de réalisation financier laissant supposer :
 - soit un mauvais calibrage au lancement de la mesure : niveau de l'aide trop faible par rapport aux ambitions ou ambitions trop fortes par rapport au budget alloué à la mesure, opérateurs qui consomment trop vite les mesures ;
 - soit un mauvais suivi des indicateurs de réalisation ne reflétant pas la réalité.

Ce problème déjà identifié par le comité local de suivi a été pris en charge dans le cadre d'une mission confiée à un membre du personnel de la DAF, chargé de consolider les indicateurs et proposer un mode de suivi assurant une meilleure fiabilité des indicateurs.

⁴ 2007, Evaluation ex-ante dans le cadre de la préparation des programmes opérationnels européens 2007-2013, ORFIS.

A l'occasion du présent exercice d'évaluation à mi-parcours, la DAF a été sollicitée pour revoir de façon critique la pertinence des indicateurs. La révision à mi-parcours offre une occasion de les amender le cas échéant.

Les indicateurs de l'axe LEADER

Les indicateurs du cadre d'intervention ont été définis tardivement. Les premiers porteurs de projet n'ont donc pas été invités à fournir l'information nécessaire à leur renseignement. A ce stade, seuls des indicateurs de réalisations ont été définis. Ils semblent globalement adaptés. Les assistants techniques sont chargés de recueillir les données auprès des promoteurs.

En revanche, les indicateurs de résultats et d'impacts ne permettent pas de rendre compte des effets de LEADER sur le dynamisme local : il apparaît nécessaire de compléter le jeu d'indicateurs de réalisation existant pour l'axe 4 d'indicateurs de résultats et d'impacts plus globaux, en s'appuyant par exemple sur les indicateurs de résultats proposés pour les axes 1 et 3 (ex : valeur ajoutée de la production agricole dans les exploitations ayant bénéficié de financement LEADER, etc.).

Analyse et discussion des informations quantitatives et qualitatives provenant des statistiques publiques, des études/enquêtes spécifiques ou d'autres sources

Les indicateurs de résultats et d'impacts sont alimentés par les statistiques publiques assurant une meilleure fiabilité des indicateurs. La source de la valeur de référence ayant été mentionnée dans le PDR, il est facile de suivre l'évolution de ces valeurs.

6.2. Réponses aux questions évaluatives de l'axe 1

Mesure 111 : Formation professionnelle et actions d'information

Dans quelle mesure les actions se rapportant à la formation, à l'information et à la diffusion des connaissances et des pratiques novatrices ont-elles amélioré la productivité de la main d'œuvre ou d'autres éléments associés à la compétitivité dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier?

Dans quelle mesure les activités de formation ont-elles contribué à améliorer la gestion durable, notamment celle des ressources naturelles?

Dans quelle mesure les cours de formation assistée sont-ils conformes aux besoins et cohérents avec d'autres mesures du programme?

Un niveau de programmation satisfaisant

Tableau 17 - Indicateurs de programmation de la mesure 111 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Program mé UE	% Program mé UE	Nombre de dossiers
111.11	Encadrement technique	18,00	10,80	6,18	57%	22
111.12	Appui technique personnalisé	17,00	7,65	3,47	45%	38
111.13	Mise en place des filières de collecte des déchets agricoles	0,40	0,18	0,09	48%	2
111.21	Coordination foncière et mise en réseau	3,01	1,81	0,96	53%	7
111.22	Soutien aux initiatives en faveur de la mobilisation des terres sous exploitées	1,41	0,85	0,42	49%	3
111.23	Connaissance de l'Usage des Territoires - SIG	0,97	0,58	0,15	25%	3
111.31	Mise au point, amélioration, adaptation des produits, équipements, itinéraires, méthodes pour la production et la transformation agricole	8,00	4,80	2,80	58%	12
111.32	Soutien d'actions coordonnées en faveur de l'expérimentation et la vulgarisation en matière	3,75	2,25	1,33	59%	4

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
	de santé animale et de protection des végétaux					
111.33	Valorisation des effluents d'élevage et déchets par l'agriculture	0,82	0,49	0,16	33%	3
111.34	Programme de recherche agronomique	16,67	10,00	1,65	16%	2
111.4	Formation des actifs agricoles	1,20	0,72	0,13	18%	2
111	Formation professionnelle et actions d'information	71,22	40,12	17,33	43%	98
111.11 bis	Bilan santé de la PAC - Encadrement technique	0,82	0,74			-
111.35	Bilan santé de la PAC - Mise au point, amélioration, adaptation des produits, équipements, itinéraires, méthodes pour la production et la transformation agricole	5,58	5,02			-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Après seulement deux années de programmation pleine, la mesure 111 présente un taux de programmation satisfaisant (43%), tiré par trois cadres d'intervention dont la programmation excède 50% :

- 111.11: Encadrement technique;
- 111.21: Coordination foncière et mise en réseau ;
- 111.31: Mise au point, amélioration, adaptation des produits, équipements, itinéraires, méthodes pour la production et la transformation agricole ;
- 111.32: Soutien d'actions coordonnées en faveur de l'expérimentation et la vulgarisation en matière de santé animale et de protection des végétaux.

Des niveaux de réalisation physique encore faibles

Tableau 18 - Indicateurs de réalisation de la mesure 111

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de formation par an	1750	170	10%	-	0%
Nombre de sessions de formation par an	105	22	21%	-	0%
Nombre d'heures de formation reçues	38 000 heures	18 000	47%	-	0%
Superficie en procédure de mobilisation	3150 ha sur la période	722	23%	782	25%
Nombre d'ETP finances	350/an	520	21%	163	7%
Nombre d'agriculteurs sensibilisés	6000/an	60 917	145%	21 031	50%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Si les indicateurs de programmation sont encourageants, les indicateurs de réalisation sont faibles après deux années pleines de programmation. Par ailleurs, le nombre d'agriculteurs sensibilisés est extrêmement élevé au regard de la valeur cible initialement prévue, alors même qu'aucune action de formation n'a été réalisée à la fin 2009.

Les principaux bénéficiaires directs de la mesure 111 - formation professionnelle et actions d'information - sont les centres techniques et partenaires de l'agriculture à La Réunion. La chambre d'agriculture concentre près de 25% des dépenses programmées avec 10 opérations sur les dispositifs 111.11, 111.12 et 111.13 et 111.33, les bénéficiaires ultimes étant les exploitants agricoles. Cette mesure représente 25% du budget de la chambre d'agriculture.

Les cadres d'intervention 111.11 et 111.12 sont fortement programmées compromettant la pérennité du service d'aide proposée aux exploitants : une demande d'abondement a été effectuée pour la mesure 111.11 par les services instructeurs pour un montant total de 3,406 millions d'euros.

La mesure 111.13 sur la mise en place des filières de collecte des déchets agricoles est cofinancée à hauteur de 75% par le FEADER et le Département, les 25% restants devant être financé par des fonds privés : ce taux n'est pas

incitatif pour l'exploitant car le prix du produit inclut déjà une part correspondant au traitement du déchet. Il convient donc de trouver des filières de valorisation locale acceptant de prendre en charge les 25% restants.

Les cadres d'intervention 111.21, 111.22 et 111.23 portant sur la gestion du foncier comptent 16 opérations pour trois bénéficiaires, la SAFER étant majoritaire.

Les bénéficiaires des cadres d'intervention relevant du dispositif 111.3 - actions d'expérimentation et d'innovation dans le domaine agricole - sont principalement des centres techniques ou de recherche, le CIRAD étant un bénéficiaire important des crédits programmés dans le cadre du programme de recherche agronomique (111.34) avec l'IRD pour un projet sur la filière caféicole.

La formation des actifs agricoles à La Réunion est conduite dans le cadre du programme de formation de la Région. La région a lancé trois appels d'offres correspondant à trois zones distinctes en 2008, et un seul marché en 2009, pour proposer des formations courtes à destination des actifs agricoles (exploitants, co-exploitants, conjoints). La chambre d'agriculture a été retenue pour proposer ces formations se déroulant sur de courtes périodes (2 à 4 jours) et ayant pour objectifs l'enrichissement des pratiques agricoles.

Dans la mesure où les bénéficiaires de cette mesure 111 sont peu diversifiés (29 bénéficiaires pour 98 opérations), un travail de rationalisation des financements a été engagé afin d'optimiser l'action de ces organismes intermédiaires en charge de diffuser des informations et bonnes pratiques auprès des bénéficiaires ultimes, les exploitants agricoles. Les principaux bénéficiaires ont fait parvenir leur programme d'actions sous la forme de contrats d'objectifs afin d'identifier leurs besoins de financement et d'assurer une pérennité des actions engagées sur l'ensemble de la période.

Réponses aux questions d'évaluation

Contribution des actions se rapportant à la formation, à l'information et à la diffusion des connaissances et des pratiques novatrices à l'amélioration la productivité de la main d'œuvre ou d'autres éléments associés à la compétitivité dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier

Plusieurs dispositifs de la mesure participent à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des exploitations :

- Le dispositif 111.1 « accompagnement technique et diffusion des savoirs » regroupant trois cadres d'intervention, représentant près de 10 millions d'euros de FEADER programmés et 62 dossiers favorisent précisément **l'installation et le développement des entreprises agricoles** et l'évolution de l'agriculture au sein du monde rural réunionnais. L'encadrement proposé a pour objectif de permettre **l'accroissement du résultat global des exploitations**.
- Le dispositif 111.3 « actions d'expérimentation et d'innovation dans le domaine agricole » regroupe quatre cadres d'intervention (auquel d'ajoute un cinquième cadre mis en place avec le bilan de santé de la PAC), représentant 6 millions d'euros de FEADER programmés et 21 dossiers. Ces actions visent un transfert direct aux agriculteurs des résultats et une large diffusion des connaissances techniques. La **diffusion de connaissances scientifiques et techniques** aux agriculteurs reste un **levier essentiel pour la modernisation de l'agriculture réunionnaise**, qui doit faire face aux défis cumulés de l'ultra-périphéricité, de la compétitivité, du respect de l'environnement et de la prise en compte de nouvelles demandes sociétales.
- Le dispositif 111.4 « formation des actifs agricoles » comprend un unique cadre d'intervention, 130 000€ de FEADER programmés sur deux dossiers en juin 2010. Les actions ont été mises en œuvre en 2007 et 2008 dans le cadre des programmes de formation de la région. Il s'inscrit pleinement dans l'amélioration de la compétitivité des exploitations. Les actifs agricoles sont confrontés à l'évolution des techniques, aux exigences des consommateurs, à la concurrence des importations et à la diminution du foncier agricole. Pour y faire face, les agriculteurs sont obligés **d'améliorer la qualité de leur production, de les diversifier et de réduire les coûts de revient**. Ces mesures ne peuvent se concrétiser qu'avec l'acquisition de nouvelles compétences offertes par ces formations.

Contribution des activités de formation à l'amélioration de la gestion durable, notamment celle des ressources naturelles

Les actions de formation proposées par le dispositif 111.4 visent spécifiquement à une consolidation économique des exploitations qui prend en compte la composante environnementale, en favorisant un développement durable. Parmi les formations proposées, certaines portaient spécifiquement sur la gestion durable des ressources naturelles (ex : gestion des effluents d'élevage, itinéraires techniques en agriculture raisonnée, etc.) mais n'ont pas forcément été mobilisées faute de demandeurs. Toutefois, il est important de noter que la problématique agroenvironnementale a volontairement été mise de côté par la région dans les appels d'offre car un travail est en cours avec la DAF pour identifier les besoins et proposer des formations adaptées en conséquence.

La problématique du foncier agricole constitue un enjeu majeur : la préservation des terres agricoles passe par une gestion durable de celles-ci. Le dispositif 111.3 « animation pour une politique foncière volontariste » a pour objectif premier une préservation des terres agricoles et lutte contre la friche.

Des actions visant la gestion des déchets agricoles (111.13 et 111.33) participent à la gestion durable des exploitations. Elles représentent 5 dossiers et 250 000 € de FEADER.

Conformité des cours de formation assistée aux besoins et cohérence avec d'autres mesures du programme

Les appels d'offre de la Région sur les formations auprès des actifs agricoles comportent une liste assez large de sujets pouvant faire l'objet de formation. La chambre d'agriculture a proposé dans sa réponse un ensemble de formations correspondant aux besoins identifiés dans le cadre de sa vision des filières agricoles et agroalimentaires à l'horizon 2010. Le souci de répondre aux besoins régionaux a bien été pris en compte dans les propositions de formation.

Mesure 112 : Installation de jeunes agriculteurs

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle facilité l'installation durable des jeunes agriculteurs de l'un ou l'autre sexe?
Dans quelle mesure l'aide a-t-elle facilité l'ajustement structurel des exploitations après l'établissement initial des jeunes agriculteurs?
Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à améliorer le potentiel humain dans le secteur agricole?
Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole?

Un niveau de programmation grevé par la consommation des reliquats du DOCUP en priorité

Tableau 19 - Indicateurs de programmation de la mesure 112 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
112.1	Aides à l'installation	10,667	6,4	0,9	13%	4

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Des niveaux de réalisation physique encore faibles

Tableau 20 - Indicateurs de réalisation de la mesure 112

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de Jeunes Agriculteurs aidés	40 par an	80	29%	21	7,5%
Volume total des investissements	Environ 10 M€	6 810 000	68%	3 826 364	38%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les taux de programmation et de réalisation sont faibles car l'essentiel des installations réalisées sur la période a utilisé les reliquats FEOGA du DOCUP 2000-2006 (41 installations).

Comme évoqué ci-dessus, cette mesure a été faiblement souscrite pour plusieurs raisons :

- utilisation en priorité des reliquats du FEOGA en 2007 et 2008 (représentant 41 installations sur 54 installations sur la période) ;
- faible disponibilité du foncier agricole ;
- incertitude liée au lancement du programme.

Si le nombre d'installations reste faible au 30 juin 2010, le volume total des investissements atteint déjà des niveaux conséquents.

Réponses aux questions d'évaluation

L'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) est conditionnée à des exigences permettant de sécuriser l'installation, notamment :

- le candidat doit fournir un plan de développement de l'exploitation sur 5 ans, détaillant les prévisions en matière de production et de commercialisation et un éventuel plan de formation ;
- le candidat doit justifier d'un diplôme, contribuant à la professionnalisation de la profession.

La grille d'attribution de la DJA valorise les qualifications supérieures et les produits pour lesquels les débouchés sont importants, laissant espérer un développement du potentiel humain et une meilleure compétitivité du secteur agricole. Les volumes déjà investis au regard du nombre d'installations suggère des installations de haute technicité et, en ce sens, plus productive.

Mesure 113 : Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles

Dans quelle mesure l'aide à la retraite anticipée a-t-elle contribué à introduire un changement structurel des exploitations, en particulier par le biais de synergies avec d'autres mesures?

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à améliorer le potentiel humain dans le secteur agricole?

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole?

Un niveau de programmation grevé par la consommation des reliquats du DOCUP en priorité

Tableau 21 - Indicateurs de programmation de la mesure 113 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
113-1	Soutien au dispositif de préretraite agricole	13,237	7,942	0,9	12%	3

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Malgré une reprise des stocks du PDRN programmés en priorité, la consommation de la mesure après trois années est faible.

Des niveaux de réalisation physique satisfaisants

Tableau 22 - Indicateurs de réalisation de la mesure 113

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitants en retraite anticipée	70 par an	210	43%	225	46%
Nombre d'ouvriers agricoles en retraite anticipée					0%
Nombre d'hectares libérés	2000 ha sur la période	2 381	119%	1 945	97%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Si l'on considère les départs pris en charge par le FEADER 2007-2013 uniquement, le nombre de départs en retraite s'établit à 2 sur les trois années, soit un taux de programmation quasi-nul. L'essentiel des installations correspond à une reprise des stocks du DOCUP 2000-2006.

Réponses aux questions d'évaluation

Les conditions d'attribution de l'aide contribuent au développement de la compétitivité de l'agriculture réunionnaise. L'aide consiste à soutenir les dépenses inhérentes aux départs anticipés d'agriculteurs qui s'engagent à transmettre leurs structures prioritairement :

- à un jeune qui s'installe avec les aides (Cf. mesure 112),
- à un agriculteur de moins de 50 ans qui conforte son exploitation et en améliore ainsi la viabilité
- ou à la SAFER qui gérera ou stockera le foncier dans l'attente d'une cession ultérieure à une personne remplissant les conditions des 2 cas susvisés, en vue d'une restructuration la meilleure possible.

Mesure 114 : Recours aux services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs

Dans quelle mesure le système a-t-il amélioré la gestion et la performance économique des exploitations agricoles et forestières?

Dans quelle mesure le système a-t-il contribué à améliorer le potentiel humain dans le secteur agricole?

Dans quelle mesure le système a-t-il contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole?

Une mesure faiblement souscrite par les agriculteurs

Tableau 23 - Indicateurs de programmation de la mesure 114 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
114.1	Projet Global d'Exploitation	8,889	4	0,2	6%	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure soutient des projets visant à l'accroissement significatif du niveau global de l'exploitation, par l'élaboration et le suivi d'un projet de développement de l'exploitation. Le projet global d'exploitation (PGE) vise à réaliser un diagnostic technique, économique, stratégique et environnemental de l'exploitation pour formaliser un projet de modernisation à l'horizon de 5 ans. La réalisation d'un PGE conditionne l'attribution de certaines aides publiques à l'investissement sur l'exploitation, et de l'essentiel des aides financées dans le cadre du FEADER. A compter du 1^{er} janvier 2009, l'accès aux aides à l'investissement (121.X et 311) dans les exploitations agricoles est subordonné à la réalisation d'un PGE (à partir d'un certain seuil d'investissement).

La profession agricole a montré quelques réticences à la mise en place des PGE, notamment sur le fait que sa réalisation conditionne l'attribution d'autres aides. Le PGE doit être cofinancé à hauteur de 25% par des dépenses privées, généralement payées par le bénéficiaire : compte tenu du coût supplémentaire que le PGE représente pour l'exploitant et du délai nécessaire à sa réalisation, l'exploitant se tourne préférentiellement vers les dispositifs de défiscalisation proposés par l'Etat pour réaliser les investissements souhaités, pour accélérer l'investissement en limitant les étapes permettant d'accéder à l'aide à l'investissement. Toutefois, pour les gros investissements, l'ensemble des aides disponibles sont mobilisées. Les relais ont mis un certain temps à se former à l'accompagnement au PGE et aux nouvelles contraintes conditionnant les aides européennes (fin de l'auto-construction, seuil d'intervention, etc.). Désormais opérationnels, on observe une meilleure consommation de cette mesure.

Cette mesure, qui devait permettre d'être un outil de pilotage de l'exploitation, est perçue comme une obligation administrative lourde. Les exigences pour réaliser un investissement sont plus lourdes que celles imposées dans la réglementation communautaire⁵. Enfin, la profession regrette que le PGE ne soit pas mieux valorisé lorsque les investissements sont réalisés.

⁵ La réglementation communautaire (article 26 du règlement 2005-1698 du Conseil) stipule que l'aide à la modernisation des exploitations agricoles est accordée pour les investissements matériels et/ou immatériels qui améliorent le niveau global des résultats de l'exploitation, et respectent les normes communautaires applicables à l'investissement concerné. Il n'y a pas d'autres exigences conditionnant l'attribution de l'aide.

Tableau 24 - Indicateurs de réalisation de la mesure 114

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitants aidés	500 par an	-	0%		0%
Nombre d'exploitants forestiers aidés		Pas de mesure mise en place pour ce type de bénéficiaire			

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les exploitants ont mis du temps à s'approprier le dispositif, les premiers dossiers n'ont été programmés qu'en 2009. Par ailleurs, les dossiers 2009 n'ont été programmés qu'en avril 2010 par le comité local de suivi, correspondant à 132 bénéficiaires d'après le RAE 2009 correspondant à un taux de programmation de 4% seulement. Les PGE ne semblent être réalisés que lorsqu'il s'agit d'une condition *sine qua non* à l'obtention d'autres aides à l'investissement : cela ne concerne que les exploitants réalisant de gros investissements.

Le PGE nécessite une anticipation des investissements de la part des exploitants, en rupture avec le raisonnement habituel : les investissements ne sont programmés qu'en fin d'année, selon les résultats de la campagne.

De plus, le PGE n'est modifiable qu'une seule fois. Ceci ne semble pas cohérent avec un contexte marqué par la crise économique et la versatilité des consommateurs. Il serait nécessaire de veiller à ce que cela ne diminue pas les capacités d'ajustement des agriculteurs aux réalités et aux évolutions des marchés.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution de la mesure à l'amélioration de la gestion et la performance économique des exploitations agricoles et forestières

La réalisation d'un PGE participe directement à améliorer la gestion et la performance économique des exploitations agricoles, et va même au-delà, car il inclut une dimension environnementale. Conformément aux exigences du cadre d'intervention, le porteur de l'action et le bénéficiaire doivent ainsi, *a minima* :

- dresser un état des lieux de l'existant sous forme d'un diagnostic stratégique, environnemental et technico-économique;
- retracer l'itinéraire dynamique de l'agriculteur ;
- faire des recommandations et des propositions de choix stratégiques issues du diagnostic ;
- établir un tableau prévisionnel des investissements sur une période de 5 ans ;
- rechercher et indiquer les voies et les moyens d'inscrire l'exploitation dans une logique de durabilité et d'amélioration du niveau global de l'exploitation.

Les standards de conditionnalité et de sécurité du travail fondés sur la législation communautaire font systématiquement partie du conseil dispensé, ils sont lus au regard des pratiques de l'exploitant.

La mesure concerne uniquement les exploitants agricoles. Les exploitations forestières ne sont pas comprises dans le cadre d'intervention

Après un démarrage difficile de la mesure, 132 exploitations ont été accompagnées dans la réalisation d'un PGE en 2009.

Une meilleure reconnaissance des résultats du PGE dans le cadre des investissements cofinancés par le FEADER permettrait d'améliorer la valeur ajoutée de cette opération pour les exploitants, afin qu'elle soit perçue comme un outil de pilotage stratégique et non comme une contrainte administrative.

Contribution de la mesure à l'amélioration du potentiel humain dans le secteur agricole

En revanche, le PGE étant requis pour des investissements à partir d'un certain seuil, il ne concerne pas ou peu les petits exploitants. Cependant, en réalisant un diagnostic stratégique de l'exploitation, il augmente les échanges entre des techniciens agricoles et des exploitants, participant à la diffusion de bonnes pratiques.

Contribution de la mesure à l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole

En participant à la gestion et la performance économique des exploitations agricoles, le PGE contribue à l'amélioration de la compétitivité du secteur.

Mesure 121 : Modernisation des exploitations agricoles.

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'utilisation des facteurs de production dans les exploitations agricoles? En particulier, dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils facilité l'introduction de nouvelles technologies et de l'innovation?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils amélioré l'accès au marché et la part de marché des exploitations agricoles?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à une activité persistante et durable des exploitations agricoles?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole?

La mesure 121, une mesure bien programmée en continuité avec la programmation précédente

Tableau 25 - Indicateurs de programmation de la mesure 121 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Program mé UE	% Program mé UE	Nombre de dossiers
121.1	Création, reprise et équipements de prairies	6,444	2,9	1,1	38%	3
121.21	Aides aux bâtiments d'élevage	12,334	3,7	2,0	55%	4
121.22	Investissements en matière de maîtrise des pollutions dues aux effluents d'élevage	4,167	1,875	0,8	44%	2
121.23	Etudes pour la mise en place d'investissements collectifs de traitement des effluents	1,1	0,495	0,0	0%	-
121.3	Création de retenues collinaires individuelles à usage agricole	4,5	2,025	0,3	14%	1
121.4	Equipements individuels d'irrigation	7,5	3,15	1,1	34%	4
121.5	Aides à la mécanisation des exploitations	13,51	3	1,3	44%	4
121.6	Soutien aux plantations de diversification végétale	8,429	1,9	1,0	52%	3
121.7	Investissements pour les cultures sous abri	6,145	1,47	1,2	81%	4
121.8	Soutien à la plantation de canne	33,333	10	4,8	48%	3
121	Modernisation des exploitations agricoles	97,462	30,52	13,60	45%	28
121.9	<i>Bilan santé de la PAC - Aides aux économies d'énergie</i>	0,75	0,675			-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure, le troisième en coût total du programme et la deuxième en montant FEADER, permet d'améliorer la compétitivité des filières agricoles :

- un tiers cible le soutien à la plantation de canne ;
- un autre tiers cible l'élevage ;
- le dernier tiers cible la filière végétale (hors canne à sucre).

Avec un taux de programmation de 45% sur l'ensemble des cadres d'intervention (hors dispositif ajouté dans le cadre du bilan de santé de la PAC), la mesure est bien souscrite, tirée par certains dispositifs en continuité avec la programmation précédente. Les trois dispositifs en faveur des filières végétales notamment présentent des taux de programmation supérieurs à la moyenne de la mesure. Ces dispositifs ont bénéficié d'un préfinancement par le Conseil Général (à l'exception du dispositif plantation de canne).

En revanche deux cadres d'intervention présentent des taux de programmation faibles ou nuls :

- le dispositif 121.23 : (Etudes pour la mise en place d'investissements collectifs de traitement des effluents) le cadre d'intervention de cette mesure n'a pas encore été agréé.

- le dispositif 121.3 : (Création de retenues collinaires individuelles à usage agricole) la réalisation d'un PGE conditionne l'obtention de cette aide. Cela semblerait avoir freiné la souscription à cette mesure.

Les seuils de remboursement pour cette mesure ont été relevés par rapport à la précédente programmation, entraînant un effet pervers sur la hausse des tarifs pratiqués par les fournisseurs (notamment sur l'aménagement foncier). Les seuils indiqués correspondent aux investissements pratiqués par les plus grandes exploitations, qui ne représentent qu'une petite partie des exploitations réunionnaises.

En revanche, faible niveau de réalisation physique

Tableau 26 - Indicateurs de réalisation de la mesure 121

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitations qui ont reçu une aide à l'investissement	11 300	1 997	17,7%	723	6%
Volume total des investissements	Environ 100 M€	27 302 137	27%	2 826 874	3%
Nombre d'hectares de canne plantés	8 500 ha	990,00	12%	1 294,05	15%
Superficie mise en culture sous abris ou en diversification	388 ha	9,78	3%	0,00	0%
Nombre d'hectares équipés pour l'irrigation	2500 ha	700	28%	0	0%
Capacité de stockage créée par les retenues collinaires	180 000 m ³	36 800,00	20%	0,00	0%
Nombre d'hectares de prairies créés ou améliorés	4 200 ha	546,00	13%	0,00	0%
Nombre de bâtiments d'élevage créés ou améliorés	380	99	26%	0	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Le nombre de bénéficiaires pour chacune des mesures n'est pas disponible : la mesure ciblant les exploitants agricoles individuels, les dossiers sont programmés annuellement en CLS « par paquet »⁶. Les réalisations physiques programmées en 2009 sont faibles contrastant avec les niveaux de programmation financière observés ci-dessus, malgré un préfinancement de ces dispositifs par le Conseil général. L'intervalle important relevé entre le programmé et le réalisé est dû aux retards de paiement liés à la mise en place d'OSIRIS (sans effet sur la programmation).

La comparaison des deux premiers indicateurs met en évidence le fait que les volumes investis par exploitation ont été plus importants : le volume total des investissements croît plus vite que le nombre d'exploitations bénéficiaires. Cette comparaison fait craindre une concentration des investissements essentiellement dans les plus grandes exploitations.

Malgré une forte consommation des dispositifs 121.6 (Soutien aux plantations de diversification végétale) et 121.7 (Investissements pour les cultures sous abri), la superficie mise en culture sous abris ou en diversification est très faible (seulement 3%). L'écart observé ne peut pas seulement reposer sur les 6 mois d'écart observés entre les taux de programmation financière (données au 30 juin 2010), et les taux de programmation physique observés à fin 2009.

De la même manière, le soutien à la plantation de canne correspondant à une aide à l'hectare, le taux de programmation physique devrait refléter le taux de programmation financière, ce qui n'est pas le cas (48% de programmation financière vs. 12% de programmation physique).

Sur ces deux dispositifs, soit les indicateurs de réalisation physiques ne sont pas les bons, soit les valeurs cibles indiquées ont été surdimensionnées.

⁶ Une programmation en CLS permet de programmer un ensemble de dossiers.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution des investissements à l'amélioration de l'utilisation des facteurs de production dans les exploitations agricoles (notamment introduction de nouvelles technologies et de l'innovation)

L'amélioration des bâtiments d'élevage (121.21) et l'aide à la mécanisation (121.5) ont pour objectif premier d'améliorer la performance des exploitations en améliorant l'utilisation des facteurs de production. La subordination des aides à la réalisation d'un PGE (à partir d'un seuil établi) contribue à optimiser l'utilisation des facteurs de production, dans le cadre du diagnostic stratégique et technico-économique de l'exploitation.

Plusieurs cadres d'intervention encouragent l'utilisation de techniques de production performantes et innovantes :

- L'investissement pour des cultures sous-abris (121.6) fait appel à des techniques de production innovantes.
- Les investissements en matière de maîtrise des pollutions dues aux effluents d'élevage (121.22) nécessitent de mettre en place de nouvelles pratiques sur l'exploitation.
- L'investissement pour des cultures sous-abris (121.6) fait appel à des techniques de production innovantes.
- Les équipements individuels d'irrigation (121.4) contribuent à améliorer l'utilisation de l'eau sur les exploitations.
- Le soutien aux plantations de diversification végétale (121.6) permet d'optimiser l'utilisation des terres.

La bonne programmation de ces dispositifs devrait contribuer à l'atteinte de ces objectifs.

Contribution des investissements à l'amélioration de l'accès au marché et à la compétitivité du secteur

En rationalisant l'utilisation des facteurs de production, l'exploitation peut espérer des gains de productivité lui permettant d'approvisionner le marché des prix plus compétitifs. L'enjeu est d'autant plus important que, le marché étroit de moins d'un million de consommateurs et de surcroît aux possibilités d'exportations limitées, ne favorise pas la réalisation d'économie d'échelles.

Contribution des investissements à une activité persistante et durable des exploitations agricoles

A nouveau, la subordination des aides à la réalisation d'un PGE contribue à inscrire les investissements dans une logique de durabilité, un des objectifs du PGE étant de « rechercher et indiquer les voies et les moyens d'inscrire l'exploitation dans une logique de durabilité et d'amélioration du niveau global de l'exploitation ».

Mesure 122 : Amélioration de la valeur économique des forêts.

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à accroître la diversification de la production des exploitations forestières?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'accès au marché et la part de marché des exploitations forestières dans des secteurs tels que celui des énergies renouvelables?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à maintenir ou promouvoir la gestion durable des forêts?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à accroître la compétitivité des exploitations forestières?

*Une programmation financière grevée par un cadre d'intervention non agréé***Tableau 27 - Indicateurs de programmation de la mesure 122 (en millions d'euros)**

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
122.1	Valorisation économique des espaces naturels et forestiers	7	4,2	1,2	29%	1
122.2	Exploitation forestière	1,5	0,9	0,0	0%	-
122	Amélioration de la valeur économique des forêts	8,5	5,10	1,21	24%	1

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La mesure vise d'une part la valorisation économique des espaces naturels et forestiers et d'autre part les aides à l'exploitation forestière.

Le premier dispositif vise à améliorer la valeur économique par une orientation des techniques sylvicoles vers la production de bois d'œuvre en privilégiant les essences indigènes adaptées susceptibles de fournir des bois de qualité tels que le tamarin ou les bois de couleur. Il permet de financer :

- les travaux sylvicoles et de conduite de boisements d'essences indigènes à vocation principale de production (tamarin, natte, benjoin...);
- travaux sylvicoles et de substitution graduelle des peuplements de cryptomérias.

Un premier dossier déposé par le Conseil général, principal propriétaire public du domaine forestier de La Réunion, a été validé en 2009, représentant 29% de la maquette UE.

Le cadre d'intervention de l'autre dispositif (exploitation forestière) est en cours de définition.

Tableau 28 - Indicateurs de réalisation de la mesure 122

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitations forestières qui ont reçu une aide à l'investissement	5	1	20%	-	0%
Volume total des investissements	1,2 M€ / tranche annuelle	2 017 319	24%	-	0%
Nombre d'hectares traités	600 ha / tranche	2 101	50%	-	0%
Volume de bois d'œuvre produit	10 000 m3 par an	-	0%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les données de réalisation physique sont cohérentes avec les données de réalisations financières. Le programme 2008-2009 d'interventions sylvicoles en forêts départementales et domaniales est mis en œuvre par l'ONF par l'intermédiaire du Conseil Général (le Conseil Général gardant ainsi la maîtrise des investissements).

*Réponses aux questions évaluatives***Contribution des investissements à l'accroissement de la diversification de la production des exploitations forestières**

Le dispositif 122.1 finance des travaux de conduite de boisement d'essences indigènes à vocation principale de production (tamarin, natte, benjoin...) et des travaux sylvicoles et de substitution graduelle des peuplements de cryptomérias permettant une diversification des essences forestières destinées au bois d'œuvre.

Le programme conduit par l'ONF prévoit des opérations de valorisation économique des espaces forestiers à savoir :

- pour 93% de la production à terme de bois (70% en tamarin des hauts, 16% en bois de couleur des hauts, 11% en bois de couleur des bas, 3% en cryptomeria)
- pour 7% l'adaptation du milieu forestier au développement d'activités agro-forestières (culture de vanille en sous-bois).

Mesure 123 : Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles.

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à introduire de nouvelles technologies et innovations?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la qualité des produits agricoles et forestiers?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'efficacité de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et forestiers?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'accès au marché et la part de marché des exploitations agricoles et forestières, notamment dans les secteurs tels que les énergies renouvelables?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole et du secteur forestier?

Une bonne programmation financière cohérente avec les indicateurs de réalisation physique

Tableau 29 - Indicateurs de programmation de la mesure 123 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
123.1	Evolution de l'outil agro-industriel	97,561	24	6,4	27%	30
123.2	Aide aux entreprises sylvicoles	1	0,3	0,0	0%	-
123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	98,561	24,30	6,38	26%	30

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

A nouveau, l'un des deux cadres d'intervention (en faveur des entreprises sylvicoles) n'est pas encore défini à la fin 2009 limitant le niveau de programmation sur cette mesure, mais ce dernier ne représente que moins de 1% du budget alloué à cette mesure.

L'autre dispositif vise à encourager l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles en soutenant les investissements dans les entreprises agro-alimentaires transformant des produits de l'annexe I produits majoritairement sur l'île de La Réunion. Celui-ci a été bien souscrit par les entreprises agricoles (principalement des industries sucrières).

Tableau 30 - Indicateurs de réalisation de la mesure 123

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'entreprises bénéficiant d'une aide	70	23	33%	1	1%
Volume total des investissements	Environ 90 M€	31 440 848	35%	526 641	1%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

L'analyse des 30 dossiers programmés au 30 juin 2009 permet de dresser les constats suivants :

- 14 entreprises et/ou coopératives ont bénéficié de la mesure 123 (Le nombre d'entreprises bénéficiant d'une aide semble être surestimé dans le RAE 2009) ;
- le secteur sucrier, par l'intermédiaire des deux usines sucrières (Sucrière de La Réunion, Sucrierie de Bois-Rouge) et d'autres acteurs du secteur (SUDER, SUCRINVEST) concentrent l'essentiel des opérations (20) et 59% du FEADER alloué à cette mesure ;
- 7 bénéficiaires relèvent des filières d'élevage et concentrent 38% du montant FEADER alloué ;
- la filière végétale (hors canne à sucre) ne représente que 3 opérations et 3% du montant FEADER.

Compte tenu de la concentration des actions sur la filière sucrière, et au regard des montants alloués à cette mesure, pesant pour 15% de la maquette financière totale pour le PDR, la question se pose de mettre en place un programme pluriannuel pour mieux organiser les investissements bénéficiant à la filière sucre, dans le cadre de cette mesure. L'objectif étant d'éviter un saupoudrage des actions financées au profit d'un développement rationnel et cohérent de la filière.

Réponses aux questions évaluatives

Contribution des investissements à l'introduction de nouvelles technologies et innovations

Certaines interventions financées dans le cadre de cette mesure ont participé à l'introduction de nouvelles technologies et innovations dans les entreprises bénéficiaires. A titre d'exemple, voici quelques opérations financées :

- Budget refroidisseur mélasse ;
- Equipement de travail des viandes pour améliorer la valorisation des viandes bovine et porcine produites à La Réunion ;
- Installation de variateurs de fréquence sur le mécanisme de levage des ponts roulants ;
- Transformation de fruits tropicaux en purée surgelée.

Contribution des investissements à l'amélioration de la qualité des produits agricoles et forestiers

Au moins trois opérations ont pour objectifs d'améliorer la qualité des produits :

- Augmentation des capacités de production de l'atelier « Produits laitiers frais » avec meilleure maîtrise des process de fabrication
- Equipement de travail des viandes pour améliorer la valorisation des viandes bovine et Porcine produites à La Réunion ;
- Investissements pour l'amélioration de la qualité des sucres et l'augmentation de la productivité ainsi que la maîtrise des risques dans la sucrerie du Gol.

Contribution des investissements à l'amélioration de l'efficacité de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et forestiers

De nombreuses opérations financent des investissements visant à améliorer les procédés de fabrication :

- Plusieurs opérations visent à améliorer la réception des cannes dans les centres ;
- Amélioration du process industriel au niveau d'une usine sucrière ;
- Investissement pour l'amélioration de la performance et de la fiabilité des process et de la maîtrise des risques alimentaires, environnementaux dans une sucrerie ;
- Développement de la production et réorganisation des phases de conditionnement et de stockage de la production et renforcement du contrôle qualité des produits ;
- Extension des capacités de préparation des bases laitières pour l'UHT et optimisation de la ligne de yaourt à boire ;
- Extension, modernisation et développement d'un abattoir de volailles.

Contribution des investissements à l'amélioration de l'accès au marché et la part de marché des exploitations agricoles et forestières, notamment dans les secteurs tels que les énergies renouvelables

Non disponible.

Note : A La Réunion, deux usines thermiques (Gol et Bois Rouge) fonctionnent avec du charbon et de la bagasse (déchets de la canne). Les exploitants agricoles ont obtenu en 2009 d'être rémunérés sur le débouché énergétique en plus de la valeur sucrière. Le soutien à la canne permet globalement de favoriser les énergies renouvelables. De plus, des panneaux photovoltaïques sont installés dans les champs de canne. Si le PDR ne vise pas spécifiquement le soutien aux énergies renouvelables, le secteur de la canne contribue à l'utilisation des énergies renouvelables à La Réunion.

Contribution des investissements à l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole et du secteur forestier

Les opérations financées dans le cadre de cette mesure ont pour objectif d'améliorer la productivité des entreprises : elles participent ainsi à réduire les coûts de production et donc à une position plus compétitive sur le marché.

Mesure 125 : Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier.

Dans quelle mesure le système a-t-il contribué à la restructuration et au développement du potentiel physique grâce à l'amélioration des infrastructures?

Dans quelle mesure le système a-t-il encouragé la compétitivité des exploitations agricoles et forestières par l'amélioration des infrastructures?

Une programmation timide de la mesure

Tableau 31 - Indicateurs de programmation de la mesure 125 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Program mé UE	% Program mé UE	Nombre de dossiers
125.1	Soutien aux travaux d'amélioration foncière	26,667	12	5,8	49%	3
125.2	Territoires prioritaires de structuration foncière	16	8,16	0,1	1%	3
125.3	Etudes de réorganisation foncière	1,5	0,9	0,2	17%	2
125.4	Regroupement Habitat des actifs Agricoles	7,777	3,5	0,0	0%	-
125.5	Développement des périmètres hydroagricoles	116,667	70	8,4	12%	1
125.6	Voiries communales à vocation rurale	23,333	14	5,4	38%	18
125	Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	191,94	108,56	19,86	18%	27
125.5 bis	Bilan santé de la PAC - Gestion économe de ressources en eau pour l'irrigation agricole	1,0978	0,988			-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Avec une maquette de 108,6 millions d'euros cette mesure représente près d'un tiers du budget FEADER alloué à La Réunion, illustrant l'importance du développement des infrastructures dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier réunionnais.

Le dispositif 125.5 (développement des périmètres hydroagricoles) représente 65% de la maquette de la mesure : la programmation financière de l'ensemble de la mesure dépend fortement de ce dispositif. La tranche 1 d'une opération de développement des périmètres agricoles du littoral ouest a été programmée en 2009. L'ensemble des opérations prévues dans le cadre de ce dispositif ayant été prévues par le Conseil Général, il n'y a pas de risque de sous-consommation de cette mesure.

Deux dispositifs de structuration du foncier ont un niveau de programmation quasi-nul à la fin 2009 : 125.2 (Territoires prioritaires de structuration foncière) et 125.4 (Regroupement Habitat des actifs Agricoles). Sur la première mesure, quatre projets sont en phase d'études. Sur la seconde mesure, aucune opération n'a été programmée à ce jour, notamment à cause des problèmes rencontrés sur l'action « Lotissements d'habitat rural (LHR) » du DOCUP sur la période 2000-2006. A la différence du DOCUP, seuls les agriculteurs peuvent bénéficier de ce dispositif. Les trois dernières opérations programmées dans le cadre du DOCUP présentant des difficultés importantes, la SAFER estime que la relance de ce dispositif devra se faire sous les trois conditions suivantes :

- Déstockage des lots libres sur les communes concernées ;
- Qu'il y ait une demande inscrite dans le cadre d'une démarche collective et réfléchie (charte agricole), de manière à mener en amont une enquête pour pré-identifier les bénéficiaires potentiels et définir ainsi au mieux la taille de chaque opération ;

- Réalisation d'un diagnostic technique préalable plus précis nécessaire pour appréhender le coût des investissements au regard de la taille de l'opération (Raccordement aux réseaux publics, système d'assainissement des eaux usées etc.) : la proximité des bourgs et agglomérations sera recherchée prioritairement.

Les autres dispositifs ne présentent pas de retard de programmation inquiétants. Sur les six dispositifs programmés en 2009, quatre cadres d'intervention avaient été validés en 2008, entraînant un lancement tardif de la mesure.

Tableau 32 - Indicateurs de réalisation de la mesure 125

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'actions soutenues	95	39	41%	-	0%
Volume total des investissements	148,8 M€	35 144 862,18	24%	-	0%
Nombre de lotissements agricoles créés	10	-	0%	-	0%
Nombre de dossiers d'amélioration foncière	3200 dossiers sur la période et 12 territoires prioritaires de restructuration foncière	797 et 4 territoires	25%	-	0%
Linéaire de canalisation posée	420 km	4,83	1%	-	0%
Nombre d'hectares travaillés	5 600 ha sur la période	14 458	258%	-	0%
Nombre d'hectares desservis par les chemins	5 300 ha sur la période	1 398	26%	-	0%
Linéaire de voirie publique créé	93 km sur la période	26,17	28%	-	0%
Accroissement de la surface irriguée	5310 ha	3 044	57%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Au regard des taux de programmation financière, le niveau des indicateurs de réalisation physique sont satisfaisants.

Réponses aux questions évaluatives

Contribution du système à la restructuration et au développement du potentiel physique grâce à l'amélioration des infrastructures

Concernant l'amélioration des infrastructures, 18 chemins répartis sur 5 communes ont été modernisés dans le cadre du dispositif 125.6 représentant 26 km. Les travaux d'irrigation sont majoritairement en phase d'étude à la fin 2009.

Contribution du système à la compétitivité des exploitations agricoles et forestières par l'amélioration des infrastructures

Les travaux d'irrigation devraient à terme contribuer à améliorer la productivité des exploitations agricoles (notamment cannières) qui bénéficieront des ouvrages, et renforcer ainsi leur compétitivité. La modernisation des chemins facilite la conduite des élevages dans les zones concernées.

6.2.1. Indicateurs de résultats de l'axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers

Le tableau ci-dessous présente les indicateurs de résultats de l'axe 1 après trois années de programmation. La mise en perspectives des indicateurs de résultats permet de porter un jugement sur l'atteinte des résultats.

- ▶ Conformément à la quantification prévue dans le PDR, les volumes de production agricole ont augmenté entre 2006 et 2009, sauf pour la canne à sucre qui a connu une mauvaise année en 2008 faisant suite au cyclone Gamède fin 2006 et la sécheresse en 2007.
- ▶ La valeur ajoutée de la production agricole a également augmenté tant pour les filières animales que pour les filières végétales. En revanche, les indicateurs portant sur la valeur de la production des industries agro-alimentaires sont en déclin par rapport au niveau de référence de 2003.
- ▶ Les indicateurs portant sur la modernisation des exploitations et la mise en place de démarche qualité sont plus que satisfaisants, confirmant les efforts effectués par les partenaires de l'agriculture et les exploitants pour valoriser la production.
- ▶ En revanche, le nombre de jeunes agriculteurs installés sur l'île pendant la période a été inférieur aux prévisions pour plusieurs raisons, à commencer par le manque de disponibilité du foncier agricole limitant l'installation de jeunes agriculteurs, au profit des agrandissements.

Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Indicateurs	Quantification	Valeur de référence	Valeur 2007 (source RAE 2007)	Valeur 2008 (source RAE 2008)	Valeur 2009 (source RAE 2009)	Bilan mi-parcours	Résultat
Nombre de participants qui ont achevé avec succès une session de formation en rapport avec l'agriculture et/ou la forêt : Nombre de stagiaires ayant suivi intégralement la formation	200 par an	203 (moyenne des années 2005 et 2006) - Bilan Région					N/A
Accroissement de la production des filières	Croissance						Bon
<i>Canne (quintaux)</i>		18 600 000	18 643 320	15 929 565	19 076 300	-4%	Mauvais
<i>Lait (hl)</i>		226 719	246 535	240 414	208 790	2%	Moyen
<i>Viande de porc (t)</i>		11 699	12 955	12 944	12 100	8%	Bon
<i>Volaille (t)</i>		13 743	14 391	14 898	14 450	6%	Bon
Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations / entreprises soutenues :	Croissance					2003-2005 / 2006-2008	Bon
<i>Filières végétales (M€)</i>		122,71	149	129	138,3	13%	Bon
<i>Filières animales (M€)</i>		49,56	60	59	58,4	19%	Bon
<i>Valeur ajoutée brute pour les IAA(M€)</i>		188 M€ (INSEE 2003)	180,1 M€ (agreste 2006)	171,8 M€ (agreste 2007)	171,8 M€ (agreste 2007)		Mauvais
Nombre d'exploitations / d'entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques :							Bon
<i>Nombre d'exploitations ayant obtenu un signe officiel de qualité français ou européen</i>		30	41	57	185	Moyenne sur 3 ans: 62	Bon
<i>Taux de mécanisation de la coupe de canne (% surfaces)</i>		15%	18%	18%	18%	3%	Bon
<i>Taux de mécanisation du chargement de canne (% surfaces)</i>		90%	98%	98%	98%	8%	Bon
Valeur de la production agricole répondant à des normes de qualité ou correspondant à des labels de qualité reconnus	Augmentation	Etudes à mettre en place pour quantifier cet indicateur	Etude à faire à miparcours				N/A
Nombre d'exploitations entrant sur le marché : Nombre de jeunes agriculteurs installés	50 par an	56 par an en moyenne de 2000 à 2005	23 en 2007 (DOCUP 2006)	25 jeunes ont été installés dont 18 au titre du DOCUP 2000-2006 et 7 au titre du PO FEADER 2007-2013	19 jeunes ont été installés en 2009	Taux de réalisation: 45%	Mauvais

6.1. Réponses aux questions évaluatives de l'axe 2

Mesure 211 et 212 : Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels

Dans quelle mesure les primes compensatoires ont-elles contribué à garantir l'utilisation continue des terres agricoles dans les zones de montagne?

Dans quelle mesure les primes compensatoires ont-elles contribué au maintien d'une communauté rurale viable dans les zones de montagne?

Dans quelle mesure le système a-t-il contribué à maintenir ou promouvoir des systèmes d'exploitation agricole durables?

Dans quelle mesure le système a-t-il contribué à maintenir la campagne et à améliorer l'environnement?

Une mesure fortement sollicitée par les exploitants, ayant bénéficié d'un abondement dans le cadre du bilan de santé de la PAC

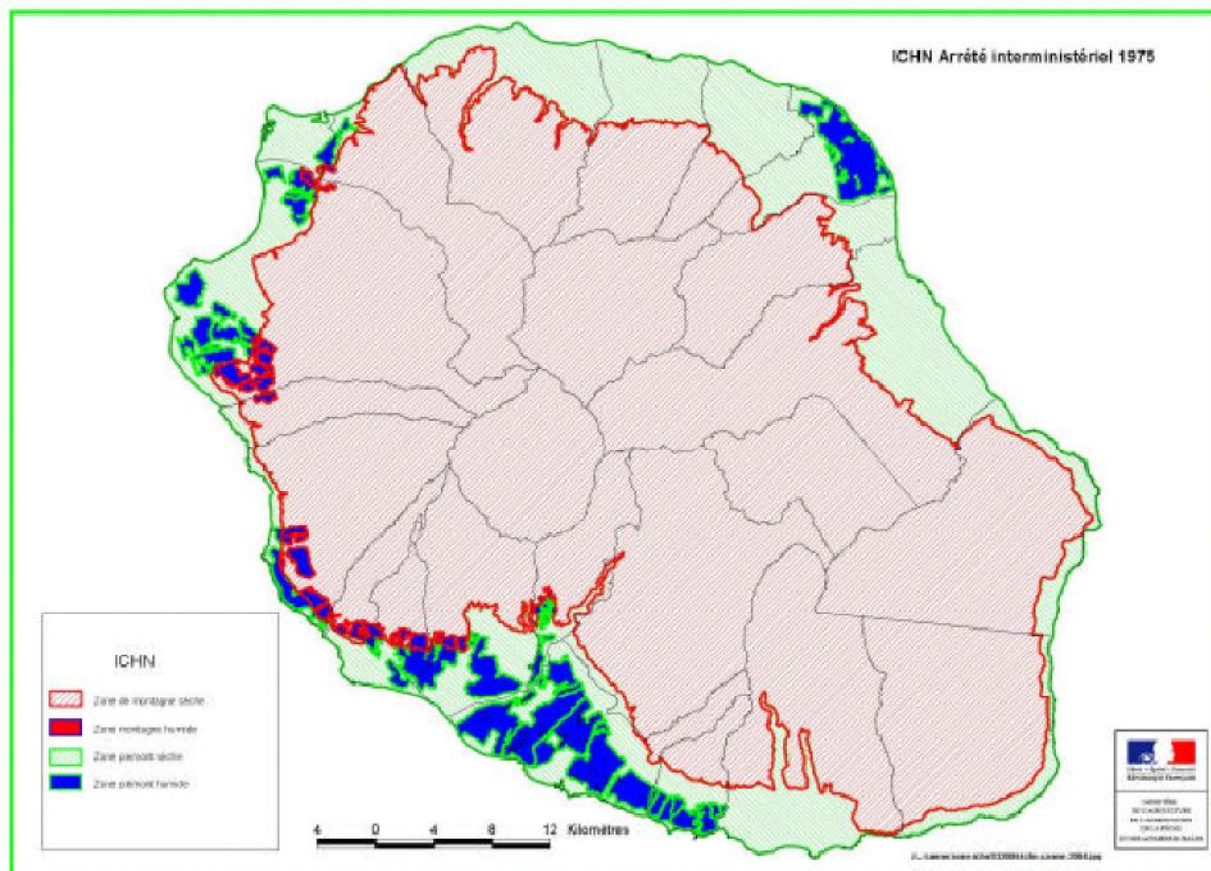
Tableau 33 - Indicateurs de programmation de la mesure 211 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
211.1	Prises en compte des handicaps naturels pour les exploitations agricoles en zone de montagne	27,667	20,75	11,1	53%	4
212.1	Prises en compte des handicaps naturels pour les exploitations agricoles en zone de piémont	12,2	9,15	5,9	64%	4
211.1 bis	Prises en compte des handicaps naturels pour les exploitations agricoles en zone de montagne	1,797	1,348	0,0	0%	-
212.1 bis	Prises en compte des handicaps naturels pour les exploitations agricoles en zone de piémont	1,792	0,594	0,0	0%	-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Les mesures 211 et 212, communément appelée indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), présentent un fort taux de programmation au 30 juin 2010, supérieurs à 50%.

Figure 6 - Parties de l'île situées en zone ICHN



Source : PDR Réunion

La Réunion a choisi de distinguer les exploitations agricoles situées en zone de montagne (mesure 211) des exploitations situées dans une zone présentant un autre handicap naturel (zone défavorisée simple ou de handicap spécifique en zone de piémont : mesure 212).

Le transfert de la gestion de l'ICHN du PDR national en 2000-2006 au PDR régional sur la nouvelle période de programmation a posé quelques problèmes, car le système de gestion local prévoit que seuls les dossiers programmés en comité local de suivi peuvent être payés. Par conséquent, le traitement des dossiers pour la programmation par le CLS est effectué « par paquet » annuellement, contrairement à la programmation effectuée en continu sur la période de programmation précédente.

Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, cette mesure a bénéficié d'un abondement réaffirmant le soutien de l'Europe au secteur de l'élevage et à la valorisation environnementale des zones défavorisées. Le rythme de consommation important faisait courir le risque d'une enveloppe insuffisante sur la période mais ce nouvel abondement réduit ce risque. A la différence de la France métropolitaine, le niveau annuel de consommation de l'ICHN à La Réunion n'a pas nécessité d'appliquer des stabilisateurs pour moduler le taux des paiements aux bénéficiaires.

Tableau 34 - Indicateurs de réalisation de la mesure 211

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitations aidées en zones de montagne	15 400	4 829	31%	4 682	30%
Terres agricoles aidées en zones de montagne	112 000	44 750	40%	39 159	35%
Nombre d'exploitations aidées en zone défavorisée simple ou de handicap spécifique	11 200	6 799	61%	4 987	45%
Terres agricoles aidées en zone défavorisée simple ou de handicap spécifique	101 500	35 350	35%	24 374	24%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Malgré quelques incohérences dans les valeurs indiquées dans le PDR 2009 concernant le nombre d'exploitations bénéficiaires, il semble que les indicateurs de réalisation physique atteignent un niveau satisfaisant à la fin 2009, en harmonie avec les niveaux de programmation financière observés.

Réponses aux questions évaluatives

Contribution des primes compensatoires pour garantir l'utilisation continue des terres agricoles dans les zones de montagne

Compte tenu des conditions géographiques de l'île, la quasi-totalité du territoire est située en zone défavorisée. L'ICHN représente donc une part des revenus pour la majorité des exploitants de l'île. L'évaluation ex-post du PDRN 2000-2006 estimait à 67,5% la pénétration de l'ICHN dans l'ensemble des exploitations à La Réunion.

Contribution des primes compensatoires pour maintenir une communauté rurale viable dans les zones de montagne

Bien que non chiffré, ce complément de revenu participe à maintenir un niveau de revenu dans les exploitations agricoles, contribuant au maintien d'une activité économique dans ces zones défavorisées et une communauté rurale viable.

Contribution du système pour maintenir ou promouvoir des systèmes d'exploitations agricoles durables

Les conditions d'éligibilité de l'aide limitent l'attribution de l'aide aux exploitations ayant des pratiques agricoles durables, ou favorisent les exploitations ayant les pratiques les plus durables : le pourcentage de l'aide est maximal pour un chargement optimal compris entre 1 et 2,5 UGB/ha, et décroît au-delà de cette limite.

Mesure 214 : Paiements agroenvironnementaux

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou promouvoir des systèmes d'agriculture durable?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer les habitats et la biodiversité?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer la qualité de l'eau?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer la qualité du sol?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à atténuer les changements climatiques?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer le paysage et ses caractéristiques?

Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à améliorer l'environnement? Établissez une distinction entre la contribution des aides agro-environnementales mises en œuvre en tant que mesures obligatoires spécifiques au site et celle des mesures moins contraignantes qui sont largement appliquées.

La bonne programmation financière de la mesure 214 masquent une faible programmation des MAE

Tableau 35 - Indicateurs de programmation de la mesure 214 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
214.1	Valorisation des engagements agri environnementaux	18,067	13,55	3,9	29%	3
214.1 bis	Bilan santé de la PAC - Valorisation des engagements agri environnementaux	1,20675	0,905	-	-	-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La mesure 214 comprend six dispositifs, cinq étant non territorialisés en continuité avec la programmation précédente et le nouveau dispositif des MAE territorialisés introduits avec la nouvelle programmation.

Dispositifs couvrant tout le territoire (mesures système) :

- Dispositif 214.1 - Conversion à l'Agriculture Biologique
- Dispositif 214.2 - Maintien de l'Agriculture Biologique
- Dispositif 214.3 - Mesure Herbagère Agroenvironnementale
- Dispositif 214.4 - Mesure Cannière Agroenvironnementale
- Dispositif 214.5 - Préparation des matières plastiques en vue de leur recyclage

Dispositif zoné : 214.6 MAE territorialisées (MAE-T)

Les mesures agro-environnementales territorialisées visent essentiellement à préserver ou rétablir la qualité de l'eau et à limiter l'érosion et préserver la biodiversité.

Pour définir les territoires pouvant bénéficier de ce dernier dispositif, quatre enjeux environnementaux majeurs ont été identifiés pour La Réunion : eau, sol, biodiversité et paysage. Pour préserver ces quatre ressources, une cartographie des zones dans lesquelles les pratiques agricoles ont un impact fort sur l'environnement a été établie, permettant de définir 10 zones de production agricole à fort enjeu agro-environnemental ou zones sensibles. Ces territoires correspondent aux zones éligibles aux MAE-T. En concertation avec les structures locales, les mesures éligibles à un financement dans le cadre du dispositif 214.6 ont été définies.

Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, la mesure 214 a été abondée à hauteur de 1,2 million d'euros en 2010.

Les contrats CTE, CAD et PHAE engagés sur la période de programmation précédente 2000-2006 mais n'étant pas arrivés à échéance (5 ans) sont payés par le FEADER. La mesure 214 a été bien programmée avec 29% de taux de programmation UE au 30 juin 2010, principalement grâce aux paiements des stocks 2000-2006, représentant 32% des paiements FEADER sur la mesure 214.

En l'absence de ces stocks issus des engagements pris sur le PDRN, le taux de programmation n'est plus que de 20%.

Tableau 36 - Indicateurs de réalisation de la mesure 214

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitations agricoles ou d'autres types d'exploitations aidées sur la période	850	323	38%	?	?
Surface totale sous paiements agroenvironnementaux sur la période (ha)	Moyenne/an 7600	4375	8%	?	?
Nombre total de contrats	Moyenne/an 500	366	10%	?	?
Nombre de demandes en rapport avec la ressource	Indicateur non pertinent au regard de la mesure				

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
génétique					

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Tous les dispositifs ont été mobilisés à fin 2009, avec une surface engagée pour les dispositifs 214-3 (MHAÉ) et 214-4 (MCAÉ) importante représentant l'essentiel des surfaces et des dossiers engagés sur la mesure 214. Les dispositifs 214-1 et 214-2 font intervenir des surfaces plus petites notamment parce qu'il s'agit d'exploitations maraîchères.

L'extraction présentée ci-dessous ne rend pas compte de la mobilisation des dispositifs 214.2 et 214.5 afin d'éviter les doubles comptes de le calcul des indicateurs. Les bénéficiaires de ces mesures étant également bénéficiaires d'autres dispositifs (généralement ICHN).

Le nombre d'exploitations ayant bénéficié des MAE-T est particulièrement faible au regard de l'importance de ce dispositif dans le cadre de la nouvelle période de programmation.

Tableau 37 - Nombre de dossiers et d'hectares engagés sur la mesure 214 à La Réunion

Dispositif	Nombre d'exploitations	Nombre de contrats	Nombre d'ha engagés
STOCKS FEOGA (payés par du FEADER)			
CAD	305		4562
CTE	84		759
PHAE	3		1226
MESURES DU FEADER			
Dispositif 214.1 - Conversion à l'Agriculture Biologique	6	8	14,34
Dispositif 214.2 - Maintien de l'Agriculture Biologique	ND	ND	ND
Dispositif 214.3 - Mesure Herbagère Agroenvironnementale	65	65	2379,71
Dispositif 214.4 - Mesure Cannièrre Agroenvironnementale	233	233	1760,94
Dispositif 214.5 - Préparation des matières plastiques en vue de leur recyclage	ND	ND	ND
Dispositif zoné : 214.6 MAE territorialisées (MAE-T)	19	60	219,6
Total FEADER	323	366	4374,56

Source : Données AGILE - Paiements intervenus sur la mesure 214

Une extraction des dossiers payés d'OSIRIS permet de compléter l'analyse : au moins 2 exploitations ont bénéficié du dispositif 214.2 et 58 exploitations ont bénéficié du dispositif 214.5. Ces données ne comprennent pas les dossiers ayant été programmés.

Enfin, aucune information n'est disponible sur la mobilisation des MAE territorialisées (214.6). La programmation de ces 12 dispositifs territorialisés est très faible sur la période.

Réponses aux questions évaluatives

Contribution des aides agro-environnementales au maintien ou à la promotion des systèmes d'agriculture durable

La plupart des dispositifs financés dans le cadre de la mesure 214 a pour objectif de promouvoir des systèmes d'agriculture durable, à faible impact sur les ressources naturelles.

Contribution des aides agro-environnementales au maintien ou à l'amélioration les habitats et la biodiversité, de la qualité de l'eau, de la qualité du sol, du paysage et ses caractéristiques

Les mesures territorialisées permettent de contribuer à prendre en compte au moins un des quatre enjeux majeurs identifiés à La Réunion. La contribution de chaque engagement à chacun des enjeux est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 38 - Liste des MAE-T

Nomenclature	Engagements unitaires	Enjeu			
		eau	sol	biod.	pays.
COUVER_1	Implantation de cultures intermédiaires en période cyclonique	X	X	X	
COUVER_2	Enherbement sous cultures pérennes ligneuses	X	X		
COUVER_3	Mise en place d'un paillage végétal sur canne à sucre	X	X		
MILIEU_1	Implantation (non rémunérée) et entretien de haies pour la lutte contre l'érosion	X	X	X	X
MILIEU_2	Lutttes contre les espèces végétales envahissantes des espaces naturels			X	X
MILIEU_3	Création et maintien de fosses de diversion en pente douce		X	X	
MILIEU_4	Maintien des îlots boisés de l'exploitation			X	X
FERTI_1	Remplacement de la fertilisation minérale par une fertilisation organique par un amendement organique dans un proportion d'au moins 50 %	X	X		
HERBI_1	Mise en place d'un paillage végétal ou biodégradable en cultures maraîchères	X	X	X	X
LBIO_1	Mise en place de la lutte biologique	X			
LBIO_2	Protection agroécologique des cultures maraîchères par création (non rémunérée), entretien (non rémunéré) et traitement de haies	X	X	X	
BIO SERRE	Agriculture biologique sous serres	X			

Source : PDR Réunion

Contribution des aides agro-environnementales à l'atténuation des changements climatiques

Le rôle de l'entretien des prairies dans la protection des écosystèmes et la lutte contre le changement climatique, notamment pour son rôle clé dans le stockage du carbone est un des principes fondateurs de la PHAE.

Contribution des aides agro-environnementales à l'amélioration de l'environnement

Les opérations financées dans le cadre de la mesure 214 participent à la protection de l'environnement, par la mise en place de techniques agricoles ayant des effets bénéfiques sur :

- la protection des sols contre l'érosion (COUVER_1,2 et 3, MILIEU_1, HERBI_1),
- la moindre utilisation des produits polluants permettant la préservation de la qualité de l'eau et des sols (ex : MCAE, FERTI1, LBIO_1 et LBIO_2, CAB et MAB, BIOSERRE) ;
- la biodiversité (PHAE, MILIEU_2, MILIEU_4).

Le faible niveau de mobilisation des MAE sur le territoire rend incertaines les contributions de la mesure à ces différents objectifs. Un effort devra être fourni pour améliorer la programmation de ces dispositifs, passant par exemple par une communication adaptée auprès des exploitants.

Mesure 226 : Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention

Dans quelle mesure les actions soutenues ont-elles contribué à restaurer le potentiel forestier dans les forêts endommagées?

Dans quelle mesure les actions préventives introduites ont-elles contribué au maintien des forêts?

Dans quelle mesure les actions soutenues ont-elles contribué à accroître la gestion durable de la terre forestière?

Dans quelle mesure les actions soutenues ont-elles contribué à l'amélioration de l'environnement?

Un niveau de réalisation financière satisfaisant

Tableau 39 - Indicateurs de programmation de la mesure 226

Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
226.1 Défense des Forêts Contre l'Incendie	1,2	0,9	0,4	49%	1

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure observe un bon niveau de programmation financière au 30 juin 2010 (49%) grâce à une opération menée par l'office national des forêts, faisant suite au plan départemental de défense des forêts contre l'incendie (PDFCI) arrêté le 5 mai 2009. Le CLS a donné son agrément pour le financement du programme en septembre 2009.

Tableau 40 - Indicateurs de réalisation de la mesure 226

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'actions de préventions et de reconstitutions	10	3	30%	-	0%
Surfaces aidées de forêts endommagées	Indicateur non pertinent au regard de la mesure	N/A	N/A	N/A	N/A

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les actions prévues dans le cadre de ce programme sont les suivantes :

- entretien de 35,4 hectares de coupures de combustible prioritaires dans le maillage existant ;
- réfection de 3 retenues collinaires et amélioration de l'alimentation de 5 citernes permettant de garantir des volumes d'eau disponibles ; sur les secteurs à risque des hauts de l'ouest et du volcan ;
- mise en sécurité d'un tronçon de 900 mètres sur une route forestière, fermée à la circulation depuis le passage du cyclone Gamède.

Réponse aux questions évaluatives

Les actions programmées en 2009 portent essentiellement sur la prévention du risque incendie sur les zones concernées. La restauration du potentiel forestier, la gestion durable et l'amélioration de l'environnement n'étaient pas visées par le programme. La surface moyenne incendiée par départ de feu ayant diminué de 37% en cumulant les trois années par rapport à la valeur de référence, cette mesure semble avoir porté ses fruits en matière de maintien des forêts.

Mesure 227 : Investissements non productifs

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué au maintien ou à la promotion de systèmes forestiers durables?
Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à promouvoir la valeur d'agrément public des zones forestières?
Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'environnement et à maintenir les espaces ruraux?

Tableau 41 - Indicateurs de programmation de la mesure 227 (en millions d'euros)

Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
227.1 Préservation des espaces naturels et forestiers	10,4	7,8	3,4	44%	3

Source : Données AGILE au 30 juin 2010.

La mesure soutient les projets répondant aux objectifs suivants :

- maintenance et restauration des écosystèmes naturels, d'espèces fragiles et rares, voire uniques au monde pour certains d'entre eux,
- maintien des sols, en particulier sur les fortes pentes et par la fixation de dunes, dans une région où le risque d'érosion des sols est parmi les plus forts au monde (relief jeune, pluies cycloniques),
- protection des ressources en eau, la forêt d'altitude ayant un rôle de "château d'eau" dont dépendent les sources en aval.

Compte tenu de l'existence de reliquats sur le DOCUP 2000-2006, la mesure n'a été mobilisée qu'à partir de 2008 et présente un bon niveau de programmation au 30 juin 2010.

Tableau 42 - Indicateurs de réalisation de la mesure 227

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'exploitants forestiers bénéficiaires d'une aide	5	3	60%	-	0%
Volume total des investissements	1,6 M€ / tranche	4 574 889,45	41%	-	0%
Surface travaillée (parcourue par tranche de programmation)	550 ha	1 278,46	33%	-	0%
Surfaces traitées (par tranche de programmation) Lutte contre invasions	100 ha	517,10	74%	-	0%
Régénération de parcelles	35 ha	88,61	253%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Trois dossiers ont bénéficié d'un soutien financier en 2009. Les opérateurs sont :

- le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres pour les travaux sylvicoles et vergers à graines de bois blanc ;
- l'Office National des Forêts pour le programme 2009 de travaux en forêts domaniales ;
- le Département de La Réunion pour le programme 2008-2009 d'interventions écologiques en forêts départementales et départemento-domaniales.

La réalisation des opérations pour ces trois dossiers a été confiée à l'ONF.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution des investissements au maintien ou à la promotion de systèmes forestiers durables

Les trois investissements réalisés dans le cadre de la mesure 227 participent à la gestion durable des forêts réunionnaises. Le principal investissement bénéficiant au département de La Réunion pour un montant de 4 millions d'euros dont 3 millions d'euros de FEADER correspond au programme d'interventions écologiques en forêts départementales et départemento-domaniales. Les travaux visent à améliorer la valeur écologique des massifs forestiers. Les interventions contribuent à préserver ou à restaurer les milieux forestiers et naturels, principalement pour assurer la conservation de la biodiversité de l'île de La Réunion et localement ou conjointement pour protéger les sols, les ressources en eau et les paysages.

Contribution des investissements à la promotion de la valeur d'agrément public des zones forestières

Les travaux financés participent à maintenir la biodiversité spécifique à l'île de La Réunion contribuant à préserver ainsi le capital écotouristique que ces forêts représentent.

Contribution des investissements à l'amélioration de l'environnement et au maintien des espaces ruraux

Sur le programme principal du département, 76% des opérations visent la conservation de la biodiversité par des actions de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Les autres 24% visent des opérations de restauration de terrains érodés ou reconstitution de couverture boisée.

6.1.1. Indicateurs de résultats de l'axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Le tableau ci-dessous présente le niveau des indicateurs de résultats de l'axe 2 après trois années de programmation. La présence de valeurs cible dans le PDR permet de d'analyser l'atteinte des résultats.

- ▶ La surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres utiles en ce qui concerne la biodiversité et l'agriculture / la forêt à haute valeur naturelle, la qualité de l'eau, les changements climatiques, la qualité des sols et la prévention de la marginalisation et de l'abandon des sols a augmenté par rapport à la programmation précédente, ce qui va au-delà des prévisions indiquées dans le PDR.
- ▶ Le nombre d'autorisations d'exploiter délivrées pour l'installation est inférieur aux prévisions annuelles, mais compensé par le fait que les superficies reconquises en terres incultes ont été supérieures aux prévisions du PDR : si moins d'autorisations ont été délivrées, on peut supposer que la taille des installations a été supérieure aux projections.
- ▶ La surface moyenne incendiée par départ de feu est inférieure à la valeur de référence 2000-2006 de 37% mais seulement trois années sont prises en compte dans ce calcul. La vigilance doit être maintenue pour limiter les surfaces incendiées. L'année 2008 a vu les surfaces incendiées presque doubler par rapport à l'année 2007.

Indicateurs de résultats de l'axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Indicateurs	Quantification	Valeur de référence	Valeur 2007 (source RAE 2007)	Valeur 2008 (source RAE 2008)	Valeur 2009 (source RAE 2009)	Bilan mi-parcours	Résultat
Surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres utiles en ce qui concerne la biodiversité et l'agriculture / la forêt à haute valeur naturelle, la qualité de l'eau, les changements climatiques, la qualité des sols et la prévention de la marginalisation et de l'abandon des sols	Maintien	3000 ha dans le cadre des CTE/CAD	0	6545,9	5329,97	132%	Bon
Nombre d'autorisations d'exploiter délivrées pour l'installation	Croissance	790 autorisations par an	587	463	808	-22%	Moyen
Superficie en terres incultes reconquise	450 ha par an	630 ha en 2006	235	1132	407	131%	Bon
Surface moyenne incendiée par départ de feu	Diminution	8,22 ha	1,18	2,27	1,74	-37%	Bon

6.2. Réponses aux questions évaluatives de l'axe 3

Mesure 311 : Diversification vers des activités non agricoles

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils encouragé la diversification des activités des ménages agricoles envers les activités non agricoles? Mettez l'accent sur l'analyse des activités les plus importantes à cet égard.

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils encouragé les possibilités d'emploi supplémentaires pour les ménages agricoles en dehors du secteur agricole?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la diversification et le développement de l'économie rurale?

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales?

Tableau 43 - Indicateurs de programmation de la mesure 311 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
311.1	Diversification d'activité agricole, amélioration de l'hébergement et de la restauration et création de produits touristiques et ou pédagogique en milieu rural réalisée par les membres des ménages agricoles	3	0,9	0,2	18%	5

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure permet de financer des investissements visant à développer l'offre en matière de tourisme et d'activités non agricoles pour les exploitants ou leur conjoint dans les zones situées dans les Hauts. Il s'agit :

- d'accompagner la montée en gamme du parc d'hébergement en milieu rural existant afin de disposer d'un réseau de qualité, indispensable pour répondre à la demande d'une clientèle locale, nationale et internationale,
- de créer des produits d'hébergement et de restauration nouveaux afin de proposer une gamme élargie de produits,
- de permettre, la création ou le développement de produits de découverte touristique et/ou pédagogique dans le cadre des labels et/ou des marques existants.

La programmation financière de cette mesure est relativement faible, notamment car la mise en œuvre a débuté tardivement.

Tableau 44 - Indicateurs de réalisation de la mesure 311

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de bénéficiaires	50	5	10%	-	0%
Volume total des investissements	3M€	459 186	15%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Seules cinq opérations ont été financées consistant en la mise en place de structures d'accueil (un gîte rural, 2 fermes-auberge et 5 chambres d'hôtes) ainsi qu'une ferme pédagogique correspondant à 10% des prévisions sur l'ensemble du programme, pour des volumes d'investissements supérieurs (relativement) aux prévisions.

Cette mesure existant déjà dans la précédente programmation, sa faible programmation peut également être expliquée par les modalités de financement, mentionnées par certains acteurs : le taux de subvention de l'action s'échelonne de 30% à 60% selon les caractéristiques du projet.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution des investissements à la diversification des activités des ménages agricoles envers les activités non agricoles

La première activité de diversification des activités des ménages agricoles porte sur les activités touristiques comme évoqué ci-dessus. Le tourisme représente effectivement une opportunité dans les zones rurales, soutenu par plusieurs initiatives portées par la région. Le département a aussi compétence sur l'agro-tourisme.

Contribution des investissements à l'encouragement des possibilités d'emploi supplémentaires pour les ménages agricoles en dehors du secteur agricole

Les 5 projets touristiques menés devraient assurer un complément de revenu aux ménages bénéficiaires, voire des créations d'emplois dans les structures les plus importantes.

Contribution des investissements à la diversification, le développement de l'économie rurale et la qualité de vie dans les zones rurales

En favorisant le développement du tourisme, la mesure permet de diversifier les sources de revenus des ménages dépendant de l'agriculture et consolider ainsi l'économie rurale.

Mesure 312 : Aide à la création et au développement des micro-entreprises

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à promouvoir la diversification et l'entrepreneuriat? Concentrez-vous sur l'analyse des activités les plus importantes.

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle encouragé les possibilités d'emploi supplémentaires dans les zones rurales?

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la diversification et le développement de l'économie rurale?

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales?

Tableau 45 - Indicateurs de programmation de la mesure 312 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
312.1	Amélioration de l'hébergement et de la restauration en milieu rural réalisée par les micro entreprises non agricoles	3	0,9	0,1	13%	4

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Après 2 années pleines, la programmation financière de cette mesure semble faible, n'atteignant que 13% de la maquette avec seulement quatre dossiers instruits, sur 50 prévus au PDR.

Cette mesure correspond à la mesure décrite ci-dessus, mais pour une catégorie non agricole de bénéficiaires située dans les Hauts (entrepreneurs non agricoles).

Tableau 46 - Indicateurs de réalisation de la mesure 312

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de bénéficiaires	50	4	8%	-	0%
Volume total des investissements	3M€	584 769	19%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Au vu du niveau des indicateurs de réalisation physique, les constats sur cette mesure sont comparables à ceux dressés pour la mesure précédente : le nombre de bénéficiaires est faible par rapport aux prévisions du PDR pour des volumes d'investissements relativement élevés en proportion.

Les quatre dossiers programmés ciblent également le développement du tourisme en milieu rural avec 4 chambres d'hôtes programmées, 2 gîtes ruraux, et 2 gîtes « Rando accueil ».

Compte tenu du faible taux de cofinancement sur cette mesure, la crise économique a certainement affecté la consommation de l'enveloppe, qui s'inscrit pleinement dans les priorités de développement économique portées par la région.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution de la mesure à la diversification et l'entrepreneuriat

La mesure contribue pleinement au développement de l'entrepreneuriat dans le secteur du tourisme dans les Hauts.

Contribution de la mesure aux possibilités d'emplois supplémentaires dans les zones rurales

Dans le cadre de la création des structures d'accueil de tourisme, la mesure offre des possibilités d'emploi supplémentaires en zones rurales.

Contribution des investissements à la diversification, le développement de l'économie rurale et la qualité de vie dans les zones rurales

En favorisant le développement du tourisme, la mesure permet de diversifier les sources de revenus des entrepreneurs et artisans bénéficiaires et consolider ainsi l'économie rurale.

Les niveaux de programmation des mesures 311 et 312 sont faibles par rapport aux prévisions ne permettant pas encore d'avoir un effet significatif sur l'emploi en zones rurale. L'effet d'entraînement du développement économique s'en trouve limité.

Mesure 313 : Encouragement des activités touristiques

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à accroître les activités touristiques? Établissez une distinction entre les activités qui se déroulent au sein des exploitations agricoles et les autres.

Dans quelle mesure le soutien a-t-il encouragé les possibilités d'emploi supplémentaires dans les zones rurales?

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la diversification et le développement de l'économie rurale?

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales?

Tableau 47 - Indicateurs de programmation de la mesure 313 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
313.1	Soutien à l'opération Village Créole	5	1,8	0,0	0%	-
313.2	Aménagement touristiques pour l'accueil du public en milieux naturels et forestiers	9,238	5,543	1,5	27%	2
313.3	Routes forestières à vocation touristique dans le domaine soumis au régime forestier	10	6	0,0	0%	-
313	Encouragement des activités touristiques	24,24	13,34	1,52	11%	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure vise à développer le tourisme en zones rurales en s'appuyant sur le développement d'une gamme de produits touristiques très diversifiée et à valoriser davantage les atouts des Hauts par un accueil et des animations pour les touristes. Dans le même temps, il est indispensable de poursuivre l'ouverture raisonnée des milieux naturels et forestiers, par un soutien au développement de routes forestières à vocation touristique et à des aménagements dédiés à l'accueil des touristes dans ces milieux.

Le cadre d'intervention du dispositif 313.1 n'ayant été validé qu'à la mi-2009, aucune opération n'a été programmée au 30 juin 2010. Le cadre d'intervention du dispositif 313.3 n'a quant à lui pas encore été validé à ce jour. Seul le dispositif 313.2 a engagé des crédits FEADER : la programmation en CLS des crédits UE atteint 27% pour ce dispositif.

Tableau 48 - Indicateurs de réalisation de la mesure 313

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nouvelles structures touristiques aidées	200	9	5%	-	0%
Volume total des investissements	25 000 000	2 516 619,77	10%	-	0%
Linéaires de randonnées traités (km)	175	-	0%	-	0%
Linéaire de voirie créé ou améliorée (km)	65	103,80	160%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Conformément à la programmation financière, le niveau des réalisations physiques est particulièrement faible sur cette mesure. Les réalisations correspondent aux actions menées dans le cadre du programme 2007-2008 d'aménagement et d'équipement pour l'accueil du public en milieu naturel et forestiers portées par le département.

Réponse aux questions évaluatives

En l'absence de détail sur les opérations conduites dans le cadre de cette mesure, il n'est pas possible de répondre aux questions évaluatives.

Mesure 331 : Formation et information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3

Dans quelle mesure les activités soutenues de formation et d'information ont-elles amélioré le potentiel humain de la population rurale à diversifier ses activités vers des activités non agricoles?

Dans quelle mesure les connaissances acquises à partir d'activités soutenues de formation et d'information ont-elles été utilisées dans la zone affectée?

Dans quelle mesure les activités soutenues de formation et d'information ont-elles contribué à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales?

Une programmation satisfaisante s'appuyant sur les programmes du pôle de formation et d'information des hauts

Tableau 49 - Indicateurs de programmation de la mesure 331 (en millions d'euros)

Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
331.1 Pôle de formation et d'information des Hauts	3,109	1,865	0,5	24%	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure permet de soutenir les actions de formation et d'information sur le territoire des Hauts de l'île. Les programmes d'action 2009 et 2010 du pôle de formation et d'information des Hauts ont été programmés sur cette mesure avec pour objectif :

- de développer des actions de communication et de valorisation des projets et des actions dans les hauts ;
- de concevoir, organiser et mettre en œuvre des actions en appui au réseau des animateurs territoriaux, des agents de développement et, plus largement, des acteurs locaux intervenant dans les hauts.

Ses programmes ont permis de mobiliser 24% de la maquette UE. Il n'y a pas d'enjeu sur la consommation de cette mesure car elle permet de financer le fonctionnement du pôle (personnel, action, logistique).

Tableau 50 - Indicateurs de réalisation de la mesure 331

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'acteurs économiques participants à des actions aidées	345	-	0%	-	0%
Nombre de jours de formation réalisés par participant	112	20	18%	-	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Véritable outil au service du programme de développement des hauts ruraux, le pôle de formation et d'information des Hauts a principalement proposé ses actions de formation aux animateurs territoriaux de l'AD2R, dans le souci de disposer d'un réseau d'animateurs très compétents capables d'animer les programmes de développement rural dans leur zone, et de faire émerger des projets, notamment susceptibles d'alimenter le programme LEADER.

Les actions de formation sont menées à bien dans les proportions prévues par le PDR (voire au-delà).

En revanche, peu d'actions de formation ou d'information ont ciblé des acteurs ruraux extérieurs : les formations ont été concentrées sur l'équipe d'animateurs. En ciblant les formations sur les animateurs, le pôle compte sur l'effet démultiplicateur de ces formations sur le développement rural. Si ce choix semble pertinent pour disposer d'une équipe d'animateurs compétente en mesure de stimuler les actions de développement, l'AD2R mériterait d'ouvrir des formations à des personnes extérieures notamment sur les points de blocage au développement rural et aux personnes pouvant être des relais pour la mise en œuvre du programme LEADER ainsi que pour les membres des comités techniques locaux de LEADER.

Le nombre important de formations dispensées aux animateurs présente un risque dans la mesure où la rotation du personnel est importante entraînant une perte de compétences au sein de l'AD2R.

Par ailleurs, il est important que le PFIH réussisse à dresser rapidement un état des lieux synthétiques des Hauts ruraux de La Réunion en relation avec les objectifs du PDHR cohérents avec les axes 3 et 4 du FEADER. Ceci permettra de mieux connaître les évolutions de territoire afin de suivre les impacts des politiques publiques dont les aides européennes et d'aider à la décision les acteurs locaux. Celui-ci devra être régulièrement mis à jour et mis en ligne pour en faciliter l'accès.

Réponse aux questions évaluatives

Contribution des activités de formation et d'information à l'amélioration du potentiel humain de la population rurale à diversifier ses activités vers des activités non agricoles

Les actions menées par le PFIH s'articulent autour de cinq enjeux :

- Qualification et professionnalisation des agents
- Analyse des pratiques
- Organisation de la mise en réseaux
- Capitalisation et diffusion
- Communication

Les formations dispensées dans le cadre du PFIH portent principalement sur les techniques d'animation en faveur du développement local rural : diagnostic de territoire, bilans-évaluations, animation de groupe, accompagnement des acteurs de territoire, le travail en réseau.

Utilisation des connaissances acquises à partir d'activités de formation et d'information à l'amélioration dans la zone affectée

Les animateurs qui ont été formés ont pour mission de favoriser le développement rural dans les Hauts. Ils sont responsables d'une zone et travaillent à faire émerger des projets en s'appuyant sur les informations, les formations et les techniques d'animation acquises lors des formations dispensées par le PFIH.

Contribution des activités de formation et d'information à l'amélioration de la qualité de vie en zones rurales

Le développement rural comprend une composante importante en faveur du développement solidaire, du développement du tissu associatif, notamment dans les domaines sportif et culturel, la mise en place de fêtes de quartier, l'embellissement de quartier, la protection de l'environnement et la propreté, etc. Les animateurs ont

pour mission d'accompagner les acteurs locaux dans ce type de projets. Ils participent ainsi à l'amélioration de la qualité de vie en zones rurales.

Mesure 341 : Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre

Dans quelle mesure les activités soutenues ont-elles amélioré les capacités des acteurs ruraux à préparer, développer et améliorer les stratégies et mesures de développement local dans le domaine du développement rural?

Dans quelle mesure les activités soutenues ont-elles contribué à renforcer la cohérence et les synergies territoriales entre les mesures destinées à soutenir l'économie rurale plus large et celles destinées à soutenir la population plus large?

Dans quelle mesure les activités soutenues ont-elles contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales?

Une programmation satisfaisante reposant sur le travail des animateurs territoriaux

Tableau 51 - Indicateurs de programmation de la mesure 341 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Program mé UE	% Program mé UE	Nombre de dossiers
341.1	Animation territoriale des Hauts	4,34	2,604	0,8	30%	2
341.2	Conduite de l'opération Village créole	3,667	2,2	0,7	30%	2
341.3	Etudes pour la définition des chartes de développement agricole	0,54	0,324	0,0	12%	2
341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	8,55	5,13	1,48	29%	6

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La mesure 341 comporte trois cadres d'intervention. Le dispositif d'animation territoriale des hauts 341.1 permet de financer les frais de personnel des animateurs territoriaux ayant pour mission de promouvoir des actions locales de développement, dans le cadre du programme de développement des hauts ruraux.

La conduite de l'opération Village créole constitue le deuxième volet de la charte permettant à un village d'accéder au label Village créole. Ce volet porte sur le développement local - mise en œuvre des opérations, animation, coordination de l'ensemble des acteurs du village (collectivité, associations, professionnels, habitants). Les opérations financées portent sur l'appui financier à l'équipe projet Villages créoles en charge de mettre en œuvre des actions de coordination des adhérents, de pilotage et de développement de tous les volets prévus à la charte, ainsi que la réalisation des actions de promotion et de commercialisation de produits chartés. Par ailleurs, le dispositif permet le financement de petits projets contribuant à animer et améliorer le cadre de vie des villages portés par les associations locales : animations de fin d'après-midi (conteurs, musique traditionnelle, cuisine longtemps...), opération de sensibilisation (bio diversité, fleurissement...), expositions (ustensiles longtemps, instruments traditionnels, artisanat...).

Enfin le troisième cadre d'intervention vise spécifiquement à accompagner les communes travaillant à la préservation de leur foncier agricole par la mise en place de charte de développement agricole correspondant à un outil d'élaboration, de suivi et d'évaluation d'un projet agricole local.

Malgré un agrément tardif des cadres d'intervention (le cadre du dispositif 341-2 ayant été validé en décembre 2008), le niveau de programmation financière de cette mesure semble satisfaisant avec une programmation atteignant 29% sur la mesure, et 6 dossiers programmés au 30 juin 2010.

Tableau 52 - Indicateurs de réalisation de la mesure 341

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre d'actions d'acquisition de compétence et d'animation	300	384	128%	-	0%
Nombre de participants aux actions	15	9	60%	-	0%
Nombre de partenariats public-privés soutenus	2	2	100%	2	100%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

La moitié de la maquette de cette mesure porte sur l'animation territoriale des Hauts, reposant sur l'activité des animateurs territoriaux. Les animateurs étant responsables d'une zone des Hauts (parmi dix définies lors des assises des hauts en 2006 moins celle de Mafate dont devrait s'occupe le Parc National des Hauts), les résultats en termes d'actions menées et de projets ayant émergé de leurs actions sont assez hétérogènes d'une zone à l'autre. Le niveau d'ancienneté des animateurs, la qualité de la coopération avec les communes dans l'action des animateurs, le potentiel de développement du tissu rural existant sont autant d'éléments expliquant les écarts de résultats entre les zones.

Il serait nécessaire que les bilans des animateurs soient plus synthétiques et présentent plus d'indicateurs de réalisation et d'impacts, répartis selon la nature de leurs interventions (type de bénéficiaires) et des projets soutenus (en distinguant des petits projets, projets structurants), comme cela avait été illustré par l'étude sur l'animation territoriale menée par Ingeniors pour le compte de l'AD2R.

Réponses aux questions évaluatives

Contribution des activités soutenues à l'amélioration des capacités des acteurs ruraux à préparer, développer et améliorer les stratégies et mesures de développement local dans le domaine du développement rural

Le développement rural est le cœur d'activités des animateurs territoriaux et de leur association employeur l'AD2R : l'animation territoriale qu'ils mènent contribue directement à améliorer la capacité des acteurs à faire émerger des projets, en accompagnant des associations dans le montage de projets par exemple ou encore des créateurs d'entreprise. L'AD2R offre une réelle plus-value dans ce domaine en capitalisant une longue histoire réunionnais du développement rural.

Le dispositif 341-3 (Etudes pour la définition des chartes de développement agricole), a permis d'enclencher l'élaboration de chartes de développement agricole (CDA) dans deux Communes, Salazie et Petite-île. L'approche des CDA permet de répondre directement aux objectifs d'amélioration des capacités des acteurs ruraux à développer et à améliorer les stratégies et mesures de développement local : la CDA est un outil d'élaboration, de suivi et d'évaluation d'un projet agricole local :

- articulé avec les projets urbains, environnementaux et économiques de la commune,
- cohérent avec les orientations agricoles régionales, nationales et européennes,
- partagé par les différents acteurs agricoles et de l'aménagement du territoire,
- contractualisé autour d'objectifs d'évolution à 15 ans.

Contribution des activités soutenues au renforcement de la cohérence et les synergies territoriales entre les mesures destinées à soutenir l'économie rurale plus large et celles destinées à soutenir la population plus large

En s'appuyant sur dix zones situées dans les Hauts dans lesquelles les actions sont coordonnées par un animateur territorial, les actions de développement rural du PDHR pour chacune des zones sont menées de manière cohérente, qu'il s'agisse d'actions en faveur de l'économie rurale ou touchant la population rurale plus largement.

Les diagnostics des dix zones avaient été établis lors des Assises des hauts et ont donné lieu à une priorisation des enjeux pour chacune des zones. Les rapports d'activité des actions menées dans chacune des zones permet d'avoir une vue d'ensemble sur la cohérence globale des actions menées.

Contribution des activités soutenues à l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales

Comme évoqué pour la mesure précédente, le développement mené dans le cadre de l'animation territoriale participe pleinement à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales, en favorisant les projets visant à diversifier les activités économiques des zones concernées, développer le tissu associatif, stimuler des actions citoyennes et l'embellissement des villages. Toutefois, de meilleures coordination et coopération entre les animateurs et les collectivités locales permettraient d'optimiser les effets sur le développement local.

6.2.1. Indicateurs de résultats de l'axe 3 : Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités

Le tableau ci-dessous présente le niveau des indicateurs de résultats de l'axe 3 après trois années de programmation. La présence de valeurs cible dans le PDR permet d'analyser le niveau d'atteinte des résultats.

- ▶ Les données disponibles ne permettent pas de mettre à jour l'ensemble des indicateurs de résultat définis dans le PDR. Par conséquent il est difficile de mesurer les effets des mesures de l'axe 3 sur l'évolution de la qualité de vie en milieu rural.
- ▶ La crise du tourisme qu'a connu La Réunion à la suite du Chikungunya en 2004/2005 a contribué à détériorer les indicateurs de performance du développement de cette activité à La Réunion. Par conséquent, malgré un effort porté sur cette activité qui semble porter ces fruits, le niveau des indicateurs en 2008 (derniers chiffres disponibles) restent mitigés aux chiffres 2006 : malgré un niveau faible en 2007 et 2008, le nombre de touristes atteint en 2009 un niveau supérieur à la valeur de référence indiquée dans le PDR. En revanche le nombre de structures d'hébergement reste faible d'après les derniers chiffres disponibles en date (2008). Les données disponibles en 2010 font apparaître une nouvelle dégradation des chiffres concernant le nombre de structures d'hébergement.
- ▶ Le seul indicateur affichant de bons résultats porte sur la pénétration d'Internet en zone rurale : aucune action de l'axe 3 ne vise spécifiquement la croissance de cet indicateur. Il n'est donc pas possible d'attribuer les bons résultats de cet indicateur aux actions de l'axe 3. Le bon niveau de pénétration d'Internet en zone rurale est principalement attribuable aux actions menées dans le cadre du FEDER Convergence.

Indicateurs de résultats de l'axe 3 : Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités

Indicateurs	Quantification	Valeur de référence	Valeur 2007 (source RAE 2007)	Valeur 2008 (source RAE 2008)	Valeur 2009 (source RAE 2009)	Bilan mi-parcours	Résultat
Valeur ajoutée brute non agricole	Aucun impact significatif	9 408 M€		10 956 M€ (TER 2005)	10 956	croissance	N/A
Nombre brut d'emplois créés	Aucun impact significatif	Aucun impact significatif			N/A	N/A	N/A
Nombre de touristes supplémentaires	Quantification non possible à cause du Chikungunya	409 000	380 000	396 422	422 000	Reprise	Bon
Nombre de structures d'hébergement (hors hotel)	+ 50	650	Pas de mise à jour disponible	585 (TER AVRIL 2008) "	585	Baisse	Mauvais
Population rurale bénéficiant d'une amélioration des services	Projection INSEE : + 26 565 en 2010	139 942	Pas de mise à jour disponible			N/A	N/A
Progression du taux de pénétration de l'internet en zone rurale : taux de possession d'un ordinateur	Aucun impact significatif	15,2 % des ménages	Pas de mise à jour disponible	38,6% (2006)	39%	Croissance	Bon
Nombre de participants ayant suivi jusqu'à son terme et avec succès une action de formation	Aucun impact significatif	Actions financées par le FSE	Actions non encore financées au titre du FEADER			N/A	N/A

6.3. Réponses aux questions évaluatives de l'axe 4

Les premières actions engagées dans le cadre de l'axe 4 LEADER ont été programmées en 2009, faisant suite à la sélection de deux groupes d'action locale (GAL) pour conduire le programme conjointement. Le lancement du programme a fait suite à l'appel à projets du 29 février 2008 destiné à sélectionner les deux GAL. L'analyse des candidatures a conduit à la sélection de deux GAL en octobre 2008 par le CLS :

- le GAL « mi-pentes » sur le projet s'intitulant « à la croisée du rural et de l'urbain ... construire une identité » et porté par l'Association de Développement Rural de La Réunion. L'AD2R créée le 6 juin 2007 a pour objet de contribuer au développement des territoires de La Réunion par la promotion des habitants comme acteur de leur propre développement sur le plan économique, social, environnemental et culturel.
- le GAL « Cirques, Plaines et Volcans » sur le projet s'intitulant « D'un volcan à l'autre ... révéler et valoriser la ruralité et le patrimoine exceptionnel par l'innovation » porté par la Maison de la Montagne et de la Mer. La MMM a vu le jour le 5 juillet 2006, sur les bases de l'association Maison de la Montagne créée en 1989, avec pour objectif le développement durable de l'île en favorisant toutes les activités touristiques et de loisirs.

La signature des conventions des GAL a été finalisée en juin 2009, permettant de lancer les actions de formation de l'équipe d'animation du programme menée en novembre 2009. Le premier comité de programmation s'est tenu en décembre 2009.

Mesure 41 : Mise en œuvre des stratégies locales de développement

Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué à améliorer la gouvernance dans les zones rurales?

Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué à mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales?

Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué à introduire des approches multisectorielles et à promouvoir la coopération pour la mise en œuvre de programmes de développement rural?

Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué aux priorités des axes 1, 2 et 3?

Mesure 411 : Compétitivité

Un rythme de programmation financière inquiétant lié aux retards et aux difficultés de mise en œuvre du programme

Tableau 53 - Indicateurs de programmation de la mesure 411 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Program mé UE	% Program mé UE	Nombre de dossiers
411.11	Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts - Ateliers économiques	3	1,35	0,1	7%	7
411.12	Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts - Aménagement de terroirs	3	1,35	0,0	0%	-
411	Compétitivité	6,00	2,70	0,09	3%	7

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure est le pendant des mesures d'investissements financées dans le cadre de l'axe 1, dans le cadre d'une programmation locale. Elle vise à soutenir des micro-projets concernant la diversification et la valorisation des atouts des territoires des hauts à travers les volets économique et aménagement de terroirs.

7 actions ont été agréées au 30 juin 2010 correspondant à une programmation de la maquette FEADER de 3% sur la mesure 411.

Tableau 54 - Indicateurs de réalisation de la mesure 411

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de dossiers financés	110	7	6,36%	0	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les actions éligibles dans le cadre de la mesure 411 sont les suivantes :

- transformation des produits de terroir,
- projets de diversification des revenus de l'activité,
- microprojets agricoles et leur promotion,
- structuration et l'organisation de la production ou de la transformation des produits de la ferme
- soutien aux transferts de compétences : études, mission d'assistance technique, voyages d'études, participation à des salons professionnels (etc.) concourant ultérieurement à la compétitivité des bénéficiaires et des territoires.

Dans ce cadre, les sept dossiers financés en 2009 ont permis la programmation des actions suivantes :

- Mise en place de deux serres pour du maraichage ;
- Construction d'un bâtiment d'élevage de poules pondeuses bio ;
- Accompagnement des caféiculteurs pour le développement de la filière caféicole Bourbon pointu ;
- Plantation de 4200 m² de vignes en cépage noble ;
- Equipement d'une miellerie ;
- Equipement d'un atelier de préparation et de conditionnement de produits de cinquième gamme ;
- Mise en place d'un bâtiment d'élevage de volailles fermières.

Il s'agit pour la totalité d'actions d'investissements visant à développer la capacité de production agricole ou agro-alimentaire.

Le rythme de consommation de l'enveloppe allouée à cette mesure reste faible au 30 juin 2010, car aucun dossier supplémentaire n'a été programmé entre décembre 2009 et juin 2010. 8 dossiers ont été programmés en juillet 2010, mais ce rythme reste insuffisant au regard des crédits disponibles et du nombre d'actions prévues dans le cadre de cette mesure. La mise en œuvre complexe du programme LEADER semble être un frein à la montée en puissance du programme.

Mesure 413 : Qualité de vie et diversification

Tableau 55 - Indicateurs de programmation de la mesure 413 (en millions d'euros)

Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Progr mmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
413.1 Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts - Volet agrotouristique	4	1,8	0,0	0%	-
413.2 Soutien au développement économique dans la zone des hauts	9,4	2,82	0,1	3%	5
413.3 Hébergements publics de montagne	2,667	1,6	0,0	0%	-
413.4 Aménagement et petits équipements touristiques dans les hauts	2,5	1,5	0,0	0%	-
413.5 Consolidation et promotion du tissu associatif existant en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des territoires Hauts	4,166	2,5	0,0	2%	3
413.6 Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique dans les hauts	5	1,5	0,0	3%	3
413 Qualité de la vie/diversification	27,73	11,72	0,17	1%	11

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette mesure est le pendant des actions financées sur l'axe 3 du FEADER, dans le cadre d'une programmation locale. Elle vise à soutenir des microprojets concernant la diversification et la valorisation des atouts des territoires des hauts à travers les volets agrotouristique, économique, associatif et culturel.

Cette mesure permet

- de soutenir la diversification et la valorisation des hauts sur un plan agrotouristique ;
- de soutenir le développement économique de la zone des hauts ;
- de développer l'hébergement public de montagne ;
- de favoriser l'aménagement et la mise en place de petits équipements touristiques dans les hauts ;
- de consolider le tissu associatif comme acteur de la cohésion sociale ;
- de soutenir les initiatives de valorisation du patrimoine et la production artistique dans les hauts.

A la différence de la mesure 411, les actions ne bénéficient pas spécifiquement aux exploitants agricoles. 11 actions ont été agréées au 30 juin 2010 correspondant à une programmation de la maquette FEADER de 1% sur la mesure 413.

Tableau 56 - Indicateurs de réalisation de la mesure 413

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de dossiers et projets	729	11	1,51%	0	0%

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les 11 actions menées dans le cadre de la mesure 413 sont listées ci-dessous :

- Création d'une boulangerie-pâtisserie artisanale sur la Chaloupe ;
- Développement de la boutique du Bambou ;
- Développement de la SARL BABOUCK Création / ONEIROS Design ;
- Création d'une activité de travaux d'isolation à base de ouate de cellulose ;
- Création d'un commerce de proximité à Tan-Rouge ;
- Mise en place d'un atelier de musique ;
- Aménagement d'un pôle départemental d'initiatives pêche nature - Etude technique Langevin ;
- Inventaire du patrimoine de la Plaine des Grègues ;
- Aide au financement de TAM TAM ;
- Aménagement d'un local destiné à la réalisation d'ateliers de musique et de danse traditionnelle ;
- Aménagement d'une salle de projection.

Les activités portent sur des actions de développement dans les Hauts sur des secteurs variés : commerces (5 actions), tissu associatif (3 actions) et valorisation de la production artistique (3 actions).

11 autres projets ont été validés en CLS en juillet 2010. A nouveau, ce rythme reste insuffisant au regard des crédits disponibles et du nombre d'actions prévues dans le cadre de cette mesure. Des actions doivent être envisagées pour intensifier l'activité du programme LEADER.

Réponses aux questions évaluatives de la mesure 41

Contribution de l'approche LEADER à l'amélioration de la gouvernance dans les zones rurales

A la suite de l'octroi de la gestion de l'axe LEADER à deux GAL pour couvrir l'ensemble du territoire (un GAL « vert » ruralité / patrimoine, un GAL « brun » ruralité / urbain), le système de mise en œuvre prévu dans les réponses aux appels à projet a été déployé. Le processus de programmation prévoit la saisie de cinq instances :

- les comités techniques locaux
- le commissaire à l'aménagement des Hauts (CAH)
- la commission sectorielle de la Région
- le comité des co financeurs
- le comité de programmation
- la Commission permanente du Conseil régional (à partir d'un certain seuil)

Les compositions et modes de fonctionnement des comités techniques locaux et du comité de programmation témoignent d'une volonté de gouvernance renforcée en matière de développement des Hauts. Ils constituent la « colonne vertébrale » du programme LEADER. Le système est ascendant et doit permettre l'auto-développement concerté des territoires.

Douze comités techniques locaux associent 180 personnes environ dont 70% sont des ressortissants du secteur privé. Quatre réunions par an sont prévues pour chaque comité technique. Il s'agit bien en théorie de faire participer le plus grand nombre de parties prenantes aux projets de territoire et d'instaurer un dialogue régulier entre eux. Le **comité de programmation** est également représentatif des parties prenantes du développement des Hauts ou de La Réunion en général : le Parc National des Hauts, l'ONF, les communes, la chambre régionale de l'économie sociale, et des référents par comité technique local y sont représentés.

D'après les interlocuteurs rencontrés, à ce stade de la programmation, chaque comité technique local s'est réuni une fois. Les responsables des GAL estiment à 65% le taux de participation aux réunions. Trois comités de programmation se sont également tenus (un par GAL au mois de décembre 2009 et un unique au mois de juin 2010).

Ces instances de concertation fondées sur un large panel d'acteurs doivent a priori permettre de renforcer la gouvernance en zones rurales. Quelques risques et limites peuvent cependant déjà être soulignés :

- En théorie, 48 réunions de ces CTL seraient à organiser par an, soit une par semaine ! ce qui semble, sur la durée, d'une très grande ampleur au regard des ressources disponibles pour les organiser et y participer.
- Le dérapage probable des délais : la procédure en vigueur prévoit que le comité technique puisse éventuellement accepter le projet « sous condition » ; cela implique un ajournement du passage en comité des cofinanceurs, le temps que le porteur de projet soit auditionné par le comité technique local. Cette procédure allonge ainsi les délais d'instruction des dossiers. La valeur ajoutée de ces auditions n'est à ce stade pas encore démontrée.
- Le niveau de responsabilité des membres du comité de programmation de LEADER, constitué de représentants des financeurs que sont l'Etat, la Région et le Département est bien plus faible qu'au sein du CLS, comité de programmation unique en place pour les autres axes et les autres programmes co-présidés par le SGAR, le DGA du Conseil régional et le DGA du Conseil général en personne. Le comité de programmation LEADER agit en parfaite autonomie par rapport au CLS auquel le CAH rend des comptes une fois par an. L'absence de contact plus direct du comité de programmation LEADER avec le CLS est déplorée par les gestionnaires des GAL.

Comme évoqué pour la mesure 3, la présence des collectivités est essentielle pour accompagner le développement local. La coordination des travaux avec les communes des Hauts conditionne donc en grande partie la bonne réussite du programme LEADER.

Le FEADER prévoit la mise en place d'un réseau rural régional visant à identifier les enjeux et à proposer des pistes de travail pour y répondre. La coordination des acteurs de LEADER avec le réseau rural régional doit être réfléchie pour éviter de multiplier les initiatives et favoriser la concentration des actions et des acteurs autour de sujets fédérateurs.

Mais la gouvernance du programme LEADER pose la question de la capacité des GAL à conduire ces programmes ambitieux. La multiplicité des instances (comité technique local, comité de programmation, comité de suivi, etc.) allonge la durée d'instruction d'un dossier. Avec un budget de 10 millions d'euros chacun, les GAL de La Réunion semblent surdimensionnés pour répondre aux enjeux locaux. En France métropolitaine, les dotations des GAL sont de taille bien inférieure : sur l'initiative LEADER +, le budget moyen d'un GAL s'élevait à 3,4 millions d'euros dont une aide communautaire (FEOGA-O) d'1,5 millions d'euros. Avec 213 GAL comptabilisés au niveau national dans 24 régions, la moyenne s'établit à près de 9 GAL par région.

Contribution de l'approche LEADER à la mobilisation du potentiel de développement endogène des zones rurales

La conception de LEADER à La Réunion devrait permettre la mobilisation du potentiel des Hauts via la mise en responsabilité des acteurs locaux.

- Une stratégie concertée autour du développement des Hauts qui encadre le programme

- La campagne de communication lancée (ainsi que supports de communication diffusés) devrait porter ses fruits pour l'émergence de projets, mais il est encore trop tôt pour juger de ses impacts. La mobilisation de la radio et de la télévision a été évoquée pour compléter les actions en cours. 12 animateurs territoriaux (polyvalents sur le programme FEADER et plus globalement le PDHR) contribuent également à la promotion du programme sur le territoire des Hauts et 3,5 assistants techniques appuient le montage de projet.
- Le système de gouvernance évoqué ci-dessus qui garantit la participation du plus grand nombre et participe donc à informer et à faciliter la détection des potentialités de chaque territoire.

Cependant, compte tenu du faible nombre de projets programmés à ce stade, il est trop tôt pour juger du degré de cette contribution. En outre, **certaines faiblesses** déjà identifiées constituent un obstacle à la mobilisation des porteurs de projet potentiels et consécutivement à l'émergence de projets.

Des **difficultés pour les bénéficiaires** qui limitent l'émergence de projets : lourdeur administrative, pré-financement impossible à ce stade (une garantie des banques est exigée à hauteur de 110% des projets).

Une certaine **inadéquation de l'offre aux besoins** explique en partie le faible nombre de projets programmés à ce stade :

- les cadres d'intervention ne s'avèrent pas toujours adaptés ou suffisamment précis. Ils ouvrent la possibilité d'interprétations encore nombreuses qui contribuent à bloquer les projets. Ils sont parfois considérés comme trop restreints et empêchent ainsi la programmation de certains projets ;
- 6 mesures sur 8 ciblent des promoteurs privés, économiques ou associatifs, plus difficiles à mobiliser (notamment en période de crise) ;
- la mesure 413.4 (aménagement et petits équipements touristiques dans les Hauts) cible les communes comme maîtres d'ouvrage. Ces dernières se heurtent à l'absence de foncier communal sur leur territoire.
- un niveau élevé d'exigences en matière réglementaire peut également freiner l'expression des potentialités : le Commissariat des Hauts effectue ce contrôle (validation de l'intégration paysagère, validation par l'architecte des bâtiments de France, etc).
- Le niveau élevé d'exigences en matière réglementaire a donné lieu à des retraits de projets soumis : le Commissariat des Hauts effectue ce contrôle (validation de l'intégration paysagère, validation par l'architecte des bâtiments de France, etc.).
- Comme évoqué ci-dessus, le dimensionnement des GAL (en comparaison avec la taille moyenne nationale des GAL) pourrait constituer une difficulté pour la mise en place de projets, qui doivent être programmés à un niveau régional, limitant l'intérêt d'une approche différenciée LEADER pour les petits projets.

Enfin, un total de 839 projets a été annoncé au lancement des GAL. L'avancement de la programmation en août 2010 (37 projets programmés) rend peu probable l'atteinte de cet objectif. La mesure 413.3 (hébergement public de montagne) affiche certes des besoins supérieurs et permettrait de mobiliser une grande partie des financements de l'Axe 4 ; mais cela ne serait pas en cohérence avec l'approche LEADER.

Enfin, la contribution de LEADER au développement des zones rurales se mesure actuellement encore difficilement : le logiciel de suivi des projets OSIRIS propose une « case à cocher » pour flécher les projets qui s'inscrivent dans les territoires des Hauts mais cette dernière est souvent oubliée par les services instructeurs. L'information ne serait cependant pas satisfaisante : seul un référentiel précis permettrait de suivre précisément les impacts des projets LEADER (et des autres) dans les Hauts.

Contribution de l'approche LEADER à l'introduction d'approches multisectorielles et à la promotion de la coopération pour la mise en œuvre de programmes de développement rural

Comme évoqué, le programme LEADER jouit dorénavant à La Réunion d'une certaine notoriété. La stratégie de développement des Hauts ruraux est une stratégie intégrée élaborée à partir d'un débat conduit au niveau local. Elle constitue le cadre stratégique de LEADER et a orienté la rédaction des appels à projet pour les GAL et impacte son fonctionnement.

Le mode de gouvernance unique évoqué précédemment favorise l'introduction d'approches multisectorielles et encourage les acteurs à travailler ensemble. Mais cette coopération présente des limites : aucun des cofinanceurs

n'a procédé à la délégation de ses crédits. Chaque cofinanceur propose donc sa propre convention aux porteurs de projets et il y a trois paiements dissociés. En outre, l'ASP attend le décaissement des collectivités pour payer la part FEADER.

Contribution de l'approche LEADER aux priorités des axes 1, 2 et 3

Les actions LEADER menées dans le cadre de la mesure 411 poursuivent les mêmes objectifs que ceux définis pour l'axe 1 du PDR. De même, les actions LEADER menées dans le cadre de la mesure 413 poursuivent les mêmes objectifs que ceux définis pour l'axe 3 du PDR. En revanche, les programmes LEADER ne prévoient pas de mesures de soutien à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural.

Malgré une approche cohérente avec les axes 1 et 3, l'absence actuelle de résultats ne permet pas de traiter de la contribution de l'approche LEADER aux priorités des autres axes pour le moment.

Par ailleurs, le parallélisme observé entre les mesures des axes 1 et 3 et l'approche LEADER pose la question des lignes de partage entre les mesures : à titre d'exemple, les projets de modernisation des bâtiments agricoles pour une exploitation située dans les Hauts peuvent indifféremment bénéficier de la mesure 121 de l'axe 1 et de la mesure 411.1 « Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts - Ateliers économiques ». Interrogés sur ce point, des acteurs du développement agricole et rural expliquent que les financements étant plus limités dans l'axe 1, ils orientent vers l'axe 4 dès que possible et les taux de financement publics pouvant atteindre 70% sur l'axe 4.

Mesure 421 : Coopération

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à promouvoir la coopération et à encourager le transfert des meilleures pratiques?

Dans quelle mesure les projets de coopération ou de transfert des meilleures pratiques basés sur l'approche LEADER ont-ils contribué à une meilleure réalisation des objectifs d'un ou de plusieurs des trois autres axes?

Absence de programmation sur la mesure 421

Tableau 57 - Indicateurs de programmation de la mesure 421 (en millions d'euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
421.1	Coopération LEADER	0,167	0,1	0,0	0%	-

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La coopération sur l'approche LEADER n'a pas encore débuté à La Réunion : le dispositif est encore en cours de définition par les GAL. Ces derniers justifient l'absence de projets sur cette mesure par le fait que les actions menées dans le cadre de LEADER à La Réunion viennent de débuter. La coopération s'appuyant sur un partage d'expériences, la mise en place du programme et l'obtention de premiers résultats conditionneraient le développement de partenariats avec d'autres GAL nationaux ou européens.

Des sujets potentiels de coopération ont d'ores et déjà été évoqués avec les acteurs de la coopération, mais le dispositif n'est pas encore déterminé.

La coopération susceptible d'être financée dans le cadre de cette mesure 421 diffère des actions de coopération pour le développement rural menées dans le cadre du PO coopération territoriale, visant spécifiquement les pays de la zone Océan Indien. Celle-ci comprend des actions de coopération interterritoriale (au sein d'un même Etat membre) et transnationale (entre des territoires de plusieurs Etats membres, et autres pays tiers). Ces actions visent l'échange d'expérience notamment par la mise en place d'actions communes, en s'appuyant sur le réseau rural français et le réseau européen.

Mesure 431 : Fonctionnement du groupe d'action locale, acquisition de compétences, animation

Dans quelle mesure le soutien a-t-il accru les capacités des groupes d'action locale et d'autres partenaires impliqués à mettre en œuvre des stratégies de développement local?

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à accroître la capacité de mise en œuvre de LEADER?

*Financement des frais de fonctionnement de LEADER sur la mesure 431***Tableau 58 - Indicateurs de programmation de la mesure 431 (en millions d'euros)**

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
431.1	Fonctionnement et animation du dispositif Leader sur le territoire des hauts	3,696	2,218	0,3	14%	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La mesure 431 permet de financer les frais de fonctionnement du dispositif d'animation du programme LEADER : financement des deux GAL. Par conséquent, le niveau de programmation financière reflète la mise en place des GAL en 2009.

Tableau 59 - Indicateurs de réalisation de la mesure 431 (en millions d'euros)

Libellé	Valeur cible	Programmé 2009	Taux de programmation	Réalisé 2009	Taux de réalisation
Nombre de réunions des Comités Techniques Locaux (CTL)	48 par an	-	-	-	-
Nb de comités de programmation	4 par an et par GAL	2	25%	2	25%
Nb de réunion du Comité experts/évaluation	1 par an	0	-	-	-
Nombre de projets présentés aux CTL	170 / an	18	-	-	-
Nombre de projets financés en CP	150 / an	18	-	-	-
Effet de levier du FEADER sur les crédits publics ou privés programmés	0,4	-	-	-	-
Nombre d'emplois créés pour le fonctionnement des GAL :	9,5 ETP	9,5	-	7	73,68%
Nombre d'acteurs locaux mobilisés au travers des CTL	144/an	178	-	178	-
Nombre d'acteurs mobilisés au travers des CP	60/an	56	-	56	-
Nombre d'experts mobilisés dans le comité d'experts	12/an	-	-	-	-

Source : PDR et RAE 2007, 2008 et 2009

Les indicateurs de réalisation de cette mesure reflètent la faible activité des GAL observée jusqu'à présent.

6.3.1. Indicateurs de résultats de l'axe 4 : LEADER

Le tableau ci-dessous présente le niveau des indicateurs de résultats de l'axe 4 après une année de programmation. La présence de valeurs cible dans le PDR permet d'analyser l'atteinte des résultats.

- ▶ Le cadre de mise en œuvre de LEADER a été défini et validé en 2009 couvrant la totalité du territoire des Hauts ruraux.
- ▶ En revanche, les projets financés dans le cadre du programme LEADER sont largement inférieurs aux prévisions des GAL. Avec seulement 18 projets programmés à la fin 2009, 19 de plus en juillet 2010, et 22 en septembre 2010, soit 59 projets programmés au total à fin septembre 2010, la programmation de 839 projets d'ici à 2013 est fortement compromise : une solution devra être trouvée pour consommer la totalité de l'enveloppe et respecter ainsi la règle de 5% de l'enveloppe FEADER allouée sur le FEADER. Le budget non dépensé ne pourra pas être transféré aux autres axes, conformément à la réglementation FEADER.

Indicateurs de résultats de l'axe 4 : LEADER

Indicateurs	Quantification	Valeur de référence	Valeur 2007 (source RAE 2007)	Valeur 2008 (source RAE 2008)	Valeur 2009 (source RAE 2009)	Bilan mi-parcours	Résultat
Nombre de GAL	1	0 en 2006	GAL non mis en place en 2007 et 2008		2	Réalisé	Bon
Superficie totale du territoire du GAL en km ²	188 400 ha	Limites du plan d'aménagement des hauts	GAL non mis en place en 2007 et 2008		188 400	Réalisé	Bon
Population totale sur le territoire du GAL	139 942	INSEE RGP 1999	GAL non mis en place en 2007 et 2008		139 342	Réalisé	Bon
Nombre de projets menés par le GAL	839		GAL non mis en place en 2007 et 2008		18	Taux de réalisation : 2%	Mauvais
Nombre de projets de coopération	1 minimum		GAL non mis en place en 2007 et 2008		-	Non réalisé	Mauvais

6.4. Faible utilisation de l'assistance technique

Tableau 60 - Indicateurs de programmation de la mesure 511 (en euros)

	Intitulé cadre d'intervention	Maquette	Maquette UE	Programmé UE	% Programmé UE	Nombre de dossiers
511.11	Ressources Humaines	546 000	336 000	101 637	30%	1
511.12	Missions	300 000	300 000	-	0%	-
511.13	Expertise, évaluation, études, ingénierie	222 400	200 000	33 331	17%	2
511.21	Soutien aux initiatives ou démarches de promotion qualité	500 000	300 000	-	0%	-
511	Assistance technique	1 568 400	1 136 000	134 968	12%	3

Source : données AGILE au 30 juin 2010

Les données relatives à l'assistance technique illustrent une mobilisation faible de l'assistance technique :

- Le dispositif « ressources humaines » a été mobilisé pour financer l'action de la DAF en 2008. Les dossiers 2009 et 2010 et des autres services instructeurs n'ont pas encore été programmés. Malgré un retard de programmation, ce dispositif devrait être réalisé car il correspond au financement du fonctionnement des services instructeurs.
- Le dispositif « mission » n'a pas encore été mobilisé.
- Le dispositif « expertise, évaluation, études, ingénierie » a été mobilisé à deux reprises :
 - Frais d'intervention dans le cadre de l'expertise nationale LEADER ;
 - Analyse financière et économique des revenus des exploitations agricoles (DAF).
- Le dispositif « soutien aux initiatives ou démarches de promotion qualité » n'a pas encore été mobilisé.

Une partie du budget de l'axe 5 doit permettre de financer les actions du réseau rural régional, conformément à l'article 66 du règlement 1698/2005. Le réseau rural est une nouveauté de cette nouvelle programmation. Il regroupe les acteurs du développement rural sur un territoire donné, organisé au sein d'un réseau régional, en lien avec le réseau national et européen. L'intérêt d'un tel réseau est de faire circuler l'information sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre du développement rural dans les régions européennes.

Les actions envisagées dans le cadre du réseau rural inscrites dans le PDR sont les suivantes :

- assurer le relais des informations par rapport au niveau national
- animer le réseau régional selon un plan d'action à mettre en œuvre comprenant notamment :
 - la valorisation des actions exemplaires du programme dont l'axe LEADER ;
 - l'animation du réseau local ;
 - la participation aux actions de communication plurifonds dont le développement du site internet « reunion europe.org », et lien avec le site national ;
 - la mise en place de formations spécifiques au FEADER ;
 - l'organisation de séminaires spécifiques au FEADER...

A ce jour, les actions du réseau rural régional n'ont pas encore commencé : seule la constitution du réseau a été arrêtée lors de la réunion constitutive du réseau régional tenue le 26 août 2008, associant une trentaine de structures. Le département est en charge de piloter les actions du réseau, en plus de ses missions habituelles. Le département vient d'attribuer un marché public pour une mission d'assistance à l'animation du dispositif.

L'absence de mobilisation de l'assistance technique sur cette première période de programmation peut se justifier par les efforts fournis pour mettre en place le programme, en se concentrant sur les mesures en faveur de la population rurale, cœur d'activité du PDR. Le programme ayant atteint un « rythme de croisière », la mobilisation de l'assistance technique pourrait être renforcée sur cette deuxième période de programmation notamment pour répondre aux enjeux identifiés après trois années de programmation :

- dynamiser la consommation des mesures ayant un faible niveau de programmation ;
- conduire les premières actions du réseau rural régional ;
- réaliser des études en lien avec la mise en œuvre et les effets du programme sur l'économie agricole ;
- effectuer un travail de fiabilisation des indicateurs ;
- etc.

6.5. Réponses aux questions évaluatives transversales

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la réalisation des priorités communautaires en rapport avec la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi concernant la création de possibilités d'emploi et l'amélioration des conditions de croissance ?

Les mesures de l'axe 1 visant la compétitivité des exploitations agricoles contribuent à soutenir les activités agricoles et les emplois dans ce secteur. En recherchant les gains de productivité, l'axe permet d'améliorer la marge potentielle des exploitants, ou d'améliorer leur accès au marché. Certaines mesures génèrent directement la création d'emplois (exemple de la mesure 112 « aide à l'installation des jeunes agriculteurs »).

Les mesures de l'axe 2 permettent de maintenir une activité agricole dans les zones défavorisées et de maintenir une activité économique dans ces zones.

Les mesures de l'axe 3 participent directement à la création d'emploi en diversifiant l'activité économique en zones rurales :

- dans les ménages agricoles d'une part en soutenant la diversification des activités économiques notamment en faveur du développement de l'agrotourisme (mesure 311) ;
- parmi les entrepreneurs et artisans situés en zones rurales d'autre part, en soutenant la mise en place de projet de développement économique (mesure 312).

La mesure 313 oriente également la création d'emploi dans le domaine du tourisme en zones rurales.

L'axe 4 LEADER dispose d'un axe compétitivité dont les objectifs sont comparables à ceux des mesures d'investissements de l'axe 1, et d'un axe « qualité de vie en milieu rural » finançant le même type d'actions que dans le cadre de l'axe 3. En ce sens, l'axe 4 favorise également le maintien ou la création d'emploi en zones rurales.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir le développement durable dans les zones rurales? En particulier, dans quelle mesure a-t-il contribué aux trois domaines prioritaires de protection et amélioration des ressources naturelles et des paysages dans les espaces ruraux:

- biodiversité et préservation et développement des systèmes agricoles et forestiers de haute valeur naturelle et des paysages agricoles traditionnels?
- eau?
- changement climatique?

Les mesures de l'axe 2 « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural » ciblent directement la protection de l'environnement, notamment par le maintien des prairies en herbe (PHAE) dans le cadre de la mesure 211, favorable au stockage du carbone et à la lutte contre le changement climatique.

Les paiements agroenvironnementaux ont pour objectif de promouvoir des pratiques agricoles durables respectueuses de l'environnement. La protection des sols contre l'érosion, la qualité de l'eau, la préservation de la biodiversité et des paysages ayant été identifiés comme les quatre enjeux majeurs à La Réunion, les mesures conçues pour le territoire (MAE-Territorialisées) permettent de proposer une réponse concrète à ces enjeux environnementaux.

En ce sens, les mesures de l'axe 2 contribuent pleinement à promouvoir le développement durable dans les zones rurales, notamment sur les trois domaines prioritaires.

Dans quelle mesure le programme a-t-il intégré les objectifs environnementaux et contribué à la réalisation de priorités communautaires en rapport avec:

- l'engagement d'inverser le déclin de la biodiversité qui a été pris à Göteborg?
- les objectifs arrêtés dans la directive 2000/60/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique de l'eau?
- les objectifs du protocole de Kyoto pour l'atténuation du changement climatique?

Comme évoqué ci-dessus, le PDR contient un certain nombre de mesures visant spécifiquement à préserver la biodiversité à La Réunion par le biais de pratiques agricoles permettant de lutter contre des espèces invasives, la valorisation d'espèces forestières rares. A titre d'exemple, les mesures agroenvironnementales territorialisées répondent directement à l'enjeu biodiversité : COUVER_1, MILIEU_1, MILIEU_2, MILIEU_3, MILIEU_4, HERBI_1, LBIO_2.

Dans le domaine de l'eau, les mesures agroenvironnementales territorialisées répondent directement à l'enjeu eau : COUVER_1, COUVER_2, COUVER_3, MILIEU_1, FERTI_1, HERBI_1, LBIO_1, LBIO_2, BIOSERRE. Par ailleurs les mesures de conversion ou de maintien de l'agriculture biologique ainsi que la mesure cannière agroenvironnementale participent à réduire la pollution des eaux et des sols.

Note : changement climatique, voir ci-dessus.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à atteindre les objectifs de la politique économique et de la politique de cohésion sociale en ce qui concerne:

- la réduction des disparités entre les citoyens de l'UE?
- la réduction des déséquilibres territoriaux?

Située en zone de convergence, le PDR Réunion est relativement mieux doté que le PDRH concentrant 5% du budget alloué à la France (6,4 milliards d'euros), alors que La Réunion ne représente que 1% de la population française. Cette concentration des crédits en zone de convergence vise à cibler les zones ayant un retard de développement afin de réduire les disparités entre les régions de l'UE.

Au sein du territoire réunionnais, le territoire des Hauts ruraux est un territoire fragile situé en zone de montagne entre une zone urbaine où la démographie réunionnaise importante rend nécessaire la conquête de nouveaux espaces, et la zone du parc national des Hauts, fragile par la richesse de la biodiversité qu'il abrite. Une partie importante des crédits est allouée aux territoires des Hauts, notamment sur l'axe 3 et 4 avec l'exclusivité, contribuant à réduire les déséquilibres entre le littoral urbain et les Hauts ruraux.

Dans quelle mesure le programme est-il parvenu à cibler la particularité des activités agricoles dans le domaine de programmation en ce qui concerne:

- la structure sociale de la zone de programmation?
- les conditions structurelles et naturelles du domaine de programmation?

Les spécificités de chacun des territoires sont bien prises en compte dans la programmation du FEADER à La Réunion, comme l'atteste le découpage en 12 zones homogènes du programme de développement des hauts ruraux.

Les spécificités géographiques réunionnaises ont amené à distinguer plusieurs territoires pour l'application des mesures :

- la plupart des mesures de l'axe 3 ne s'appliquent que dans les hauts ruraux ;
- les deux GAL de l'axe 4 correspondent à deux territoires définis selon des critères géographiques et sociaux relativement homogènes au sein d'un même territoire (cirques et plaines, mi-pente).

Dans quelle mesure le programme a-t-il ciblé avec fruit la situation particulière du domaine de programme, par exemple la dépopulation ou la pression provenant des centres urbains?

La gestion du foncier est un enjeu majeur à La Réunion compte tenu de la forte pression démographique : les zones urbaines dans les bas empiètent sur les zones agricoles. Plusieurs mesures du PDR visent à inverser la

tendance en renforçant les moyens des zones agricoles maîtriser la croissance urbaine sur ces territoires et protéger les terres agricoles.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à restructurer et moderniser le secteur agricole?

L'ensemble des mesures de l'axe 1 représentant 75% de la maquette FEADER visent à renforcer la compétitivité des secteurs agricole et forestier à La Réunion, contribuant ainsi à la restructuration et la modernisation de ces secteurs.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à développer les produits de grande qualité et à haute valeur ajoutée?

Si aucune mesure ne cible directement la mise en place de label ou le développement de produits à forte valeur ajoutée, plusieurs mesures visent l'amélioration de la qualité du produit final, notamment la mesure 123.1 (Evolution de l'outil agro-industriel) et la mesure de 214.1 de conversion à l'agriculture biologique souscrite par 6 exploitants. Par ailleurs, le FEDER propose des aides pouvant aller dans ce sens.

Les indicateurs de résultat illustrent le dynamisme des filières qualité à La Réunion, avec 29 exploitations ayant bénéficié d'un label rouge (ananas ou letchi), 110 exploitations en agriculture raisonnée et 53 en agriculture biologique sur la période 2007-2009.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir un secteur agroalimentaire européen solide et dynamique? Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir l'innovation dans le secteur agroalimentaire européen?

La mesure 123.1 visant l'évolution de l'outil agro-industriel participe à l'amélioration de la compétitivité des entreprises réunionnaises, afin de consolider leur positionnement par rapport à la concurrence des produits importés. 30 dossiers ont été programmés entre 2007 et 2009 sur cette mesure pour rationaliser la chaîne de production.

En revanche, il est trop tôt pour constater des résultats sur la compétitivité du secteur au niveau européen.

Dans quelle mesure le programme dispose-t-il de dispositions renforcées pour l'établissement de partenariats entre le niveau régional, le niveau national et le niveau européen?

Compte tenu des problématiques d'éloignement et d'insularité spécifiques au territoire, le PDR Réunion ne prévoit pas de partenariats forts avec le niveau national ou européen. Les problématiques continentales sont différentes de celles de La Réunion.

Par conséquent, il n'y a pas de partenariat prévu au niveau du programme, bien qu'un solide partenariat existe entre les autorités locales et nationales présentes sur place dans la gestion du programme. A titre illustratif, la mesure 421 coopération de l'axe 4 LEADER n'a pas encore été définie à ce jour. Toutefois, le POCT permet des interventions allant dans ce sens.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes?

Le programme ne contient pas de mesures discriminantes à l'encontre des femmes. Les femmes représentent 19% des UTA totales et 25% des UTA familiales en 2007 à La Réunion. Parmi les chefs d'exploitations ou coexploitants, seules 13% sont des femmes : la plupart d'entre elles ayant le statut de conjoint non exploitant.

En revanche, les bénéficiaires des mesures sont moins féminisés :

- 11% des bénéficiaires de l'ICHN sont des femmes (chiffres 2007 et 2008) ;
- 9% des bénéficiaires des MAE sont des femmes (chiffres 2007 et 2008).

Ces chiffres sont faibles au regard de la féminisation de la profession.

Afin de faire respecter le principe de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre du programme opérationnel FSE (axe 2), il est prévu de mettre en place des actions de formation et de sensibilisation des agents affectés à l'instruction de tous les dossiers de demande de subvention.

Dans quelle mesure le programme a-t-il garanti la complémentarité et la cohérence entre les mesures et les actions du programme financées par le Fonds de cohésion, le Fonds social européen, le Fonds européen pour la pêche et le FEADER?

La mise en place d'une stratégie régionale intégrée plurifonds à La Réunion permet une cohérence globale entre les cinq programmes déployés. Le partenariat local assurant la programmation globale de l'ensemble des fonds assure une cohérence et une complémentarité entre les fonds. Le comité de programmation des fonds (le comité local de suivi) ayant connaissance de l'ensemble des projets soumettant une demande de fonds, cela permet d'éviter un double financement ou une incohérence entre les programmes.

La complémentarité et la cohérence entre les mesures et les actions du programme financées par le Fonds de cohésion, le Fonds social européen, le Fonds européen pour la pêche et le FEADER font la force de cette stratégie et de ce partenariat spécifique à La Réunion.

Dans quelle mesure le programme a-t-il maximisé les synergies entre les axes?

A nouveau, la stratégie régionale intégrée plurifonds participe à maximiser la synergie entre les axes dans l'atteinte d'objectifs communs répondant aux enjeux territoriaux. Les mesures du FEADER contribuent à l'atteinte de quatre objectifs de la stratégie régionale intégrée :

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à une approche intégrée du développement rural?

La Réunion est aguerrie au développement rural appuyé depuis environ 30 ans par une politique, également partenariale Etat-Région Département autour du Plan d'Aménagement des Hauts (PAH) évalué de manière concertée en 2006 à l'occasion des Assises des Hauts, puis le Plan de développement des Hauts ruraux (PDHR). D'un programme à l'autre, l'approche intégrée est maintenue et se retrouve parfaitement dans le FEADER. Le développement rural tel qu'il est proposé dans le PDR Réunion intègre les différents acteurs des espaces ruraux, notamment à travers les comités techniques des GAL, composés de membres issus du public et du privé. Les actions de développement rural s'appuient sur l'AD2R et le CAH, partenaires historiques du développement rural à La Réunion, permettant une proximité avec les acteurs de la ruralité.

Dans quelle mesure le soutien technique a-t-il augmenté les capacités des autorités de gestion et autres partenaires impliqués à mettre en œuvre, gérer, contrôler et évaluer les programmes de développement rural?

L'axe 5 « assistance technique » a été mobilisé pour financer deux actions :

- le financement des frais de personnel de la DAF pour la mise en œuvre du programme (service instructeur de la plupart des mesures) dans le cadre du dispositif 511.1 « ressources humaines » ;
- les frais d'intervention dans le cadre de l'expertise LEADER.

Dans quelle mesure le réseau européen de développement rural a-t-il contribué à l'établissement de bonnes pratiques de développement rural?

Le réseau européen de développement rural n'a pas été évoqué comme support au développement rural réunionnais par les acteurs rencontrés. Le département, à la tête du réseau rural régional, a participé à la première réunion de travail du de groupe «gestion de l'espace » du Réseau rural français. Le réseau rural régional n'a pas encore mené d'actions locales.

Dans quelle mesure la conception du programme est-elle parvenue à éviter l'effet d'aubaine et de déplacement?

Informations non disponibles au stade de l'évaluation à mi-parcours.

Dans quelle mesure la conception du programme est-elle parvenue à encourager les effets multiplicateurs?

La synergie observée entre les programmes européens à La Réunion permet de cibler les efforts sur des priorités identifiées au niveau régional, et éviter ainsi un saupoudrage des financements sans effet au niveau global. Dans le cadre spécifique du PDR, le programme s'appuie fortement sur un réseau de structures partenaires assurant le relais de l'information et assurant la pérennité des bénéfices des actions auprès des bénéficiaires ultimes : la population agricole et rurale. Le profil des principaux bénéficiaires du PDR à La Réunion illustre cette concentration des crédits vers des structures partenaires (chambre d'agriculture, centres techniques, interprofession, etc.).

7. Conclusions et recommandations

7.1. Conclusions sur l'évaluation du PDR Réunion

Le programme de développement rural de l'île de la Réunion (CCI 2007FR06RPO006) a été approuvé par la Commission européenne le 28 novembre 2007 par la décision C(2007) 5947.

A mi-parcours, la programmation du FEADER à La Réunion est jugée satisfaisante : la programmation UE atteint 28%. Le niveau de programmation est conforme à la maquette annuelle prévue par le PDR : les montants programmés UE atteignant 91% de la maquette au 30 juin 2010.

Pourtant les premières années de programmation ont été fortement marquées par les changements importants survenus sur cette période à savoir :

- l'apparition du FEADER, en remplacement des outils de financement sur la période de programmation précédente à savoir le FEOGA orientation et le FEOGA garantie en partie et ses conséquences en termes de gestion ;
- l'introduction de nouvelles mesures dans le cadre du FEADER au niveau communautaire, en particulier avec l'ajout de l'initiative LEADER au programme de développement rural, après 7 années d'interruption de cette initiative à La Réunion ;
- des nouveautés dans les modalités de gestion du programme, notamment avec le transfert de certaines mesures gérées dans le cadre du PDR national sur la période de programmation précédente (DJA, préretraite, ICHN, PHAE, etc.), au niveau régional ;
- l'introduction d'un nouvel acteur : un organisme payeur, l'Agence de Services et de Paiement, unique en France (avec ses propres procédures), associé à un nouvel outil de gestion et de pilotage des actions OSIRIS, mis en place progressivement sur les deux premières années de programmation, nécessitant une formation des utilisateurs (services instructeurs notamment) à ce nouvel outil, et un changement de leurs pratiques compte tenu des nouvelles exigences communautaires.

Par ailleurs, la possibilité de programmer des mesures du DOCUP 2000-2006 en 2007 et 2008, en fonction des reliquats de FEOGA disponibles, a décalé le lancement de certaines mesures sur le FEADER. Par conséquent, et à cause d'un agrément tardif du programme, la programmation du FEADER a commencé progressivement en 2008.

D'autres événements ont au contraire favorisé la consommation des crédits FEADER notamment :

- la reprise des « stocks » de dossiers engagés sur la période de programmation précédente, notamment pour les préretraites, et les mesures agro-environnementales dont les engagements portaient sur 5 années (PHAE, contrats d'agriculture durable CAD et contrats territoriaux d'exploitations CTE) ;
- la forte implication des acteurs du développement agricole dans l'accompagnement des bénéficiaires ultimes, participant activement à la promotion des mesures auprès des bénéficiaires et disposant de la trésorerie nécessaire au lancement du programme ;
- le préfinancement de nombreuses mesures par le Conseil Général (dès la vérification de service fait de la DAF) permet d'assurer une continuité dans les actions pour les bénéficiaires entre les deux périodes de programmation, sans pour autant que ces opérations ne soient programmées ni certifiées.

Toutefois, le bilan par axe est plus différencié faisant apparaître des écarts importants dans la programmation des mesures.

Axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers. Un bon niveau de programmation grâce à un réseau dynamique de partenaires et une continuité dans les dispositifs proposés

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 27%, soutenu par l'implication des partenaires agricoles dans la promotion des mesures auprès des bénéficiaires potentiels et la consommation des crédits en

tant que bénéficiaire direct. Ce bon taux est tiré par la forte programmation des mesures de service aux exploitants : 111, formation professionnelle et actions d'informations et 121, modernisation des exploitations agricoles, fortement utilisées en dépit du contexte de crise économique pour l'année 2008. La forte programmation de ces mesures pose la question de la continuité des financements sur l'ensemble de la période de programmation, prise en compte dans le cadre des propositions d'abondement de la révision à mi-parcours. La croissance de la valeur ajoutée brute des exploitations agricoles sur cette période (+13% par rapport à la valeur de référence), mise à part le secteur de la canne frappé par une crise en 2007, ont favorisé les investissements dans les exploitations.

Les mesures 112 (installation de jeunes agriculteurs) et 113 (préretraite) étant liées, le faible nombre de départs en préretraite d'exploitants agricoles a en partie un effet sur les installations des jeunes agriculteurs (au sens légal).

Un tiers de la maquette FEADER de la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) cible le soutien à la plantation de canne, un autre tiers cible l'élevage et le dernier tiers cible la filière végétale (hors canne à sucre). La mesure 123 (accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles) se cantonnant pour le moment au secteur agricole, est fortement sollicitée par les entreprises agroalimentaires, en particulier le secteur sucrier. Avec une maquette de 108,6 millions d'euros, la mesure 125 relative à l'amélioration et au développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier représente près d'un tiers du budget FEADER, illustre l'importance du développement de ces infrastructures dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier réunionnais.

Seule la mesure 114 portant sur la définition d'un projet global d'exploitation (PGE) présente un taux de programmation particulièrement faible, perçu jusqu'à présent comme une contrainte administrative par les exploitants envisageant de réaliser des investissements.

Axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural. Un haut niveau de programmation masquant la faible mobilisation des nouvelles mesures (MAE territorialisées)

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 47%, soutenu par la forte programmation des mesures 211 et 212 (ICHN), représentant 58% de la maquette FEADER de cet axe. En comparaison, les mesures agro-environnementales restent faiblement programmées, malgré une reprise des engagements du PDRN par le FEADER, en particulier les nouveaux dispositifs territorialisés. Etant donné que ces derniers visent à répondre aux enjeux spécifiques réunionnais, il semble nécessaire de promouvoir ces mesures afin d'en améliorer la consommation.

Axe 3 : Qualité de la vie en milieu rural et diversification des activités. Des mesures qui ont pâti de la crise économique et du tourisme

Cet axe présente un niveau de programmation au 30 juin 2010 de 17%, marqué par le faible niveau de mobilisation des mesures en faveur de la diversification des activités en zones rurales (mesures 311, 312 et 313). La combinaison de la crise économique ayant limité les capacités d'investissements d'une part, et de la crise du tourisme faisant suite au chikungunya d'autre part, a limité l'engouement de la population rurale pour ces mesures. La présence d'un dispositif adapté pour promouvoir ces actions devrait contribuer à améliorer leur programmation sur la période 2010-2013.

Axe 4 : LEADER. Un retard de programmation important lié à la mise en place tardive du dispositif et une gestion appelant des adaptations en lien avec l'aspect expérimental du dispositif régional

La programmation de LEADER atteint un niveau inquiétant de 3% au 30 juin 2010, mais présente des signes encourageant car la programmation atteint 14% à fin octobre 2010. La procédure de mise en place du dispositif explique en partie cette faible programmation : les GAL en charge de la mise en œuvre de LEADER sur le territoire n'ayant été sélectionnés qu'en octobre 2008, le lancement de l'approche LEADER s'en trouve décalé d'autant. Par conséquent les premières actions n'ont eu lieu qu'en 2009.

Après 18 mois de programmation, les actions conduites dans le cadre de ce dispositif sont extrêmement limitées. La procédure d'instruction et de gestion des projets semble en décalage par rapport aux spécificités des projets visés par ce dispositif.

Axe 5 : L'assistance technique mobilisée pour financer les frais de fonctionnement principalement. Inactivité du réseau rural régional.

Le niveau de programmation de l'assistance technique atteint 12% au 30 juin 2010 : les premières années du programme ont été consacrées à mettre en place les dispositifs. L'assistance technique a permis de financer essentiellement les ressources humaines affectées dans les services instructeurs.

L'assistance technique n'a pas encore été mobilisée pour activer le réseau rural régional : seule la composition du réseau a été réalisée à ce jour.

Après trois années de programmation, la mobilisation de l'assistance technique pourrait être renforcée sur cette deuxième période de programmation notamment pour répondre aux enjeux identifiés après trois années de programmation :

- dynamiser la consommation des mesures ayant un faible niveau de programmation ;
- conduire les premières actions du réseau rural régional ;
- réaliser des études en lien avec la mise en œuvre et les effets du programme sur l'économie agricole ;
- effectuer un travail de fiabilisation des indicateurs ;
- etc.

Au global le PDR Réunion a été conçu de manière à répondre aux objectifs du FEADER au niveau communautaire, et aux enjeux identifiés au niveau réunionnais. La programmation rencontre peu d'obstacles permettant d'espérer des effets, résultats et impacts importants sur le développement rural réunionnais, déjà perceptibles à mi-parcours. Le suivi des effets des mesures reste conditionné à la fiabilité des indicateurs de réalisation.

7.2. Recommandations faisant suite à l'observation

Au-delà de la réaffectation des reliquats proposée dans le cadre de la révision à mi-parcours, les écarts de programmation observés entre les mesures permettent d'identifier les enjeux pour la suite de la programmation.

- ▶ Poursuivre l'effort d'investissements dans les exploitations permis par les mesures clés du programme (121, 123 et 125) dans un objectif d'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier.

La demande soutenue et les résultats encourageants sur la valeur ajoutée des productions agricoles permet d'envisager d'abonder ces mesures à mi-parcours, et en particulier la mesure 121 sur la modernisation des exploitations agricoles ayant fait l'objet d'une proposition d'abondement pour un montant total de plus de 10 millions d'euros (coût total).

- ▶ Accélérer la validation des derniers cadres d'intervention, notamment pour les mesures sylvicoles, et l'axe coopération de LEADER

Après trois années de programmation, certains cadres d'intervention n'ont toujours pas été validés notamment sur 3 mesures en faveur de la sylviculture et l'axe coopération du programme LEADER. La priorité doit être mise sur la validation de ces cadres d'intervention.

- ▶ Réconcilier les écarts entre les montants engagés (suivi dans OSIRIS) et les montants programmés (suivis par l'AGILE)

Les états d'engagement apparaissant dans OSIRIS ne reflètent pas l'état de la programmation dont le suivi est effectué par l'AGILE, à cause des dossiers préfinancés par les collectivités, en attente de renseignement dans l'outil de gestion OSIRIS. Un effort conséquent doit être effectué pour absorber le stock de dossiers en attente afin de limiter cet écart.

- ▶ Renforcer la programmation des mesures agro-environnementales (MAE), en particulier des MAE territorialisées

Mis à part les dispositifs de droit commun (ICHN, PHAE), le niveau de programmation des MAE reste faible malgré la mise en place de MAE territorialisées répondant spécifiquement aux enjeux réunionnais. Compte tenu des enjeux communautaires sur le rapprochement de l'agriculture et de l'environnement, il semble nécessaire de mobiliser des moyens permettant de dynamiser la souscription à ces dispositifs afin que La Réunion ne prenne pas de retard à ce niveau.

- ▶ Dynamiser l'axe 4 LEADER en simplifiant le système de gestion, en informant mieux les bénéficiaires potentiels et en mobilisant un plus vaste réseau d'acteurs, relais de terrain.

Le niveau de programmation de LEADER rend indispensable une dynamisation de cette approche. La gestion du dispositif doit être repensée pour mieux correspondre aux attentes et aux contraintes des bénéficiaires potentiels. Les points principaux d'amélioration de l'utilisation de LEADER consisteraient par :

- une meilleure maîtrise des délais de programmation ;
- une animation du dispositif ciblée sur l'émergence de projets ;
- un niveau d'information approprié des bénéficiaires potentiels.

- ▶ Fiabiliser les indicateurs de réalisation physique

Le suivi des effets des mesures s'appuie sur les indicateurs renseignés par les services instructeurs et consolidés par l'AGILE. Si les indicateurs semblent pertinents pour le suivi des réalisations, leur renseignement n'est pas fiabilisé comme en témoigne diverses incohérences observées dans les PDR. La deuxième partie de la programmation doit mettre l'accent sur la fiabilisation des sources utilisées pour renseigner ces indicateurs, travail d'ores et déjà engagé au niveau de la DAF.

- ▶ Cibler des actions vers les exploitants devant particulièrement améliorer leur compétitivité :

Dans le souci de réduire les écarts de développement entre les DOM et les autres régions européennes, il a été accordé d'augmenter la maquette FEADER allouée à l'axe 1 pour renforcer la compétitivité des exploitations réunionnaises. Toutefois, certains indicateurs font craindre une concentration des actions vers les exploitants les plus importants (volume des investissements / nombre de bénéficiaires, nombre d'heures de formation / nombre de personnes formées, etc.). Par conséquent, il semble nécessaire de s'assurer que l'ensemble du tissu agricole est bien ciblé par les actions du PDR, et d'ajuster les dispositifs d'animation en fonction des résultats. Ces travaux pourraient par exemple faire l'objet d'une mission financée dans le cadre de l'assistance technique.

- ▶ Dynamiser le réseau rural régional

Le réseau rural régional présente un intérêt important au niveau communautaire dans cette nouvelle programmation. Le réseau réunionnais n'a pas encore été mobilisé pour conduire des actions concrètes. Il permettrait pourtant d'identifier l'évolution des enjeux de l'agriculture et de la ruralité réunionnaises à moyen terme et ainsi mieux anticiper les actions. Un effort doit être fourni pour dynamiser le réseau. Des objectifs et des échéances précis doivent être clairement formulés par le partenariat local.

8. Annexes

8.1. Liste des tableaux et figures

Tableau 1 - Contribution du FEADER à la stratégie régionale intégrée	10
Tableau 2 - Comparaison d'indicateurs sur les exploitations agricoles	10
Tableau 3 - Composition des comités	21
Tableau 4 - Maquette financière du FEADER à La Réunion (en millions d'euros)	24
Tableau 5 - Maquette relative au bilan de santé de la PAC (en millions d'euros).....	25
Tableau 6 - Nombre de cadres d'intervention agréés par an	26
Tableau 7 - Montant programmé et certifié par axe, et taux de programmation (UE) - en millions d'euros	26
Tableau 8 - Montants engagés au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	27
Tableau 9 - Montants engagés sur l'axe 1 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	27
Tableau 10 - Montants engagés sur l'axe 2 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	29
Tableau 11 - Montants engagés sur l'axe 3 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	30
Tableau 12 - Montants engagés sur l'axe 4 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	30
Tableau 13 - Montants engagés sur l'axe 5 par mesure au 30 juin 2010 (en millions d'euros).....	31
Tableau 14 - Programmation des crédits FEADER par les dix principaux maîtres d'ouvrage (et nombre d'opérations programmées).....	31
Tableau 15 - Le schéma d'organisation du PDR à La Réunion	33
Tableau 16 - Composition des comités	34
Tableau 17 - Indicateurs de programmation de la mesure 111 (en millions d'euros)	45
Tableau 18 - Indicateurs de réalisation de la mesure 111	46
Tableau 19 - Indicateurs de programmation de la mesure 112 (en millions d'euros)	48
Tableau 20 - Indicateurs de réalisation de la mesure 112	48
Tableau 21 - Indicateurs de programmation de la mesure 113 (en millions d'euros)	49
Tableau 22 - Indicateurs de réalisation de la mesure 113	49
Tableau 23 - Indicateurs de programmation de la mesure 114 (en millions d'euros)	50
Tableau 24 - Indicateurs de réalisation de la mesure 114	51
Tableau 25 - Indicateurs de programmation de la mesure 121 (en millions d'euros)	52
Tableau 26 - Indicateurs de réalisation de la mesure 121	53
Tableau 27 - Indicateurs de programmation de la mesure 122 (en millions d'euros)	55
Tableau 28 - Indicateurs de réalisation de la mesure 122	55
Tableau 29 - Indicateurs de programmation de la mesure 123 (en millions d'euros)	56
Tableau 30 - Indicateurs de réalisation de la mesure 123	56
Tableau 31 - Indicateurs de programmation de la mesure 125 (en millions d'euros)	58
Tableau 32 - Indicateurs de réalisation de la mesure 125	59

Tableau 33 - Indicateurs de programmation de la mesure 211 (en millions d'euros)	62
Tableau 34 - Indicateurs de réalisation de la mesure 211	64
Tableau 35 - Indicateurs de programmation de la mesure 214 (en millions d'euros)	65
Tableau 36 - Indicateurs de réalisation de la mesure 214	65
Tableau 37 - Nombre de dossiers et d'hectares engagés sur la mesure 214 à La Réunion	66
Tableau 38 - Liste des MAE-T	67
Tableau 39 - Indicateurs de programmation de la mesure 226	68
Tableau 40 - Indicateurs de réalisation de la mesure 226	68
Tableau 41 - Indicateurs de programmation de la mesure 227 (en millions d'euros)	68
Tableau 42 - Indicateurs de réalisation de la mesure 227	69
Tableau 43 - Indicateurs de programmation de la mesure 311 (en millions d'euros)	72
Tableau 44 - Indicateurs de réalisation de la mesure 311	72
Tableau 45 - Indicateurs de programmation de la mesure 312 (en millions d'euros)	73
Tableau 46 - Indicateurs de réalisation de la mesure 312	73
Tableau 47 - Indicateurs de programmation de la mesure 313 (en millions d'euros)	74
Tableau 48 - Indicateurs de réalisation de la mesure 313	75
Tableau 49 - Indicateurs de programmation de la mesure 331 (en millions d'euros)	75
Tableau 50 - Indicateurs de réalisation de la mesure 331	76
Tableau 51 - Indicateurs de programmation de la mesure 341 (en millions d'euros)	77
Tableau 52 - Indicateurs de réalisation de la mesure 341	78
Tableau 53 - Indicateurs de programmation de la mesure 411 (en millions d'euros)	81
Tableau 54 - Indicateurs de réalisation de la mesure 411	82
Tableau 55 - Indicateurs de programmation de la mesure 413 (en millions d'euros)	82
Tableau 56 - Indicateurs de réalisation de la mesure 413	83
Tableau 57 - Indicateurs de programmation de la mesure 421 (en millions d'euros)	86
Tableau 58 - Indicateurs de programmation de la mesure 431 (en millions d'euros)	87
Tableau 59 - Indicateurs de réalisation de la mesure 431 (en millions d'euros)	87
Tableau 60 - Indicateurs de programmation de la mesure 511 (en euros)	89
Figure 1 - Répartition de la maquette du PDR Réunion par axe (en millions d'euros).....	20
Figure 2 - Part des cofinanceurs dans la maquette initiale du PDR à La Réunion (M€)	23
Figure 3 - Evolution de la programmation UE (en millions d'euros).....	25
Figure 4 - Risque de dégagement d'office sur le PDR Réunion.....	32
Figure 5 - Nombre de dispositifs instruits par service instructeur des dispositifs du PDR à La Réunion	43
Figure 6 - Parties de l'île situées en zone ICHN	63

8.2. Liste des personnes interrogées

Structure	Fonction	Interlocuteurs
CLS RESTREINT		
Préfecture	Secrétaire Général Aux Affaires Régionales	Jean Ballandras
		Guylaine Charrier
Conseil Régional	Directeur Général Adjoint Europe	Patrick Guillaumin
Conseil Général	Directeur Général Adjoint	Ismaël Locate
AGILE		
	Directeur	Serge Joseph
	Chargé de mission FEADER	Philippe Thirel
	Chargé de mission évaluation	Bruno Bertil
	Chargée de mission Communication	Cathy Mellon
SERVICES INSTRUCTEURS		
Conseil régional	FEDER - FEP - FEADER	Equipe de Madame Lemaire Direction des Affaires économiques
	FEDER - FEP - FEADER	Philippe Hoarau (tourisme) Direction des Affaires économiques
	FEDER (CPN) / FEADER / Instructeur FEDER Coopération	Monsieur Aldon
	FEADER + Coopération	Chamina Bana
Conseil général	Correspondant pour tous les fonds	Sébastien Pifarrelli
	FEADER	Bruno Oudard
DAF	FEADER	Isabelle Huet
Commissariat à l'aménagement des hauts	FEADER + 1 mesure FEDER	Thomas Krejbich
AD2R l'Association Développement Rural Réunion	FEADER (GAL)	Daniel Guérin - Francina Minatchy
MMM Maison de la Montagne et de la Mer	FEADER (GAL)	Jean-Claude Tatard
AUTRES PARTIES PRENANTES		
ASP	FEADER	Karine Vant
ASP	FEADER	Virginie Grondin
Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche	FEADER	Vincent Boulesteix
FRCA Fédération régionale des coopératives agricoles	FEADER	Patrick Hoareau
Chambre d'agriculture	FEADER	Jean-François Apaya, Guillaume Insa, Michael Cornu, Eric Parisot, Gilbert Rossolin.
Office national des Forêts		Jean-Luc Fontanel
BENEFICIAIRES		
Association des maires de la Réunion	FEDER (Axe 3) + autres mesures FEADER et FEP	
SAFER	FEADER	Pierre Brun
CTICS	FEADER	Joël Alezan

8.3. Glossaire et acronymes

Acronyme	Signification
ASP	Agence de services et de paiement
CAB	Conversion à l'agriculture biologique
CAD	Contrat d'agriculture durable
CAH	Commissariat à l'Aménagement des Hauts
Certification UE	Le montant certifié UE correspond aux dépenses présentées validées par les services instructeurs que l'on multiplie par le taux de cofinancement UE prévu par la maquette initiale du projet. L'autorité de certification valide ces montants après validation des pièces.
CTICS	Centre Technique Interprofessionnel de la canne et du Sucre
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DAF	Direction de l'agriculture et de la forêt
DOCUP	Document unique de programmation
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	Fonds social européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
GAL	Groupe d'action locale
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
MAB	Maintien de l'agriculture biologique
MAE	Mesure agro-environnementale
ONF	Office national des forêts
PDR	Programme de développement rural
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
PO	Programme opérationnel
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Programme opérationnel FSE

Rapport final
Ernst & Young

30 octobre 2010



Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel.

Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité.

Ce document, réservé à votre seul usage interne tant dans sa forme que son contenu, est confidentiel. Il ne peut être divulgué à des tiers qu'avec notre accord.

Ce rapport est émis en application du contrat convenu entre nous.

Sommaire

1.	Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FSE.....	5
2.	Introduction	12
2.1.	Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours.....	12
2.2.	Contenu et objet du présent rapport d'évaluation	12
2.3.	Méthodologie et travaux réalisés.....	13
3.	Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports).....	14
3.1.	Présentation de la stratégie régionale plurifonds	14
3.2.	Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds	18
3.3.	État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds.....	36
3.4.	La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds.....	44
3.5.	Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds.....	62
4.	Évaluation du PO FSE 2007-2013 à La Réunion	64
4.1.	Le PO FSE à La Réunion.....	64
4.2.	La pertinence et la cohérence du PO FSE	67
4.2.1.	Un programme d'envergure, conjuguant tournant et continuité.....	67
4.2.2.	Des évolutions récentes pouvant impacter les objectifs et la suite de la programmation.....	73
4.2.3.	Des lignes de partage assurant une complémentarité correcte avec les autres instruments régionaux	74
4.3.	L'état d'avancement du PO FSE à mi-parcours	76
4.3.1.	Une programmation financière en avance par rapport aux autres programmes européens	76
4.3.2.	Analyse transversale des réalisations physiques	81
4.3.3.	Des premières réalisations significatives	86
4.3.4.	De bonnes perspectives de programmation, des enjeux à arbitrer dans le cadre de la révision à mi-parcours	101
4.3.5.	Conclusion : la contribution du PO FSE aux priorités de la stratégie régionale intégrée.....	102
4.4.	Points spécifiques à la mise en œuvre du programme européen FSE	106
4.4.1.	Des modalités de gestion quelque peu spécifiques.....	106
4.4.2.	L'animation du PO FSE : un besoin important d'information et d'actions spécifiques ciblées	109
4.4.3.	Un système de suivi et d'évaluation à optimiser.....	110
4.5.	Recommandations	113
5.	Annexes.....	114
5.1.	Liste des tableaux et figures	114
5.2.	Liste des personnes interrogées.....	116

Préambule

Le cabinet Ernst & Young, en partenariat avec le cabinet LA Conseil, le cabinet AND International et le cabinet Gaëlle de Carmantrand EI, a été retenu par la Région Réunion pour conduire l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion FEDER Convergence, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP.

L'exercice s'est déroulé entre les mois de juin et de novembre 2010.

Chaque programme européen fait l'objet d'un rapport d'évaluation propre qui analyse sa pertinence, sa cohérence, son état d'avancement à mi-parcours de la programmation, ses premiers résultats et ainsi que ses spécificités en termes de mise en œuvre.

Les programmes européens s'inscrivent à La Réunion dans une stratégie unique intégrée plurifonds qui fixe les orientations et objectifs pour l'ensemble de la période de programmation. Cette stratégie repose également sur un système de gestion intégré lui aussi. Chacun des rapports présente ainsi, en première partie, l'évaluation de cette stratégie intégrée : de sa pertinence et sa cohérence au regard de l'évolution du contexte et de la qualité du système de gestion qui la met en œuvre.

Chaque rapport présente également un résumé non technique, synthèse des analyses, conclusions et recommandations.

Le présent rapport est le rapport final.

1. Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FSE

Évaluation de la stratégie régionale plurifonds - Résumé

Pertinence et cohérence de la stratégie à mi-parcours de sa mise en œuvre

La Réunion n'est pas épargnée par la crise économique et financière mondiale. Après une chute de 6 points de son taux de croissance, elle connaît, en 2009, une récession de 2,7%, soit le taux de croissance le plus bas depuis 1993. Cela ramène son produit intérieur brut à son niveau de 1993. C'est dans ce contexte de turbulences issues de la mondialisation que s'inscrivent des changements de politiques publiques consécutives à des contraintes budgétaires accrues et à la crise économique.

La crise renforce les handicaps structurels de La Réunion, à savoir, un territoire contraint, éloigné et isolé du grand marché européen ainsi qu'un marché régional restreint. Ils agissent à leur tour en « onde de choc » sur la santé économique de tout un tissu d'entreprises déjà vulnérables ainsi que sur la situation économique et sociale d'une population estimée en 2008 à 805 500 habitants subissant déjà une précarité certaine. Ainsi, la crise accentue la nécessité de relever les enjeux de développement identifiés dans le diagnostic préalable à l'élaboration des programmes européens.

Les collectivités territoriales et l'État doivent poursuivre leur effort d'amélioration des performances du territoire dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire.

Les réunionnais se retrouvent face à un marché du travail encore plus restreint qu'au cours des dernières années. Le besoin de rattrapage du niveau des formations (lutte contre l'illettrisme) tout comme l'objectif d'excellence sont toujours de mise dans une compétition accrue pour l'emploi local et extérieur.

Ainsi, la stratégie régionale intégrée apporte **toujours des réponses pertinentes** aux acteurs locaux mais les besoins sont désormais accrus (un plus grand nombre de chômeurs) ou étendus (de nouveaux secteurs, de nouvelles filières de formation, ...).

Les **nouvelles orientations stratégiques régionales** telles qu'annoncées dans le discours de mandature du président de Région font état d'une forte volonté de développer l'emploi sur la base d'« un plan de relance des grands chantiers régionaux (...) en engageant immédiatement une dynamique très forte de la commande publique ». De plus, la Région propose un nouveau Contrat d'Aide aux Communes pour augmenter leur capacité d'investissement avec une enveloppe globale de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, le **tourisme** est considéré comme une priorité et le plafond des aides de la Région sera aligné sur celui de l'aide aux entreprises industrielles ou artisanales. La stratégie régionale accorde également une grande importance aux filières de l'internet et du multimédia ainsi qu'à l'agriculture et à l'agro-alimentaire. En matière de **transport public**, le projet de « Trans-éco-Express » viendrait remplacer celui du Tram-train (inscrit au FEDER) en remplaçant le rail par la route et en dotant La Réunion d'un réseau de 2000 éco-bus. La **zone de coopération régionale** devrait s'élargir, La Réunion devant prendre toute sa place dans l'Océan Indien, soit les îles voisines mais également les pays du Canal du Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine ou l'Australie. **L'Humain** est également au cœur de la stratégie régionale tant dans une approche d'insertion, d'égalité des chances que d'excellence. Sur le plan du **développement culturel**, le projet de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise, inscrit dans le FEDER, est abandonné, la stratégie régionale visant davantage à protéger et à valoriser le patrimoine historique sur l'ensemble du territoire et à soutenir les artistes et associations culturelles.

Ces nouvelles orientations induiront un **effort d'adaptation** qui pourrait se mener essentiellement à l'échelle **des mesures** sans remettre en cause, fondamentalement, la stratégie pluri-fonds.

Les orientations retenues dans les programmes restent ainsi pertinentes dans leurs grandes lignes et résistent aux alternances politiques en raison de la relation étroite entre les grands défis de La Réunion auxquels répond la stratégie régionale intégrée et les handicaps structurels.

Par ailleurs, les acteurs réunionnais doivent **adapter leur mode opératoire** à la difficile anticipation de l'action publique. Les exigences de la programmation communautaire inscrivent les aides européennes dans une plus grande stabilité temporelle que celle des stratégies publiques de développement.

Le premier point d'attention consiste donc à observer de près l'évolution de la capacité d'investissement privée et publique du territoire. Les autres points d'attention seront plus en lien avec l'évolution de la politique régionale et en particulier, avec l'évolution des orientations portant sur le tourisme, la formation, les transports, l'urbanisation et la coopération régionale.

En outre, cette étape de révision et d'évaluation à mi-parcours doit également être l'occasion d'accorder à la **Stratégie Régionale d'Innovation**, la place qu'elle mérite dans les programmes opérationnels européens. Ceci pourra être une condition de sa mise en œuvre effective.

État d'avancement et qualité du système de gestion

NB : les analyses ont été essentiellement conduites à partir de données arrêtées au 30 juin 2010. Les événements de programmation intervenus depuis le mois de juillet ont néanmoins été pris en compte pour confirmer ou nuancer certaines conclusions.

Au 30 juin 2010, le **taux de programmation** de l'ensemble des programmes européens (FEDER, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP) s'élève à **35%**, soit 670 millions d'euros sur 1 909 millions de contribution communautaire. La programmation du FSE (45%) est très avancée, celle du PO FEDER Coopération moins (17%). Notons que le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% au fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Le niveau de certification global s'élève au 30 juin 2010 à 13%. Le niveau d'avancement de chacun des axes de la stratégie est relativement homogène : de 34% pour les axes 2 (compétitivité économique) et 3 (compétitivité du territoire) et 42% pour l'axe 1 (compétitivité des hommes). L'équilibre prévu sur le plan stratégique entre la consolidation d'objectifs (via des mesures dites « en continuité ») et la poursuite d'objectifs plus innovants (via des mesures dites « en tournant ») est respecté à mi-parcours de la programmation : ces dernières représentent 35% de l'enveloppe total et 33% de la programmation au 30 juin 2010.

La partie de la stratégie contribuant au earmarking est programmée à 61% (69% des crédits FEDER Convergence sont earmarkés et l'ensemble du programme FSE est earmarké). Une remontée des dépenses conforme à la programmation permettra de garantir le respect des orientations de la Stratégie de Lisbonne.

Enfin, le **risque de dégageant d'office** est très limité à fin 2010 pour le PO FEDER, le FSE et le FEADER (*chaque rapport fait une analyse détaillée de ce risque*).

Un **système de mise en œuvre intégré** soutient le déploiement de cette stratégie intégrée. Il est fondé sur un **partenariat étroit** entre l'État, la Région et le Département, une **gouvernance tripartite à trois niveaux** (CNS, CLS, Agile) dont les instances sont co-présidées par les membres du partenariat et un **pilotage opérationnel des programmes par l'AGILE**, structure unique composée d'agents des institutions du partenariat. Les responsabilités **d'instruction et de suivi** des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le **partenariat** est la clé de voûte de l'ensemble du système : la fréquence des réunions du comité local de suivi (équivalent au comité de programmation) permet de maintenir la pression sur la programmation et lui assure un rythme et une qualité élevés ; les échanges fréquents des partenaires (notamment dans le cadre d'un comité local de suivi restreint composé uniquement des responsables) permettent un fonctionnement sur le mode du consensus et assurent aux membres une connaissance fine et technique des dossiers soumis à la programmation. Le partenariat est en outre solidaire et fait preuve d'unicité et de cohésion vis-à-vis des tiers et des autorités communautaires et nationales.

L'AGILE assure un appui technique au partenariat et aux services gestionnaires. La qualité de son assistance est reconnue par tous. Certaines fonctions dont elle a la responsabilité pourraient être améliorées : Présage démontre encore quelques faiblesses, l'instruction manque de certains outils pour accompagner de manière plus efficace les porteurs de projets.

En revanche, **la valeur ajoutée du mode de gestion partenarial est avérée** : le regroupement et la mutualisation des moyens au sein de l'AGILE permet des gains d'efficacité ; le rythme et la qualité de la programmation contribuent au respect des orientations stratégiques données (earmarking, respect de l'équilibre entre les mesures en tournant et celles en continuité, écartement du risque de dégageant d'office) et la complémentarité des programmes est assurée par le jeu sur les lignes de partage entre les fonds.

Le double niveau d'intégration - au niveau stratégique et opérationnel - permet ainsi d'éviter des écueils rencontrés dans d'autres régions (pertinence du cadre d'intervention, programmation de projets matures, absence de lourdeur due au cofinancement, gain de temps grâce au circuit d'instruction unique) et participe à l'efficacité des programmes eux-mêmes. L'évaluation attire néanmoins l'attention sur **deux points** :

- Le partenariat peut être fragilisé par l'expertise et l'expérience de ses membres amenés à évoluer. Il repose certes sur un système de gestion solide (pas d'enjeux de pouvoir, respect des règles de fonctionnement du système de gestion, décision tripartite, etc.).
- Une trop faible part laissée au débat : le CNS permet avant tout d'informer, le CLS de suivre et de piloter. Le **Comité régional d'évaluation**, récemment créé, apparaît comme une possible réponse pour analyser les réalisations, résultats et impacts des politiques européennes. Ses objectifs et modalités de fonctionnement sont à définir dans le respect des fondamentaux du système

650 K€ sont dédiés à la communication sur le programme. 350 K€ ont été programmés à fin 2009. Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat avec les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. La communication actuelle cible assez largement le grand public au détriment peut être d'une communication plus ciblée auprès des porteurs de projet potentiels. Des relais d'information issus du monde économique sont à mobiliser davantage.

L'organisation du **processus d'instruction unique** apparaît pertinente et efficace. En revanche, ce dernier est perçu comme **plus complexe**, notamment sur le FSE qui exige des garanties élevées de la part des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux souffrent d'un manque de ressources ou de compétences adaptées.

Certains **bénéficiaires** continuent à se heurter à certaines difficultés et déplorent essentiellement la lourdeur des dossiers de candidature. C'est moins le cas pour les maîtres d'ouvrage publics dont les projets identifiés en amont bénéficient d'un cadre d'intervention ajusté. Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE et du Conseil général sur le FEADER (pour les investissements productifs), permet d'atténuer les difficultés de trésorerie rencontrées par les petits porteurs de projets. En revanche, la signature tardive de conventions pose encore des difficultés de trésorerie à certaines structures qui bénéficient de programmes d'action récurrents.

Les **contrôles** sont perçus comme pléthoriques et peu lisibles dans leur organisation. Pour certains bénéficiaires, les dossiers européens deviennent ingérables. Ils préfèrent s'en passer.

Le **dispositif de suivi-évaluation**, sous la responsabilité de l'AGILE est en construction. Il doit être stabilisé et fiabilisé. Le suivi financier est efficace et permet un pilotage prévisionnel dynamique. En revanche, alors que les indicateurs définis en début de programmation sont pertinents, leur mode de renseignement ne permet pas de les exploiter comme indicateurs de pilotage.

En matière d'évaluation, la création du Comité régional d'évaluation est saluée par ses membres. Il doit s'attacher à structurer un plan régional d'évaluation présentant les indicateurs d'évaluation et les sujets d'évaluation, etc. Ses modalités de fonctionnement doivent être définies dans le respect des fondamentaux du système.

Compte tenu des conclusions formulées ci-dessus, l'évaluation formule les recommandations suivantes :

En matière stratégique :

1. Assurer un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
2. Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des résultats des programmes

Sur un plan plus opérationnel :

3. Le renforcement des relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels des programmes européens
4. La poursuite de la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents, etc. dans la limite des exigences réglementaires européennes et nationales
5. La fiabilisation du dispositif suivi - évaluation via la refonte du processus de collecte de données pour renseigner les indicateurs et la montée en puissance du comité régional d'évaluation

Évaluation du programme FSE - Résumé

Le programme opérationnel FSE, **deuxième fond européen à La Réunion derrière le FEDER Convergence en termes de montant financier**, représente un enjeu financier global de **742 millions d'euros**, avec un taux d'intervention de l'Union européenne de 70%, soit 517 millions d'euros de FSE. **L'enveloppe UE** s'est accrue de 60 M€ entre la présente programmation et le DOCUP 2000-2006. Le programme est construit autour de deux axes qui sont cohérents avec la stratégie régionale intégrée et notamment son axe 2 (« Compétitivité des hommes ») :

- **L'axe 1** « Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et en favorisant la mobilité éducative et professionnelle » s'inscrit dans le cadre des objectifs dits en « tournant » de la stratégie régionale intégrée (35% de la maquette financière) ;
- **L'axe 2** « Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active » répond quant à lui davantage à une logique de continuité (65% de la maquette).

Le PO FSE, d'autant plus dans un contexte de crise économique et de précarisation sociale, est une source de financement primordiale et constitutive du développement des ressources humaines et plus largement des politiques publiques régionales d'insertion-formation-emploi de La Réunion. Au même titre que les autres programmes européens à La Réunion, **la logique d'intervention du FSE a été élaborée selon trois préalables méthodologiques** : la mise en cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégagent ; la prise en compte des enseignements tirés des programmations précédentes et la recherche de complémentarité avec les diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation en 2007 (Plan Départementale de Cohésion Sociale- PDCS ; Plan Régional de Développement des Formations - PRDF ; etc.).

Trois évolutions du contexte nécessitent d'être appréhendées pour assurer la bonne mise en œuvre de la seconde partie de la programmation :

- 1. Le transfert récent dans la totalité de la compétence RMI et APA au Département, lié à la mise en place du RSA prévue pour le début de l'année 2011, entraîneront certainement une refonte des dispositifs d'insertion portés par le Conseil général.
- 2. L'adaptation récente, par l'ensemble des partenaires, de la stratégie régionale d'innovation (SRI) : deux domaines d'activité stratégique (DAS) de la SRI sont en forte cohérence avec le PO FSE (la santé et les services à la personne) ; une correspondance peut également être établie entre certaines orientations stratégiques de l'innovation et le PO FSE.
- 3. La révision des stratégies régionales dont celles de la formation professionnelle et de l'apprentissage : la nouvelle majorité régionale annonce l'ouverture de nouvelles filières de formation professionnelle et d'apprentissage ; un nouveau CPRDF doit être en outre prochainement adopté par la nouvelle Assemblée régionale et va impliquer de nouvelles priorités pluriannuelles de la Région et de l'État en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Les complémentarités et les synergies avec la plupart des autres financements régionaux sont avérées. A cet égard, beaucoup d'actions conduites par la Région en matière de formation professionnelle et d'apprentissage au titre de son Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) sont cofinancées par le FSE. En outre, les lignes de partage entre le FSE et les autres fonds sont perçues comme claires par les acteurs régionaux.

Au 30 juin 2010, le montant FSE programmé s'élève à 230 M€ soit 44,5% de l'allocation prévisionnelle. Le PO FSE est ainsi **le fond le plus en avance en termes de programmation par rapport aux autres programmes européens**. Il a connu, tout particulièrement en 2009, une montée en puissance significative lui permettant d'atteindre à fin 2009, un taux de programmation optimal, qui s'élève à 45,8% à fin octobre 2010 (237 M€). **Il se caractérise par une certaine homogénéité du niveau d'avancement entre les axes**, avec un axe 1 en avance d'environ 5 points (49,3% à fin octobre 2010) sur l'axe 2 (43,9%) en termes de programmation.

Le taux de certification du PO FSE s'élève quant à lui à 8% seulement. Ce faible niveau est fortement lié à une stratégie volontariste de déclaration des dépenses au regard du respect de la piste d'audit. Fin 2010, le **risque de dégageant d'office est néanmoins très faible**, la dépense à justifier étant limitée à environ 3 M€ grâce à l'avance versée. A partir de 2011, une **vigilance chaque année sera nécessaire** pour s'assurer de la bonne remontée progressive des dépenses des bénéficiaires, notamment des petits porteurs de projets hors préfinancement, concernés en premier plan par la complexification des processus de gestion du FSE.

La programmation est principalement portée par un nombre restreint de projets emblématiques. Sur 257 dossiers

programmés au 30 juin 2010 (et 277 au 7 août), **les 15 principaux projets concentrent plus de 40% de la programmation.**

Il apparaît ainsi que la programmation est marquée à mi-parcours par :

- **des projets structurants, historiques et emblématiques du PO FSE :**
 - les actions de **mobilité** de l'axe 1 qui affichent un taux de programmation moyen d'environ 46% ;
 - **les dispositifs clés de la politique de formation et l'apprentissage à La Réunion :** le RSMA (mesure 2.15) ; la formation professionnelle des adultes (mesure 2.16) et l'apprentissage (mesure 2.13).
- **certains dispositifs d'éducation et de formation innovant**, et notamment les projets conduits dans **les secteurs sanitaire et social** (mesures 1.08 et 1.11) et les investissements réalisés pour le développement des services à la personne.

Les dix principaux maîtres d'ouvrage (APFAR, opérateurs de la mobilité des étudiants et des demandeurs d'emplois, chambres consulaires, établissements sanitaires et sociaux, Région Réunion) **réalisent près de 60% de la programmation totale du PO FSE** (soit 145 dossiers programmés eu 30 juin 2010 et 145 dossiers). Cet élément constitue indéniablement un gage de stabilité et d'assurance pour la suite de la programmation et les perspectives de dégageant d'office.

En termes de mise en œuvre, la gestion du PO FSE se caractérise par l'existence d'une **subvention globale** gérée par la Région (les dossiers sont néanmoins programmés en CLS). Cette dernière pratique permet notamment le **préfinancement des bénéficiaires**, amoindrissant ainsi les difficultés de trésorerie de ces derniers.

L'instruction est répartie au sein de plusieurs services mais concentrée au sein de la Région et de la DTEFP. Cette **concentration de l'instruction** sur deux services ne soulève pas de difficultés particulières et semble même optimale. A contrario, la présence d'instructeurs pour un nombre très faible d'opérations pose la question de **l'efficacité de gestion pour ces structures** (coût d'entrée sur les fonds européens pour un faible nombre de dossiers instruits). Certains services instructeurs relatent en effet des problèmes importants de moyens humains, faisant courir, en nombre et en qualité, un risque non négligeable de retards dans l'instruction de certains dossiers.

La **signature de certaines conventions**, qui conditionne le versement des paiements (avance, acompte et solde), n'intervient, dans de nombreux cas, qu'en milieu d'année civile, soit près d'un semestre avant le lancement des programmes d'actions, ce qui pose des difficultés de trésorerie à certains d'entre eux ou ce qui comporte, tout du moins, un manque de lisibilité sur les actions à conduire.

La judiciarisation des marchés publics a pu également impacter la programmation de certaines mesures.

Enfin, la majorité des bénéficiaires regrettent la lourdeur du processus de montage et d'instruction des dossiers. Plus largement, **l'enjeu principal de la mise en œuvre du FSE réside dans la recherche d'un équilibre entre le respect des contraintes réglementaires communautaires et nationales et la nécessité de répondre à une demande sociale en faveur de l'insertion, de la formation et de l'emploi particulièrement forte dans un contexte de crise économique.** La lourdeur des procédures du FSE, qui tendent davantage à privilégier les bénéficiaires rompus aux règles européennes et les plus solides financièrement, semblent entrer en contradiction avec les réponses que peuvent apporter les acteurs concernés, et notamment les petits porteurs de projets (développement de pratiques innovantes ; individualisation des dispositifs ; services de proximité ; etc.).

En matière de **suivi et d'évaluation**, le système reste à stabiliser et fiabiliser, tant sur la forme que sur le contenu (pertinence des indicateurs, valeurs cibles, valeurs de référence, etc.).

La révision à mi-parcours doit à ce titre être l'occasion d'ajuster et d'accompagner ces réflexions.

L'évaluation recommande ainsi 5 pistes de travail :

1. **Dynamisation de la programmation** : travailler sur les mesures en retard à travers notamment la revue systématique des projets initialement pressentis et un appui à certains services instructeurs.
2. **Abondement** : l'opportunité des principales **demandes d'abondement** pressenties à ce stade par le partenariat local est confirmée par nos analyses. Les demandes se concentrent sur deux types de mesures :
 - **les mesures emblématiques du PO FSE** qui ont rencontré un franc succès depuis 2007 : l'adéquation entre l'offre et la demande de formation (mesures 1.01, 1.02 et 1.04) ; la mobilité (mesures 1.15 à 1.17) ; le PLIE (2.07), l'apprentissage (2.13) ; la formation professionnelle des adultes (2.16) ou encore le RSMA ;
 - les mesures qui nécessitent d'être dynamisées au regard des forts besoins de la population en matière de formation, comme par exemple, la VAE (2.25) et l'illettrisme (2.20).
3. **Instruction** : accompagner les services instructeurs et poursuivre la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents avec néanmoins une forte limite posée par les contraintes communautaires et nationales.
4. **Animation et exigences vis-à-vis des bénéficiaires** :
 - Renforcer les relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels du PO FSE ; assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles ; clarifier et objectiver les difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage sur les contrôles (via une évaluation par exemple) ; envisager de simplifier les dispositifs via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives ou l'allègement des exigences pour les maîtres d'ouvrage récurrents dans le respect des règles communautaires et nationales.
 - En outre, en termes de **communication**, l'évaluation recommande :
 - la mise en place de réunions / matinées / tables rondes spécifiques (exemple : matinée des opérateurs potentiels sur le PO FSE) ;
 - l'information vers des porteurs projets potentiels, insuffisamment présents aujourd'hui, tels que les organismes de formation ne sollicitant pas de FSE ou encore, les associations, « type » de maîtres d'ouvrage « sous-représentés » à mi-parcours dans le PO FSE.
5. **Suivi-évaluation** : Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours

2. Introduction

2.1. Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours

L'obligation d'évaluation des programmes structurels régionaux existe de longue date et a été rappelée pour la génération 2007-2013 par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil qui en énonce les principaux objectifs : « (...) les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés ».

Les modalités de mise en œuvre des démarches d'évaluation ont été précisées par divers textes communautaires et nationaux : la Commission européenne a ainsi adopté en avril 2007 des **Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation** (en application du règlement (CE) n° 1083/2006) de ces politiques structurelles portant sur la **mise en œuvre d'une évaluation pendant la période de programmation**.

Le cabinet Ernst & Young a été retenu par la Région Réunion pour être accompagnée dans l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion. Il s'agit d'une démarche volontaire.

Conformément au cahier des charges de l'évaluation, celle-ci vise à dresser un bilan de l'avancement des différents programmes européens, et à analyser la pertinence, la cohérence, l'efficacité de mise en œuvre et l'efficacité de la stratégie régionale plurifonds d'une part, et de chacun des programmes européens d'autre part (PO FEDER Convergence, PO FSE, PO FEDER Coopération, PO FEP, PO FEADER).

Positionnée à mi-parcours de la réalisation des programmes européens, l'évaluation doit tout particulièrement permettre d'alimenter la réflexion et les travaux du Comité Local de Suivi composé de représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général, au travers de recommandations opérationnelles et concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens et par la même, de la stratégie régionale plurifonds sur les dernières années de programmation (2010-2013).

2.2. Contenu et objet du présent rapport d'évaluation

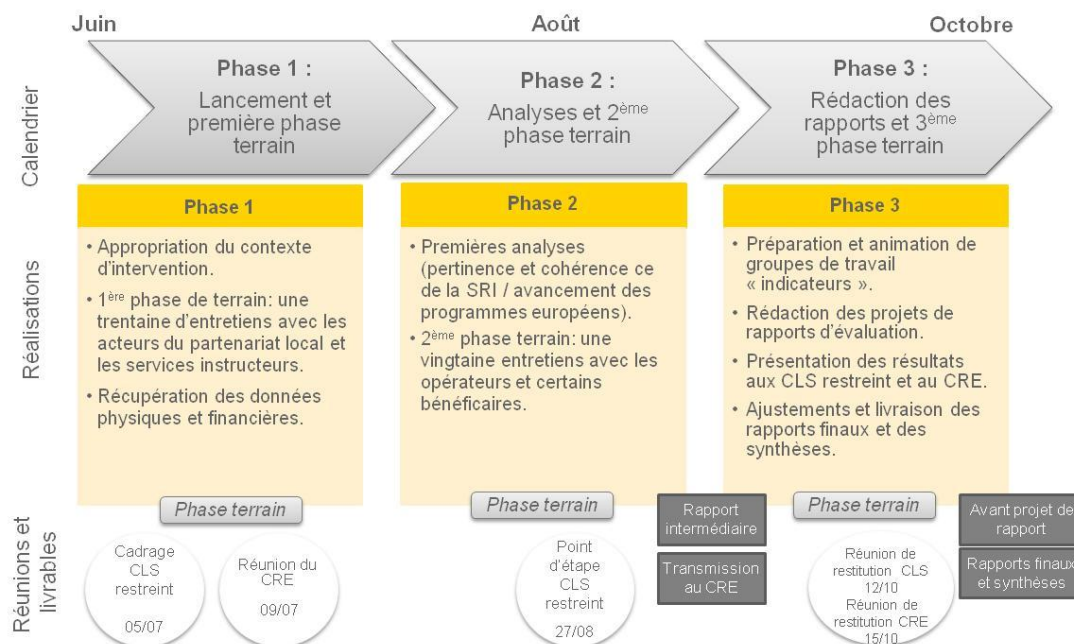
Ce rapport se présente en deux principaux chapitres :

- Une analyse transversale et plurifonds (commune aux 5 rapports d'évaluation), intégrant principalement :
 - L'analyse de la stratégie régionale plurifonds et de sa pertinence, après 3 années de programmation. Cette analyse s'appuie sur l'évolution du contexte réunionnais et vise à déterminer si de nouveaux enjeux ou événements sont de nature à modifier les orientations stratégiques définies à la conception des programmes.
 - L'état d'avancement de cette stratégie plurifonds : une consolidation des premières réalisations physico-financières permet de dresser un premier bilan de la contribution des 5 programmes européens à la stratégie régionale.
 - Une analyse transversale de la mise en œuvre des programmes européens pour s'assurer de la qualité de la gouvernance, du système d'animation, de gestion, de suivi-évaluation et de contrôle des programmes.

- Une analyse spécifique du PO FSE présentant à mi-2010 :
 - Sa logique d'intervention, sa pertinence et sa cohérence au regard d'autres instruments existants
 - L'état d'avancement du PO FSE.
 - Ses premières réalisations et résultats et leur contribution à la stratégie régionale.
 - Quelques points spécifiques relatifs à la mise en œuvre du PO FSE.

2.3. Méthodologie et travaux réalisés

Conformément à la méthodologie présentée en démarrage de mission, le présent rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux suivants :



Les principaux travaux réalisés sont les suivants :

- Entretiens de cadrage stratégiques et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes - autorités de gestion et de certification, services instructeurs, responsables de politiques, bénéficiaires, CESR et chambres consulaires, autres interlocuteurs (cf. détail des interlocuteurs rencontrés en annexe) ;
- Analyses sur la base de revues documentaires, d'extractions de données PRESAGE au 30 juin 2010*, d'analyse de processus et de la perception des parties prenantes recueillies au cours des entretiens ;
- Rédaction des analyses, formulation des jugements évaluatifs, conclusions et recommandations.
- Présentation au CLS restreint et CRE.
- Ajustements, élaboration et transmission des rapports finaux

* Les événements de programmation intervenus depuis le 1juillet 2010 ont été pris en compte dans les analyses et conclusions.

3. Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)

3.1. Présentation de la stratégie régionale plurifonds

3.1.1. Démarche d'élaboration

La stratégie régionale intégrée 2007-2013 est l'aboutissement d'une **démarche de co-construction avec les services des partenaires** que sont l'État, la Région et le Département et d'une consultation de parties prenantes telles que le CESR¹, le CCEE², les chambres consulaires, les associations d'acteurs économiques, les EPCI³, l'association des maires, etc.

Cette élaboration a fait partie intégrante du processus général partenarial animé par l'AGILE pour la réalisation du bilan du DOCUP⁴ 2000-2006 et la préparation de la programmation suivante 2007-2013. A noter également que chaque acteur avait la possibilité de transmettre sa contribution écrite à la stratégie.

Pour la période 2007-2013, la **stratégie régionale intégrée s'élève à 1 909 millions d'euros** de contributions européennes pour une enveloppe totale de 3 484 millions d'euros, soit un taux d'intervention moyen de 54,8% pour l'ensemble des cinq programmes européens et une très large prédominance du PO FEDER Convergence qui pèse plus de la moitié (53,1%) de la stratégie :

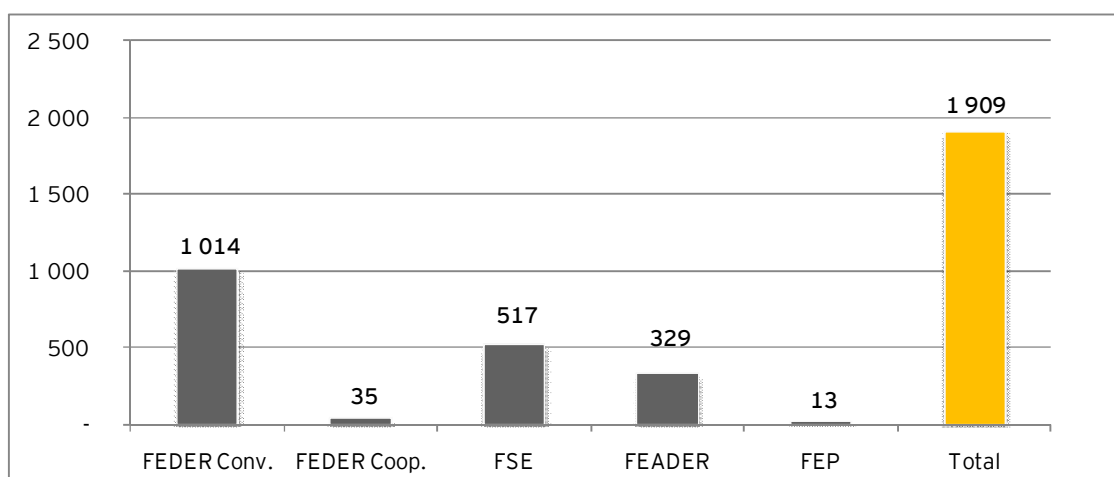
¹ Conseil Économique et Social Régional

² Conseil de la Culture de l'Éducation et de l'Environnement

³ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴ Document Unique de Programmation

Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée



Source : Ernst & Young, sur la base des données AGILE

L'élaboration de la **Stratégie régionale intégrée** se fondait sur **trois préalables méthodologiques** :

- Une cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégageaient ;
- Une « mise à plat » des stratégies précédentes de mobilisation des programmes européens à La Réunion ;
- Une « mise à plat » des diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation (PR2D5, SAR6, SDADD7, PDCS8, PASER9, CPER10, ...).

Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Étapes	Période	Contenu et Période
Information et lancement	Mai-déc. 2005	Contribution à l'élaboration des documents stratégiques nationaux 2007-2013
	Février 2006	Réunions d'informations avec les services et des bénéficiaires, constitution de l'instance de concertation, rapport d'information aux instances appropriées État-Région-Département
Bilan et diagnostic	Février 2006	Constitution des 14 groupes thématiques, réalisation du bilan détaillé et partagé par les services et recensement des études d'évaluation existantes, réunion de l'instance d'évaluation
	Avril 2006	Synthèse du bilan et réalisation du diagnostic - Instance de concertation

⁵ Plan Régional de Développement Durable

⁶ Schéma d'Aménagement Régional

⁷ Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Durable

⁸ Plan Départemental de Cohésion Sociale

⁹ Plan des Actions des Services de l'État en Région - Réunion

¹⁰ Contrat de Projet État-Région

Étapes	Période	Contenu et Période
Définition de la stratégie intégrée	Avril - Juin 2006	Formalisation du projet de stratégie intégrée pluri-fonds et examen par l'instance de concertation et les instances État-Région-Département -
Proposition de mesures	Juin 2006	Recueil, formalisation et agrégation des propositions de mesures au sein de groupes thématiques Examen des propositions de mesures par l'instance de concertation 2007-2013 et les instances État-Région-Département
Négociation des programmes	Août 2006	Préparation des propositions d'allocations financières et examen par les instances appropriées État-Région-Département puis réunion finale co-président CNS
Formalisation des programmes opérationnels examen CNS	Sept 2006	Formalisation et transmission aux autorités nationales

Source : d'après AGILE

Les ateliers ont réuni chacun une douzaine de personnes des services concernés des trois partenaires État-Région-Département, selon les thèmes suivants :

- Économie marchande et aménagement à vocation économique,
- Agriculture,
- Pêche,
- Inclusion sociale,
- Surcoûts,
- Déplacements,
- Développement urbain,
- Développement rural,
- Environnement - eau - énergie,
- Investissements liés aux services à la population,
- Développement des ressources humaines,
- Mobilité,
- Infrastructure d'échange,
- Insertion régionale.

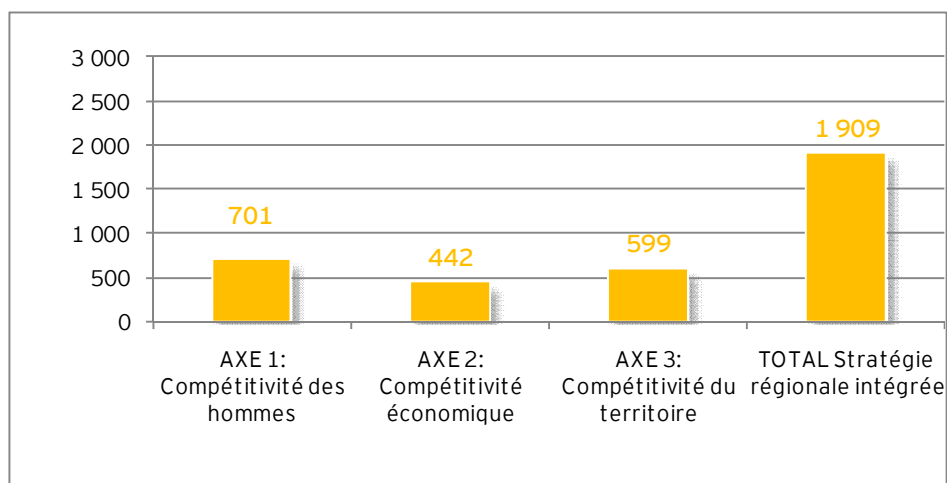
3.1.2. Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée

Les trois axes du développement durable de la stratégie régionale intégrée

La Stratégie régionale intégrée s'articule autour des trois axes du développement durable, en continuité avec l'approche retenue pour le diagnostic :

- Un axe 1, l'Humain, principal enjeu financier, doté de 701 millions d'euros de contribution européenne
- Un axe 2, l'Économique, doté de 442 millions d'euros de contribution européenne
- Un axe 3, le Territoire, doté de 599 millions d'euros de contribution européenne

Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds



Source : Ernst & Young, données AGILE

La finalité unique retenue, à savoir « *développer la compétitivité réunionnaise* » permet de répondre aux besoins du territoire en cohérence donc avec les stratégies locales et aux orientations des sommets européens récents, de Göteborg et particulièrement de Lisbonne.

Cette finalité impliquait que les programmes européens encouragent et/ou accompagnent à la réalisation d'un tournant préparant La Réunion à un système moins administré sans pour autant prendre le risque d'affaiblir les secteurs traditionnels ou d'ignorer le nécessaire rattrapage en matière de politique et d'infrastructure publiques.

Ainsi chacun des **trois grands axes stratégiques** est orienté vers un objectif de Compétitivité. Ils se déclinent en deux volets :

- Un volet en lien avec la notion de « rattrapage » et des handicaps structurels,
- Un autre volet devant impulser et/ou soutenir des tournants et des innovations.

L'évaluation à mi-parcours de chaque programme européen présentera une approche différenciée des mesures selon ces deux axes.

Les éléments structurants de la stratégie régionale plurifonds (extraits)

L'enjeu de la programmation :

- développer une compétitivité qui prend en compte les atouts et les contraintes spécifiques de l'île soit un impératif de cohérence et de continuité pour répondre aux défis permanents de La Réunion.

La stratégie :

- des réponses adaptées face **aux nouveaux défis** issus de la mondialisation et aux nouveaux enjeux du développement durable.

La compétitivité humaine : promouvoir et valoriser le potentiel humain

- Favoriser l'innovation et réfléchir l'avenir à l'échelle internationale
- Poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation pour mieux lutter contre l'exclusion et accompagner les secteurs porteurs d'emploi

La compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international

- Préparer un pôle économique à l'échelle de l'Océan indien
- Consolider les bases du développement économique et social

La compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance :

- Placer le développement durable au cœur des choix d'aménagement
- Aménager pour accompagner la croissance démographique

En s'appuyant sur une gouvernance d'ensemble : mieux décider pour mieux construire le modèle réunionnais de compétitivité.

Ce processus d'élaboration de la stratégie régionale intégrée la « protège » aujourd'hui d'une éventuelle obsolescence dans le nouveau contexte international marqué par une forte crise économique et financière.

Ainsi, les orientations prises en lien avec les nouveaux défis ont conservé leur pertinence à l'échelle de la stratégie. Cependant des réajustements pourront être nécessaires, au niveau, non pas des axes mais de certaines mesures (voir suite du rapport d'évaluation). Il est également utile de noter qu'une convergence croissante fait jour à La Réunion sur les secteurs prioritaires de développement. Depuis plusieurs années les divers documents stratégiques ou de cadrage se recentrent autour des mêmes secteurs fréquemment appelés Domaine d'Activité Stratégique (DAS). La stratégie régionale pluri-fonds s'y intéresse également, généralement dans les axes de « tournant ».

S'agissant des axes qui traduisent la continuité, on notera que les caractéristiques structurelles telles que l'éloignement, l'étroitesse du marché, la croissance démographique, le territoire contraint renvoient à des problématique de développement qui se maintiennent depuis plusieurs décennies quelques soient les alternances politiques.

3.2. Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- La partie qui suit a pour objectif d'étudier :
 - d'une part, l'évolution des contextes économique, social, réglementaire, politique aux échelles locale, nationale et internationale. Cette analyse ne se veut ni exhaustive ni aussi complète que celle du diagnostic initial, l'option de présenter les faits les plus marquants ou en lien avec la stratégie régionale intégrée ayant été retenue ;
 - d'autre part, dans quelle mesure ces changements exercent-ils ou pourraient-ils exercer une influence sur la pertinence de la stratégie régionale intégrée ainsi que sur sa mise en œuvre.
- L'analyse qui suit a donc été circonscrite à ces deux aspects qui permettent d'aborder l'essentiel de la cohérence et de la pertinence de cette stratégie pluri-fonds.
- Cette partie est complétée pour chaque programme européen par une analyse des points spécifiques de la pertinence et de la cohérence (cf. rapport d'évaluation de chaque programme européen).

3.2.1. Les évolutions majeures du contexte économique local

Une croissance en berne¹¹

En 2008, l'économie réunionnaise continuait à se démarquer positivement de la situation nationale par une croissance de son PIB¹² de 3.1 % en monnaie constante contre +0.4 % pour l'ensemble national. Toutefois, ce

¹¹ L'essentiel des données quantitatives est fourni par l'INSEE, sauf mention différente

¹² Produit Intérieur Brut

résultat s'inscrivait comme le moins performant depuis l'année 1996 avec une perte de 1.3 points par rapport à la croissance de 2007. En monnaie courante, le PIB a augmenté de 6.9 % en raison de l'inflation dont le taux s'est établi à 3.7 % en raison de la hausse des prix de l'investissement et des prix à la consommation en 2008.

L'année 2009 marquera le passage de la croissance ralentie à la récession. En effet, le PIB, exprimé en monnaie constante a chuté de 2.7%¹³, retrouvant ainsi le niveau de 1993 après une chute de 6 points du taux de croissance. L'Indicateur du Climat des Affaires (ICA), indicateur synthétique de l'activité marchande confirme cette baisse à partir de 2008, aggravée en 2009, selon l'IEDOM¹⁴.

La croissance démographique se poursuivant, la récession de 2009 conduit à un PIB/habitant en chute de 3.6 % en valeur et de 3.9 % à prix constants.

Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques¹⁵

en millions d'€ courant	2003	2004	2005	2008	2009
PIB	10 513	11 234	12 061	14 700	14 420
Valeur ajoutée des secteurs marchands	6 244	6 733	7 215		
Valeur ajoutée des secteurs non marchands	3 697	3 892	4 136		
Consommation finale des ménages	6 844	7 293	7 806	9 220	9 340
Consommation finale des administrations	4 431	4 753	4 976	5 590	5 690
PIB/habitant en €/tête	13 887	14 611	15 475	18 200	17 544

Source : INSEE

Cette baisse du PIB est générée essentiellement par la chute de l'investissement (- 7.8 %) en lien avec le contexte de crise économique à l'échelle internationale. Ainsi, l'encours de crédit d'investissement des entreprises a diminué de 2,3 % de décembre 2008 à décembre 2009 contre une hausse de 6,6 % entre 2007 et 2008¹⁶.

Pour rappel, l'investissement réunionnais s'appuie essentiellement sur :

- **Le secteur des travaux publics** dynamisé par les projets de génie civil et d'équipement public, après l'important chantier de la route des Tamarins ;
- **Le logement** qui subit une crise majeure. La chute de la construction privée pourrait résulter du début de saturation du marché alors que La Réunion connaît un fort déficit en logement social ou intermédiaire. De plus, les annonces successives de remise en cause des mesures de défiscalisation sur le logement neuf sont venues rencherir les hésitations des investisseurs. La demande en logement social demeure forte mais le passage de l'ancien régime de défiscalisation au nouveau, privilégiant le logement social mobilise beaucoup de temps. Le passage d'un dispositif à un autre n'a pas permis une continuité de l'action publique en faveur du logement. Ainsi, à ce jour, aucun projet de construction de logement social défiscalisé n'est passé en phase opérationnelle au premier semestre 2010¹⁷. La baisse de la livraison de logements en 2009 par rapport à 2007 s'est établie à 14 % pour une livraison de 9 700 logements. A ces difficultés d'ordre économique et financière s'ajoutent les retards pris dans la planification urbaine.

L'activité portuaire révèle également en partie l'état de santé économique de La Réunion. Là aussi, les indicateurs passent au rouge. Pour la première fois depuis 2002, le tonnage des marchandises conditionnées en

¹³ En comptes rapides.

¹⁴ Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer

¹⁵ Comptes définitifs, en base 95 de 2003 à 2005 et Comptes rapides, en base 95 de 2008 à 2009

¹⁶ Source IEDOM, rapport 2010

¹⁷ Source orale : CESR

vrac solide a diminué. Les arrivages de ciment et de clinker nécessaires au BTP ont baissé de 33 % en quantité en 2009. Le charbon utilisé par les centrales thermiques chute de 8 %. La quantité de sucre brut et en vrac a également baissé, en 2008.

Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises

<i>En tonnes</i>	2007	2008
Vrac liquide	676 190	780 753
Vrac solide	1 522 505	1 372 580
Roulier (véhicule)	62 964	64 053
Marchandises conteneurisées	1 767 729	1 985 743
Marchandises diverses	182 721	83 834

Source : INSEE

Ainsi, certains observateurs économiques analysent cette situation comme celle de la fin d'un cycle : « *Caractérisée par de fortes turbulences enregistrées notamment dans le secteur du BTP, ..., l'année 2009 marque probablement la fin d'un cycle dans l'histoire économique de La Réunion* ». ¹⁸ En tout état de cause, cet éventuel passage d'une phase de croissance d'un cycle économique à une phase de stagnation ou de récession, impacterait plus la préparation de la prochaine programmation que celle qui est en cours.

Des secteurs économiques différemment touchés par la crise

Globalement, tous les secteurs économiques principaux sont affectés par la crise mais différemment. On observera que l'action ou la décision publique exerce un effet conséquent, parfois positif, parfois négatif. La consommation des ménages, quant à elle, demeure un facteur de dynamisation économique.

Les défaillances d'entreprise illustrent les difficultés économiques et financières actuelles dès 2008 et s'élèvent de 22.3 % entre 2007 et 2008.

Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Industrie	51	61
Commerce	109	91
Construction	177	236
Service	161	221
Total	498	609

Source : INSEE, BODACC

La valeur ajoutée, soit la richesse créée, par le **secteur primaire** fait figure d'exception avec une forte croissance de 11 %. **La valeur de la production agricole** de 2009 (386 millions d'euros) progresse de 2.1% par rapport à 2008. Mais ces résultats sont à nuancer à la lumière des éléments suivants.

En 2008, cette hausse s'élevait à 11,4 % pour une valeur de 371,7 millions d'euros, s'expliquant par les bons résultats de la filière végétale ainsi que par une forte et historique hausse du coût des consommations intermédiaires. En 2008, l'agriculture, sur un plan macro-économique, a subi une forte hausse du prix des intrants : + 16.5 % en 2008 soit + 25.6 millions d'euros pour un montant de 181.3 millions d'euros soit près de la moitié du montant total des productions agricoles.

En 2009, le coût des intrants baissent, les productions végétales (hors canne) et animales reculent mais la prime bagasse-énergie ¹⁹ (estimée à plus de 20 millions d'euros) améliore sensiblement la valeur de la

¹⁸ Rapport 2009 de l'IEDOM, édition 2010, avant-propos, p 5

¹⁹ Application de l'article 53 de la LODEOM

production de canne et entraîne ainsi une progression du revenu agricole moyen. Sans cette prime, la valeur de la production agricole aurait baissé de 3.5%, le revenu net d'entreprise agricole de 1.8 % et le résultat agricole de 1.4 %.

De plus, la structuration de certaines filières notamment pour l'Élevage permet une régulation du prix des intrants stabilisé pour l'exploitant. Les intrants sont donc vendus sur place à un prix garanti et stabilisé par un fonds de compensation. Une modélisation des unités de production permet également de calculer le revenu moyen de certains agriculteurs et de compenser des difficultés conjoncturelles sur la base d'un revenu garanti. Ainsi, les résultats économiques globaux de l'agriculture peuvent contraster avec la moyenne des résultats micro-économiques des exploitants.

Par ailleurs, la notion de consommation de proximité notamment pour les produits frais prend une dimension spécifique dans la réalité du contexte insulaire réunionnais à forte croissance démographique.

A noter, en outre, en avril 2009, la création de l'Association réunionnaise des organisations de producteurs de fruits et légumes, AROP-FL, premier pas vers une interprofession Fruit et Légumes constituée avec les présidents de cinq organisations de production de fruits et légumes.

Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles

En millions d'€	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁰
Valeur de la production	312.3	349.5	359.4	338.2	376.3	386.0
Résultat agricole global	164.0	205.2	213.0	196.0	195.6	214.4

Source : INSEE -AGRESTE

Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009

	2003	2008	2009
Résultat agricole/exploitation En €	22 480	28 213	31 075
Résultat agricole/ha de SAU En €	3 894	4 407	4 862
Résultat agricoles/actif UTA ²¹ En €	15 235	17 293	18 975
Nombre d'exploitation	7 620	6 933	6 900
UTA totales	11 244	11 311	11 300

Source INSEE- AGRESTE

S'agissant de la pêche, on compte 288 navires et 538 marins inscrits (respectivement 3.9 % et 2.3% de l'ensemble national). L'année 2008 est marquée par la progression des exportations de produits de la pêche en quantité comme en valeur. Ainsi, un excédent commercial, pour ces produits, apparaît pour la première fois depuis 2002 :

Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
Exportations en tonnes	4 109	3 939	3 628	3 762	4 807
Exportations en millions d'€	35.8	43.5	36.7	38.1	47.8
Importations en tonnes	9 728	10 100	9 916	8 761	9 039
Importations en millions d'€	41.6	48.0	46.0	45.3	46.3

Sources: INSEE -DRAM, douanes, IEDOM

²⁰ Chiffre provisoire

²¹ Unité de travail annuel des exploitants, co-exploitants et autres actifs familiaux

La chute du BTP se traduit par une dégradation de 15 % de sa valeur ajoutée en 2009. Son chiffre d'affaires chute de 30 % pour s'établir à 1,45 milliards d'euros. Le bâtiment non résidentiel se maintient par les projets hospitaliers et, le génie civil, par le lancement des nouvelles stations d'épuration ainsi que des investissements sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable. Le plan de relance de l'État, incluant le Fonds de compensation de la TVA, à hauteur de 91 millions d'euros comme les chantiers de relance pour un montant de subvention de 36,4 millions d'euros devrait permettre également d'atténuer les effets économiques et sociaux de la fin d'une période de forte tension caractérisée par une dynamique de la demande souvent supérieure aux capacités de l'offre et génératrice de hausse des prix.

L'industrie amortit relativement la chute de 10 % de sa valeur ajoutée. Les baisses les plus importantes s'observent dans les secteurs liés à la construction tels que l'industrie des produits minéraux et les industries des biens intermédiaires.

Les industries agro-alimentaires bénéficient d'une relative et certainement provisoire protection du fait de la stabilité de la consommation finale des ménages.

Les services marchands subissent une baisse de 1 %. Le secteur des TIC se maintient, encore stimulé par un effet de « rattrapage » et une dynamisation des marchés liée à l'innovation : passage au haut débit, smartphone, 3g, forfait Télévision/téléphone/internet, ... Toutefois, le marché risquerait de subir des perturbations du fait de la présence d'un nombre important d'opérateurs (7 à 8 actuellement). Selon l'ARTIC²², « *Les TIC sont le 2^{ème} secteur de l'économie réunionnaise et celui qui progresse le plus vite. Avec un effectif qui fait plus que doubler tous les cinq ans, un chiffre d'affaires qui progresse de 15 à 20 % par an, la filière est devenue en quelques années avec l'ensemble des services aux entreprises le secteur le plus porteur de progression de l'économie et de l'emploi*²³ ». Selon cette association, le chiffre d'affaires annuel de la profession s'élèverait à 1,5 milliard d'euros essentiellement pour les activités de téléphonie et d'internet.

L'activité touristique retrouve, en 2009, un niveau supérieur à celui de 2005 soit l' « avant Chikungunya » mais inférieur à celui de 2003 qui s'établissait à 432 000 visiteurs. L'IRT²⁴ établit à 421 900 le nombre de touriste en 2009 soit une hausse de 6.4% par rapport à 2008.

Le marché de France métropolitaine alimente l'essentiel du flux et le surcroît de flux. Il représente 8 touristes sur 10.

Le tourisme affinitaire génère plus d'un déplacement sur deux (progression de 13 % pour atteindre 222 800 en 2009) dont seulement 30 % d'entre eux préférant résider à l'hôtel ou en résidence de tourisme.

Ces 421 900 touristes auront dépensé près de 306 millions d'euros à La Réunion durant leur séjour en 2009 comme en 2008 (pour 396 400 touristes).

En outre, l'année 2008 marque une reprise de la tendance à la hausse du trafic aérien : + 3.7 % pour Gillot et + 5.5 % pour Pierrefonds qui couvre 7% du trafic aérien de La Réunion.

Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds

<i>Nombre de personnes</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Passagers à l'arrivée	841 162	814 050	695 582	822 693	859 095
Passagers au départ	839 899	814 139	699 779	818 405	854 546
Transit	10 253	34 739	55 800	74 741	68 138
Total	1 681 061	1 651 825	1 422 385	1 715 839	1 781 779

²² Association Réunionnaise des Technologies de l'Information et de la Communication (organisation professionnelle)

²³ Le qui fait quoi de l'association réunionnaise des professionnels des techniques de l'information et de la communication, 2010-11

²⁴ Ile de La Réunion Tourisme

Source : INSEE

Ainsi, le **transport aérien** se maintient-il alors que le transport de marchandise souffre du ralentissement économique comme vu précédemment.

L'hôtellerie de trois ou quatre Etoiles représente près de 46 % de l'ensemble des structures et 72 % des chambres offertes sur un ensemble réunionnais de 50 hôtels et de 2 096 chambres (- 30 % par rapport à 2005) au 1^{er} septembre 2009.

La capacité d'accueil remonte difficilement : - 4 % successivement en 2007 et en 2008. Par conséquent, le taux d'occupation augmente légèrement en s'établissant à 59.1 % mais, sans pour autant rejoindre le niveau de 2005 (60.2%).

L'offre hôtelière réunionnaise est inférieure à celles de Martinique ou de la Guadeloupe. L'écart est plus important pour les hôtels classés 3 ou 4 étoiles. Cette différence peut s'expliquer en partie par la durée du voyage et donc le prix du billet d'avion, au départ de la France continentale.

Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010

	0 *	1 *	2 *	3 *	4* et luxe	Non classé	Total
Guadeloupe	26	65	539	2 628	1 295	0	4 553
Martinique	586	58	554	1 841	675	8	3 722
Réunion	33	59	488	1 087	403	20	2 090
Guyane	185	0	63	897	0	22	1 167

Source : INSEE

Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion

	2005	2006	2007	2008
Chambres offertes ²⁵	1 062 000	887 000	800 000	768 000
Chambres occupées	639 000	460 000	468 000	454 000
Nuitées ²⁶	1 112 000	761 000	799 000	807 000
Arrivées ²⁷	437 000	354 000	347 000	331 000
Taux d'occupation ²⁸	60.2	51.8	58.4	59.1

Source : INSEE

Les autres modes d'hébergement tels que les gîtes, les chambres d'hôte ou les meublés, représentent une capacité de 2 600 lits au 1^{er} septembre 2009.

Une gouvernance économique modifiée

La Réunion a de nouveau été témoin de l'arrivée de capitaux extérieurs modifiant le système décisionnel des sociétés locales. Ainsi, dans certains secteurs pouvant être considérés comme stratégiques tels que l'industrie du sucre-énergie, les banques, le commerce, l'hôtellerie, ... une modification de l'actionariat en faveur d'acteurs extérieurs à l'île s'est produite durant les trois dernières années. Les nouveaux décideurs se caractérisent donc par un raisonnement économique et financier à l'échelle de leur groupe et dans une envergure internationale. **La gouvernance économique se déplace à l'extérieur de l'île.**

²⁵ Nombre de chambres existantes x nombre de jours ouverts à la location dans l'année

²⁶ Prend en compte le nombre de personnes hébergées et leur durée de séjour, soit le total des nuits passées par les clients dans les établissements hôteliers

²⁷ Nombre de clients différents qui séjournent dans les hôtels

²⁸ Nombre de chambres occupées/nombre de chambres ouvertes à la location

Bien que cette situation puisse inquiéter certains observateurs et acteurs de la vie réunionnaise, elle révèle toutefois l'attractivité de l'appareil de production et du marché réunionnais. La croissance démographique comme la relative stabilité sociale et pour certains, les centres de recherche et la qualification de la main d'œuvre peuvent rendre confiants et intéressés des actionnaires extérieurs. Toutefois l'éloignement et l'étroitesse du marché et du territoire, malgré les prévisions d'une population d'un million d'habitants en 2030, maintiennent les handicaps structurels et nuisent à une plus forte attractivité économique de l'île.

A l'inverse, les actionnaires réunionnais peuvent désormais considérer que limiter la croissance de leur groupe sur le seul sol réunionnais présente des risques croissants. Leur stratégie semble de plus en plus animée par une volonté de diversification des zones géographiques et/ou des biens et des services produits. La baisse du plafond de défiscalisation en faveur de l'investissement productif (voir en 1.2.3) viendra renforcer cette tendance. Les activités dans l'immobilier ou les transactions foncières restent cependant très attractives et permettent parfois de maintenir des présences financières localement.

Les anticipations pessimistes pourraient être entretenues du fait de la situation de forte difficulté d'un des grands groupes diversifiés réunionnais.

De plus, les montages financiers pour mettre en place des outils de production ou des projets immobiliers présentent des coûts croissant pouvant devenir rédhibitoires.

Des banques se protégeant en premier lieu

« Le système bancaire réunionnais n'a pas été affecté par les difficultés financières internationales nées de la crise des subprimes et de la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Néanmoins, quelques établissements bancaires locaux ont été impactés par la hausse des taux sur le marché interbancaire et la montée des risques de crédit consécutive au ralentissement de l'activité économique. Ils ont également été confrontés à une baisse de la demande de financement. (...) Le retour à une plus grande rigueur dans les règles de l'octroi des concours a contribué également à limiter la distribution des crédits. ²⁹ »

L'encours total des financements consentis par les établissements de crédit implantés à La Réunion s'établit à la fin 2009 à 17,3 milliards d'euros³⁰ suite à une hausse de 1,9 % contre une progression de 8,2 % en 2008. Les encours de crédit aux entreprises (investissement et exploitation) ont diminué, 2009, de 4,1 %³¹ par rapport à 2008.

Les créances douteuses brutes portées par le système bancaire réunionnais ont fortement progressé : + 38.0%³² de 2008 à 2009 alors qu'elles avaient déjà augmenté en 2008 de 19,4 %. Elles s'élèvent à 983 millions d'euro en 2009. Mais, le poids de ces créances douteuses ne représente que :

- 5.7 % de l'ensemble des crédits accordés ;
- 4.2% des encours bruts de crédit consentis. Ce taux demeure inférieur à ceux de la Martinique et de la Guadeloupe (respectivement 6.9 % et 7.9 %).

Les encours de crédit à la consommation des ménages ont également baissé de 2,1 % en glissement annuel achevant ou interrompant leur cycle de croissance continue de plusieurs années. De plus, le nombre de dossiers déposés à la commission de surendettement ont augmenté de 51 %.

Les banques ont donc été amenées à prévoir des charges de provisionnement de « risque pays » qui progressent de 142,6% entre 2008 et 2009 pour s'établir à 120 millions d'euros. «Les résultats nets dégagés par la majeure partie des banques devraient cependant être en ligne avec ceux des années précédentes ». ³³

²⁹ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁰ Source : INSEE

³¹ Source : IEDOM

³² Source : INSEE

3.2.2. Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale

Une population toujours jeune et toujours plus menacée de précarité

En 2008, la population réunionnaise est estimée à 805 500 habitants par l'INSEE dont plus d'un tiers de jeunes âgés de moins de 20 ans³⁴. Elle se répartit comme suit :

- 34,9 % de moins de 20 ans contre 25 % de l'ensemble des français,
- 28,5 % âgés entre 20 et 39 ans,
- 25,3 % âgés entre 40 et 59 ans,
- 8,2 % âgés entre 60 à 74 ans,
- 3,1 % âgés de plus de 75 ans.

L'âge moyen s'établit à 32 ans contre 39 ans en France métropolitaine. La fécondité reste relativement élevée : 2,44 enfants par femme en 2007. Le sommet de la pyramide des âges s'élargit en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées : + 22 000 personnes de plus de 60 ans entre 1999 et 2008.

Le taux de chômage réunionnais, qui demeure le plus élevé des départements d'outre-mer, est supérieur à la moyenne européenne et à celui de chaque État membre : 27, 2 % (au sens du BIT) et reste supérieur au taux de France métropolitaine de 9,1 % au deuxième trimestre 2009. On note qu'entre 2004 et 2007, il baisse pour se stabiliser en 2008 et remonter en 2009.

Durant l'année 2009, 10 000 chômeurs supplémentaires sont enregistrés selon l'INSEE et comme indiqué dans le tableau ci-après. Cette hausse s'impose avec la même ampleur aux hommes et aux femmes. La barre symbolique des 100 000 chômeurs a été atteinte pour la première fois depuis 2003. Le taux de chômage des jeunes se maintient à un niveau très élevé : 51 % des actifs âgés entre 15 et 24 ans sont chômeurs contre 24 % en France métropolitaine. A noter que l'INSEE estime que 38 200 personnes ne sont pas considérées comme étant au chômage au sens du BIT ou du Pôle Emploi mais souhaiteraient travailler. Elles sont classées comme inactives au sens du BIT car elles ne font pas de recherche active ou ne sont pas disponibles au moment de l'enquête.

Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population active	298 900	301 700	315 100	313 100	318 500	323 900
Tx d'activité 15-64 ans en %	58,3	58,0	59,4	58,7	59,8	60,5
Tx d'emploi 15-64 ans en %	39,5	40,8	43,0	44,4	45,1	43,9

Source : INSEE

Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de chômeurs	96 200	88 900	86 700	75 900	78 000	88 200
Taux de chômage en %	32,2	29,5	27,5	24,2	24,5	27,2
DEFM ³⁵	92 591	90 159	86 417	77 488	72 133	103 240
Nombre moyen de bénéficiaires d'allocations de chômage			39 700	39 600	45 200	
Nombre d'allocataires de minima sociaux ³⁶			148 779	142 572	140 801	140 049

³³ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁴ Source : INSEE

³⁵ Demande d'emploi en fin de mois, inscrits au Pôle Emploi, fin d'année

³⁶ RMI, ASPA, AAH, ASS, API, RSO

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de bénéficiaires de minima sociaux			289 486	275 499	268 771	

Source : INSEE

Une forte chute de la masse salariale et de l'emploi privé

La baisse de l'emploi salarié marchand notamment dans le BTP a entraîné une chute de la masse salariale privée en 2009. La masse salariale globale baisse de 0,4 %. Les secteurs connaissent des situations différentes comme vu précédemment.

Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009

Secteurs	Évolution
Construction	-15,4 %, 1 emploi/5 a disparu
Produits minéraux	-12,5 %
Industrie de la viande et du lait	+1,8 %
Secteur secondaire autre que viande et lait	Baisse
Commerce	-3,5 %
Réparation automobile	-3,3 %
Hôtellerie, restauration	-2,5 % après une progression e 2,8 % en 2008
Autres services aux particuliers	+ 5,6 %
Secteur public	+3,2% (hausse des points d'indice et du nombre de personnels)

Source : INSEE

Le montant des indemnités chômage (ASSEDIC) versées aux ménages augmente de 2,8 % en 2008 puis de 32,2 % en 2009 pour atteindre 450 millions d'euros en 2009, soit un niveau jamais atteint auparavant selon l'INSEE.

Les salariés se trouvant sans emploi depuis 2008 ou 2009 bénéficient encore de ces indemnités. A partir de l'année 2011 et s'ils ne trouvent pas un nouvel emploi, ces chômeurs entreront dans la catégorie de « fin de droit », ce qui laisse présager une hausse des bénéficiaires du RMI et une nouvelle baisse de leur revenu et donc de leur pouvoir d'achat.

Dans le BTP, la destruction d'emploi s'établit à environ 7 000 en 2009 par rapport à septembre 2007. Les effectifs moyens annuels s'établissent en 2009 à 19 740 salariés après 23 880 en 2008.

Dans les services marchands, la création d'emplois reste soutenue en 2007 : + 5 000 avec les transports (+11 %), les services aux entreprises (+17 %) ainsi que les services aux particuliers qui ont créé un millier d'emplois.

Les secteurs « hôtels, restaurants, cafés » affectés par le chikungunya, retrouvent en 2007 le niveau de 2005.

Les secteurs non marchands présentent des effectifs en hausse de 1,6 % pour atteindre 90 000 emplois. Leur poids dans l'ensemble des effectifs salariés ne cesse de diminuer passant de 50 % en 2000 à 44 % en 2007.

Les effectifs non salariés se comptent au nombre de 26 700 en 2007 après une hausse de 11 % par rapport à 2006.

A noter également que les activités de gestion et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement donnent lieu à des activités marchandes. Leurs effectifs ont augmenté de moitié entre 2000 et 2006. En 2006, 1 700 personnes employées se répartissent à 78 % dans les activités principales suivantes :

- Enlèvement et traitement des ordures ménagères qui compte plus de 800 salariés,
- Activités en lien avec l'eau, environ 550 salariés.

L'action publique en faveur de l'emploi se poursuit avec divers dispositifs. Ainsi, les emplois aidés s'établissent à 24 046 en 2009 contre 18 604 en 2008. 87 % d'entre eux émergent dans le secteur non marchand. Mais ceci n'inverse pas la courbe du chômage.

Une consommation des ménages fragilisée bien qu'à peu près et jusque là maintenue

La forte dégradation du marché du travail a impacté le revenu d'un grand nombre de ménages et donc leur consommation. Déjà en 2008, un ralentissement de la progression de la consommation s'observait. Il se poursuit en 2009, avec une progression de 1.0 % en monnaie constante. Ceci contraste avec la période 1998-2007 durant laquelle la croissance de la consommation suivait un rythme annuel moyen de 4.6 %.

Par conséquent, les biens de consommation importés chutent de 6.8 % en valeur affectant particulièrement l'équipement du foyer et l'édition, puis l'habillement (respectivement -14.8 %, - 11.8 % et -6.9 %).

Le revenu disponible brut progresse depuis 10 ans à La Réunion. Cependant, un ralentissement de sa croissance s'observe depuis 2008 (2009 : +1.8 % en valeur et +1.3 % en volume, soit la plus faible hausse depuis 20 ans).

Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
RDB en millions d'€	9 067	9 691	10 316	10 942	11 533
Évolution hors inflation en %	3.0	4.6	4.6	4.6	4.1
RDB/habitant en €	11 792	12 435	13 052	13 709	14 278

Source : INSEE

La masse salariale contribue toujours à la progression du revenu des ménages : les salaires ont progressé de 5.2 % et sont estimés à 7.8 milliards d'euros en 2008.

En 2007, on compte 68 518 emplois publics en incluant les emplois aidés et 57 200 hors emplois aidés. En 2009, la masse salariale du secteur public croît de 3.2 %.

La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale de 8,5 % s'explique en partie par les transferts de fonctionnaires d'État (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) vers les collectivités territoriales. Le poids des emplois de la fonction publique territoriale dans l'emploi public poursuit donc sa croissance : 44 % en 2007 contre 39 % en 2002 (respectivement 45 % et 50 % pour la fonction publique d'État).

Avec les emplois aidés, la fonction publique territoriale représente 52 % de l'emploi public (35 793), contre 38 % pour l'État et 10 % pour la fonction publique hospitalière.

Pour 1 000 habitants, on dénombre 37 agents territoriaux à La Réunion, 34 pour l'ensemble des DOM et 23 en métropole en 2007.

Les prestations sociales perçues représentent l'autre grande composante du RDB et s'élèvent à 3 milliards d'euros après une hausse annuelle de 4,1% en 2009. Elles permettent d'éviter une chute des revenus proportionnelle à celle des emplois. Elles augmentent de 9,0 % en 2009. Le montant des prestations sociales dans leur ensemble franchit ainsi le cap du milliard d'euros.

Au titre du RSTA³⁷, mis en place en mars 2009, 36 millions d'euros ont été versés aux personnes dont le revenu brut est inférieur ou égal à 1.4 SMIC. Il s'applique au titre des périodes d'emploi effectuées depuis le 1er mars 2009, et a vocation à être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA), fixée au plus tard au 1er janvier 2011. Les conditions précises d'application du RSA à La Réunion sont précisées dans l'Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 relative à l'extension et adaptation dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

La précarité à La Réunion demeure importante : en 2009, 140 000 allocataires (dont 65 600 érémistés) ont touché un minima social, pour une somme globale en hausse de 11 millions d'euros (+1.6%).

³⁷ Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité

Les indemnités ASSEDIC progressent encore plus vite (+32,2 %). Elles s'élèvent à un niveau jamais atteint auparavant : 450 millions d'euros après une hausse de 9.1 % en 2008.

Ainsi, le niveau de vie n'est pas encore trop affecté mais reste menacé à court terme. Le revenu disponible brut des ménages augmente d'1% en monnaie constante ce qui permet à la consommation de résister. Ceci bénéficie au Commerce et à la production locale notamment pour les biens alimentaires. Toutefois, les achats de véhicules des ménages sont affectés depuis 2008 avec une baisse en 2009 de 10 %. Les importateurs auraient réduit leur commande de 22 % en anticipant une poursuite de cette baisse.

Les revenus versés par l'État et le Département et notamment les prestations sociales, tout comme la qualité du dialogue social ont permis à La Réunion de maintenir une cohésion sociale et d'atténuer la récession économique. Toutefois, conserver cette cohésion sociale et renouer avec la croissance économique, restent des défis importants et délicats.

3.2.3. Action publique et gouvernance

Un début de programmation marqué par les échéances électorales

Le début de mise en œuvre des programmes opérationnels européens 2007-2013 a été marqué, sur le plan de la gouvernance, par une forte activité électorale. En effet, toutes les élections au suffrage universel direct ont eu lieu.

Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
Élections présidentielles	Avril/mai 2007	Changement de gouvernement et d'approche du développement de l'outre mer : passage de la LOPOM ³⁸ à la LODEOM ³⁹ promulguée en 2009, à prévoir l'arrivée du RSA en 2011
Législatives	Juin 2007	Pas d'impact autre que les lois votées depuis 2007
Cantonales	Mars 2008	Changement de majorité avec la même présidence, d'après les interlocuteurs rencontrés, pas d'impact sur les projets et les co-financements du Département Mais transfert total de la compétence RMI et APA au Département
Municipales	Mars 2008	Modification en conséquence dans les EPCI ⁴⁰ Ré examen des documents d'urbanisme (SCOT ⁴¹ et PLU ⁴²) Redéfinition des projets d'infrastructures ou d'équipements publics et abandon de certains
Européennes	Juin 2009	Passage de trois (puis deux) députés réunionnais au Parlement européen à un député
Régionales	Mars 2010	Annulation des projets Tram-Train et MCUR ⁴³ qui devaient mobiliser des fonds européens (FEDER) et redéploiement souhaité autour de la route du Littoral, d'autres équipements routiers, des équipements de proximité sportifs et culturels, d'un réseau de Transports urbains en site propre avec des éco-bus, le Trans-Eco-Express et de travaux de protection et de valorisation du patrimoine

³⁸ Loi Programme pour l'Outre-Mer, promulguée en 2003, dite Loi Girardin

³⁹ Loi pour le développement Économique de l'Outre-Mer, en vigueur actuellement

⁴⁰ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴¹ Schéma de Cohérence Territoriale

⁴² Plan Local d'Urbanisme

⁴³ Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
		bâti historique Redéfinition de la stratégie touristique, de la stratégie TIC, du soutien à l'agriculture et à l'agro-alimentaire ainsi qu'aux acteurs culturels Ré-examen de l'avant projet de SAR ⁴⁴ Élargissement de la zone de coopération qui devrait partir des îles voisines pour aller vers les pays du canal du Mozambique, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Australie. Adoption du nouveau cadre d'intervention pour le soutien aux entreprises Obligation d'élaboration d'un nouveau PRDF ⁴⁵

Outre le fait que les périodes électorales peuvent entraîner des ralentissements de l'activité administrative, il est également observable que les changements de majorité politique dans certaines communes dont les deux plus grandes de l'île (Saint-Denis et Saint-Paul), puis dans la collectivité régionale, ont entraîné des modifications substantielles de la commande publique.

Les changements, renvoyant à la problématique de gouvernance territoriale, ont réduit les possibilités d'anticipation des entreprises et notamment celles du BTP. A noter toutefois que les plans de financement des projets d'infrastructure n'étaient pas toujours finalisés. De plus, ces projets présentaient des effets structurants très variables.

S'agissant des projets plus structurants, notamment en lien avec l'assainissement, la prévention des risques naturels ou la rénovation urbaine, on note qu'ils répondent à des défis structurels de La Réunion et qu'ils ont été maintenus. De plus, lorsque les cofinancements notamment européens ou en lien avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) étaient déjà acquis voire mobilisés, les nouveaux décideurs ont maintenu les projets.

Aux retards déjà existants **dans l'élaboration et dans la validation finale des documents d'urbanisme et d'aménagement**, des PLU au SAR, en passant par les SCOT, s'est ajouté un temps légitime de chaque nouvelle majorité politique estimant nécessaire de « revisiter » ces projets de documents stratégiques.

Des collectivités territoriales de plus en plus contraintes financièrement

La baisse des importations précédemment exposée entraîne une baisse de l'octroi de mer qui se répercute sur les finances territoriales. Une baisse de 14,2 % est déjà observée sur l'octroi de mer en 2009. De plus, la suppression de la taxe professionnelle n'est pas de nature à rassurer les collectivités territoriales même si l'État annonce une compensation.

Le budget globalisé des 26 collectivités territoriales (24 Communes, 1 Département, 1 Région) représente la somme de 3,6 milliards d'euros en 2008 contre 2,9 en 2004. Les dépenses de fonctionnement représentent 62,5 % soit 2,2 milliards d'euros essentiellement portés par les frais de personnel pour les communes (73%). Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent pour leur part à 1,3 milliard d'euros en 2008 contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente (*source : IEDOM*)

Selon l'IEDOM, la Région présente « *une situation financière saine en dépit de la réalisation d'un programme d'investissement important* ». Elle s'appuie sur l'agence de notation internationale Standard & Poor's qui a confirmé la note à long terme favorable de la collectivité locale à BBB+ et ce depuis 2003. Toutefois, elle avait ajouté en 2009 une perspective à « négative » en raison du programme d'endettement lié au Tram-Train, aujourd'hui annulé. Ses recettes s'élèvent à 550 millions d'euros, hors recours à l'emprunt soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2007. Elles sont principalement constituées de dotation et subvention (51%) et du produit

⁴⁴ Schéma d'Aménagement Régional

⁴⁵ Plan Régional de Développement des Formations

de la fiscalité (46%). Les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en baisse de 12,4 % en 2008 par rapport à 2007.

Les finances du **Département** font apparaître en 2008 un écart croissant entre les recettes réelles totales et les dépenses réelles totales de -48,3 millions d'euros en 2008 contre - 16,2 en 2007. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 7,1 % en 2008 pour s'établir à 1,1 million d'euros.

Les frais de personnel progressent de 7,3 % par rapport à 2007.

Les dépenses d'intervention dans le cadre des politiques publiques notamment sociales demeurent le principal poste de dépense soit 84 % des dépenses de fonctionnement et augmentent de 7,1 % en 2008. 53 % de ces dépenses correspondant aux compétences transférées récemment par l'État telles que :

- Le RMI⁴⁶, 334 millions d'euros,
- Le RMA⁴⁷, 12 millions d'euros,
- Le RSO⁴⁸, 40 millions d'euros,
- L'APA⁴⁹, 103 millions d'euros.

Les recettes totales des **Communes** s'établissent à 1,426 milliard d'euros soit un montant proche de celui du Département en 2008. Elles progressent de 2,2 % par rapport à 2007 et de 18,5 millions par rapport à 2004. L'investissement représente en moyenne 30 % contre 25 % en 2004. Sur les 24 communes, 13 présentent une épargne nette positive en 2008 et en 2007. Le produit de l'octroi de mer s'élève, en 2008, à 250 millions d'euros et constitue en moyenne 25 % des recettes de fonctionnement.

Les collectivités territoriales et les EPCI se sentent de plus en plus exsangues financièrement. A la baisse de l'octroi de mer puis, peut-être à sa fin, ainsi qu'à celle de la taxe professionnelle, s'ajoute le fait que la base fiscale est relativement faible à La Réunion dans un contexte de rattrapage et de croissance démographique dynamique. L'importance des dépenses de fonctionnement couvrant les dépenses de personnel pour les Communes et le coût des politiques sociales pour le Département réduisent d'autant leurs capacités d'investissement.

Des acteurs privés se sentant moins soutenus par l'action publique

Les acteurs économiques se sentent moins soutenus par l'action publique nationale qu'auparavant. Celle-ci est perçue comme difficile à anticiper et moins compensatrice des handicaps structurels.

Ainsi, bien que la LOPOM ait été promulguée en 2003, faisant déjà suite à la LOOM⁵⁰ de l'année 2000, la LODEOM pose un nouveau cadre législatif en mai 2009. La déclinaison de cette loi en décrets et circulaires n'est pas achevée à l'heure actuelle, renchérisant la difficulté d'anticipation économique. Des décrets ont été publiés entre décembre 2009 et juin 2010 et certains articles restent encore sans décret : articles 21, 35.VII, 50 I, 50 VI, 50 VII et 50 IX. L'IEDOM⁵¹ écrit, en parlant des mécanismes de facilitation accordés aux entreprises tels que le plan de relance ou le protocole Novelli : « ... la signature des premiers décrets d'application de la LODEOM qui n'est intervenue que fin décembre, en a annulé le potentiel de relance sur l'année 2009⁵² ». L'INSEE signale

⁴⁶ Revenu Minimum d'Insertion

⁴⁷ Revenu Minimum d'Activité

⁴⁸ Revenu de Solidarité

⁴⁹ Allocation Personnalisée pour l'Autonomie

⁵⁰ Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer

⁵¹ Institut d'émission d'outre-mer

⁵² Rapport 2010 portant sur l'année 2009

également : « *Remise en cause, la défiscalisation par la Loi Girardin n'a pas encore trouvé de relais avec la LODEOM votée en mai 2009, dont les décrets d'application sont parus en décembre* ». ⁵³

De plus, l'issue opérationnelle des « Grenelle ⁵⁴ » et des États Généraux pour l'outre-mer (EGOM) n'est pas encore perceptible pour tous et ceci malgré la mise en place du Conseil Interministériel pour l'Outre-mer (CIOM) et la publication en novembre 2009, d'une série de mesures destinées à favoriser la reprise.

A cela s'ajoutent les annonces gouvernementales portant sur la « chasse » aux « niches » fiscales qui ne peuvent qu'inquiéter le monde économique. Celui-ci a bénéficié des incitations à l'investissement productif depuis la loi de défiscalisation des investissements de 1986. La baisse du plafond de l'investissement de 10 % a été récemment confirmée.

De plus, le patronat de La Réunion se sent de moins en moins entendu. Il s'inquiète pour les programmations à venir et pour la mise en œuvre de certaines mesures nouvelles telles que les zones d'activité, les mesures compensatrices des surcoûts, l'aide au fret, etc.

Quelques éléments sectoriels peuvent enfin être signalés

Dans le secteur de l'énergie, une politique volontariste et jusque là stabilisée et partenariale, a permis d'amener la part des énergies renouvelables à 36,1 % de la production d'électricité en 2008. Toutefois, en 2008, la croissance de la production renouvelable n'a couvert que 9.5 % de la croissance de la production électrique totale. Le soutien apporté à l'installation de chauffe-eau solaire aurait surtout freiné l'augmentation de la demande d'électricité. Ainsi, le nombre d'installations annuelles passe de 5 000 en 1999 à environ 10 000 depuis 2006.

En outre, les entreprises et les ménages ont connu une amélioration, au moins partielle, de leurs conditions de déplacement, avec l'ouverture de la route des Tamarins mi-2009 reliant Saint-Paul à l'Étang-Salé sur une deux-fois-deux-voies.

3.2.4. Les impacts sur la stratégie régionale intégrée

La crise renchérit les handicaps structurels de La Réunion

Pour rappel, à l'image des RUP ⁵⁵, La Réunion se caractérise comme « *un territoire contraint, doté d'un relief et d'un climat difficiles. Son isolement résultant de l'étroitesse de son marché et du grand éloignement fragilise son développement.* »

Les enjeux formulés dans le diagnostic de 2007 ainsi que les grands axes de la stratégie régionale intégrée répondaient tant aux caractéristiques structurelles de La Réunion qu'aux tournants à entreprendre. La crise économique et financière mondiale vient augmenter la nécessité de réussir cette stratégie. Certaines questions doivent tout de même être soulevées.

Vers une fragilisation de la capacité d'investissement public et privé malgré des perspectives de développement ?

Dans un contexte marqué par une complexité accrue, un tarissement de financements et une difficulté d'anticipation, les acteurs publics et privés pourraient réduire leur projet d'investissement ou ne pas réussir à finaliser leurs plans de financement.

⁵³ INSEE, Bilan économique 2009

⁵⁴ Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2, le 8 octobre 2009

⁵⁵ Région ultra-périphérique

Pour les acteurs privés notamment locaux, la prise de risque s'accroît, les montages financiers se complexifient et deviennent de plus en plus onéreux.

Les acteurs publics seront tiraillés par « le devoir de faire » en raison du nécessaire rattrapage, de la croissance démographique et des besoins et la difficulté à mettre en œuvre tant sur le plan budgétaire que sur celui de l'ingénierie.

La « croissance verte » ouvrirait des perspectives selon plusieurs experts mais, pourra-t-elle se passer d'une incitation publique ?

Ainsi, selon le Boston Consulting Group⁵⁶, les lois de Grenelle, avec les dispositifs réglementaires et fiscaux prévus, offriraient un potentiel de croissance et d'emplois de la croissance verte qui pourrait représenter d'ici à 2012, 600 000 emplois en France dont 15 000 à La Réunion⁵⁷, et une activité économique de plus de 450 milliards d'euros. Les secteurs les plus concernés seraient les industries électriques, les énergies renouvelables, le génie civil pour la réalisation des infrastructures, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Le SDAGE⁵⁸ de La Réunion approuvée en décembre 2009 fixe un objectif de bon état de 73 % des masses d'eau. Pour ce faire l'office de l'eau pourra prélever six redevances nouvelles sur le principe « pollueur-payeur » et co-financer ainsi des actions.

Le discours de mandature du président de Région du 26 mars 2010 va également dans ce sens : « *La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables constituent bien sur des enjeux majeurs des prochaines décennies dans un contexte de croissance démographique et d'augmentation générale du niveau de vie et du mode de consommation* ».

Sur ce dossier, nous ambitionnons de faire de La Réunion la première île solaire d'excellence en soutenant les initiatives des professionnels du photovoltaïque et en créant pour la première fois une aide financière incitative pour chaque particulier qui fera le choix d'une installation individuelle. Nous entendons renoncer à toute nouvelle expérimentation géothermique, contraire à la protection et à la mise en valeur de notre patrimoine naturel que sont le Volcan et la Plaine des Sables.

A l'inverse nous serons attentifs au meilleur aboutissement des autres projets d'énergies alternatif. »

Enfin, le classement récent des Hauts de l'île en patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO devrait stimuler les projets de protection et de valorisation de cette richesse naturelle, véritable atout de La Réunion. Il devrait permettre aux activités touristiques de prendre un nouvel élan.

La crise impose une capacité d'ajustement et d'adaptation au fil de l'eau du système de gestion des programmes européens à La Réunion

Dans un contexte de turbulences présentes et à venir assorti d'une approche libérale de l'intervention de l'État, les programmes européens font figure de « bouffées d'oxygène » par la fiabilité des engagements et la stabilité des mesures dont la durée de vie couvre au moins une programmation, soit sept années.

Toutefois la stabilité pourrait paraître antinomique avec l'adaptation et l'ajustement à un contexte en mutations rapides et peu prévisibles.

En fait, le double enjeu de « stabilité des appuis et adaptation au contexte » doit trouver sa résolution dans le mode opératoire retenu pour la gestion des programmes européens. Jusqu'à présent, le mode partenarial de gestion des programmes européens mis en place à La Réunion a fait preuve de réactivité et d'adaptation non seulement à l'évolution des règles européennes mais aussi au contexte (Cf. analyse détaillée partie 3.4).

⁵⁶ Cité par l'INSEE, étude de 2009

⁵⁷ Nb : 2,5% des retombées pour 1% de la population compte tenu des potentialités de La Réunion (solaire, déchets verts, etc.)

⁵⁸ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Usées

Il convient d'observer comment cette double capacité d'adaptation, au contexte et aux règles communautaires, continue à être entretenue voire développer autant que de besoin.

Des points d'attention

Quelques points d'attention peuvent être présentés pour la bonne poursuite de la mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée.

■ Comment le partenariat local peut-il amplifier les impacts des actions favorisant l'inclusion sociale dans un contexte de hausse de la précarité sociale ?

Comme vu précédemment, le contexte social se dégrade et pourrait continuer à se détériorer à l'horizon 2013. Les besoins auxquels répondaient les programmes européens, et notamment le FSE, en ce qui concerne les dynamiques de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la formation professionnelle ont donc été accrus. Jusqu'à présent La Réunion a su maintenir sa qualité de cohésion sociale mais celle-ci reste fragile. Il reste donc nécessaire de veiller à la mise en œuvre des actions prévues dans ce sens et d'en suivre leurs impacts.

■ Quelle intervention prioritaire du partenariat État-Région-Département sur les mesures structurantes en cas de difficultés de réalisation ?

Un accompagnement et un suivi rapproché mobilisant avec plus d'acuité les services État-Région-Département pourraient être nécessaires pour augmenter la probabilité de réalisation de certaines mesures dans les délais prévus. Ainsi, certains dossiers répondant à des enjeux forts ou à des urgences et rencontrant des difficultés particulières de mise en œuvre, pourraient bénéficier d'un suivi rapproché par le CLS. Il serait également intéressant que les bénéficiaires potentiels ou leurs représentants soient informés des efforts spécifiques menés et des démarches entreprises

■ Quelle place pour l'innovation ?

Plus de 1 400 personnes travaillent dans la recherche et développement en 2009⁵⁹. La recherche privée gagnerait à être soutenue dans le cadre de l'action publique pour répondre à des besoins d'un tissu économique composé de petites entreprises essentiellement.

L'objectif ambitieux de faire de La Réunion la plate-forme européenne technologique dans l'Océan Indien trouve son écho dans le projet actuel de Stratégie Régionale d'Innovation. L'enjeu d'intégration de ce document stratégique dans les programmes opérationnels européens de La Réunion est important tant du point de vue de la cohérence externe de la stratégie régionale intégrée que du point de vue de la réalisation de celui-ci. Une évolution des programmes opérationnels européens allant dans ce sens faciliterait voire contribuerait à garantir la mise en œuvre de la stratégie régionale d'innovation.

Cette participation à la mise en œuvre devrait se faire « naturellement ». En effet, une forte cohérence s'observe sur le plan des orientations des deux stratégies régionales comme cela est exposé, dans sa version du 12 août 2010, non encore définitive. La stratégie régionale d'innovation présente dans son introduction, l'origine et le contexte de la démarche.

« L'État, la Région et le Département de La Réunion se sont engagés, en partenariat, dans les orientations stratégiques déclinées dans les programmes européens 2007-2013 au sein d'une stratégie intégrée pluri-fonds. La recherche-innovation est un thème qui y est affirmé.⁶⁰

La stratégie régionale d'innovation permet de décliner ces orientations et prend en considération, en outre, le contexte suivant :

⁵⁹ Source : INSEE

⁶⁰ Souligné par nous

- *Faire de l'Europe l'Économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale (Conseil européen de Lisbonne, mars 2005);*
- *Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leur propre besoin (Conseil européen de Göteborg, 2001);*
- *Contribuer à limiter nos émissions de CO2 sans compromettre notre développement (Sommet de Copenhague 2009). »*

Par ailleurs, la démarche d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation a été proche de celle de la stratégie régionale intégrée (pluri-fonds) puisqu'elle a également démarré par une mise à plat des documents stratégiques institutionnels locaux, privés et publics. Elle se démarque logiquement par une plus grande présence du secteur privé et par un spectre plus large des participants qui se comptent au nombre de 150.

Ainsi, les Domaines d'Activité Stratégique (DAS) cités ci-après sont également en forte cohérence avec la stratégie régionale intégrée :

- L'Agro-nutrition en milieu tropical,
- La Pêche,
- La Santé,
- La Technologie de l'Information et de la Communication,
- L'Énergie-Environnement,
- Le Tourisme durable,
- L'Ingénierie-Formation,
- Les Services à la personne.

A noter, qu'à quelques variantes près, ces DAS se retrouvent dans d'autres documents stratégique ou réglementaire : PR2D, LODEOM, GERRI, Réunion Ile Verte, ...

De plus, dans le chapitre exposant les huit orientations stratégiques (2-3), il est précisé : « *Huit orientations stratégiques phares se sont dégagées de cette analyse pour répondre aux trois grandes objectifs d'amélioration de la compétitivité réunionnaise que sont la compétitivité humaine, la compétitivité économique et la compétitivité territoriale. La recherche de l'atteinte de ces trois objectifs et des orientations stratégiques associés doit être engagée en parallèle.* ».

Une correspondance peut être établie entre les huit orientations stratégiques de la stratégie régionale d'innovation et les programmes opérationnels européens.

Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO

Orientations stratégiques de l'innovation	PO concernés
A Élever le niveau de qualification en correspondances avec les réalités et les potentialités économiques particulièrement celles des DAS	FSE
B Construire des outils innovants pour lutter contre l'illettrisme	FSE
C Optimiser la ressource locale par la mise en réseau des structures et des outils	POE
D Mettre les entreprises en situation d'innover	POE
E Créer les conditions de réalisation des projets (en amont)	POE
F Concrétiser l'approche intégrée de l'aménagement du territoire	FEDER FEADER
G Doter La Réunion d'une plus grande visibilité en matière d'innovation	FEDER POCT
H Inscrire l'innovation dans la cohérence et la durabilité	FEDER POCT

Source : *Stratégie régionale de l'innovation, document provisoire*

■ Quelle définition de l'ouverture régionale ?

Les critères prioritaires de l'ouverture régionale semblent se modifier dans la stratégie de la Région suite au changement de majorité politique. Il importe de redéfinir ou définir les critères qui prévalent pour la suite de l'exécution des programmes européens :

- la proximité géographique (approche de l'ancienne majorité régionale),
- la proximité administrative (Europe),
- la croissance économique des pays de la zone Océan indien (au sens large), qui semble être l'option de la Région actuellement ?

Les nouvelles orientations semblent tourner les espoirs d'ouverture de La Réunion vers la Chine, L'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde sans occulter les îles voisines et notamment l'île Maurice.

Le choix de se tourner vers des pays à forte croissance économique, développés ou émergents, corrobore avec une recherche de partenaires parmi des pays plus stables que les pays voisins comme Madagascar ou la République Islamique des Comores caractérisés par une instabilité politique et ministérielle. Ainsi, les derniers épisodes politiques de Madagascar et des Comores confirment l'instabilité structurelle de ces pays, ce qui ne peut que rendre difficiles des relations de coopération autres que ponctuelles.

Toutefois, en juin 2009, le COMESA et ses 19 membres ont conçu l'« union douanière » du COMESA qui instaurera une zone de libre-échange permettant la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. L'idée d'une union monétaire à l'horizon 2025 est envisagée

Il n'y a pas de changement majeur à noter du côté de :

- L'IOR-ARC⁶¹ qui réunit 18 pays dont l'objectif, à moyen terme, serait de construire un ensemble régional regroupant les pays riverains de l'Océan indien en vue de développer des relations commerciales et industrielles ;
- La SADC⁶² qui vise la promotion du développement économique de l'Afrique australe et comporte 15 membres ;
- La COI⁶³ dans laquelle siège La Réunion en tant que telle depuis 1986 aux côtés des quatre Etats souverains. Elle regroupe les îles du sud-ouest de l'Océan indien

En tout état de causes, ces changements d'approche de l'ouverture régionale ne devraient pas, en tant que tels, exercer d'impact fort sur le dimensionnement du port et des deux aéroports. Les actions en faveur du tourisme, de la mobilité et de la coopération territoriale qui se retrouvent dans le FEDER, FEADER, FSE et POCT devraient en être plus affectées mais les possibilités d'ajustement sont réelles sauf pour la Chine. La recherche d'une nouvelle complémentarité entre les deux aéroports ainsi que la nécessité de changer la gouvernance de l'aéroport avec la création d'une société à statut spécifique influenceront plus les priorités et les capacités de portage des « grands projets » dans ces domaines.

■ La préparation du prochain SAR

Le projet de SAR revu par la nouvelle majorité régionale ne sera connu qu'en fin d'année 2010.

Il sera alors nécessaire de veiller à ce que les projets initialement prévus ou pressentis dans les programmes opérationnels européens soient en cohérence avec ce document de portée réglementaire.

⁶¹ Marché commun d'Afrique du Sud et de l'Est

⁶² Southern Africa Development Community

⁶³ Commission de l'Océan indien

3.3. État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

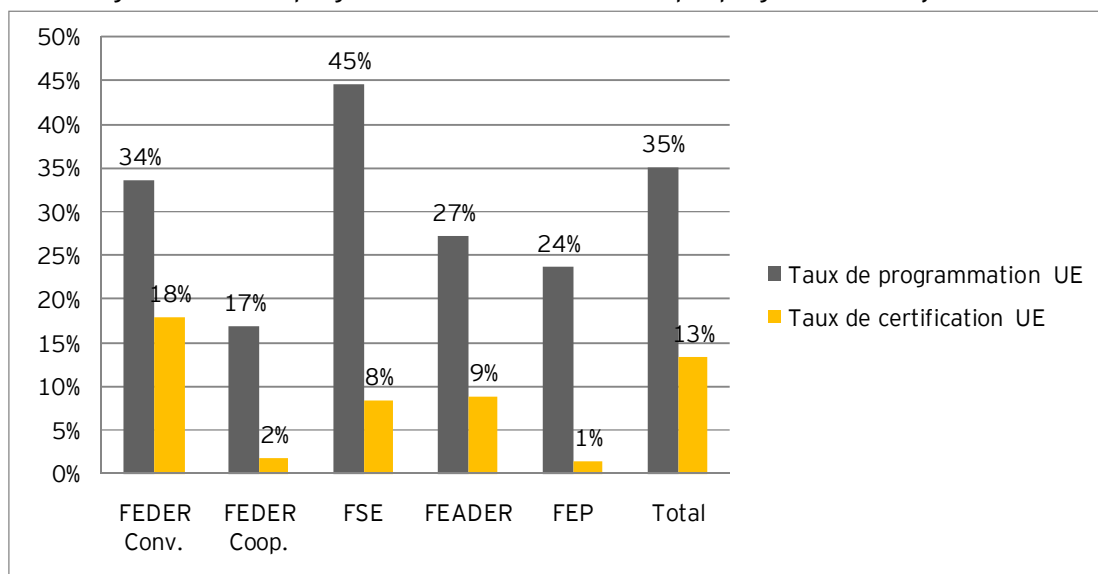
- Cette partie analyse l'état d'avancement de la programmation et les premiers résultats de la stratégie régionale plurifonds de manière transversale, à travers la revue de :
 - L'état d'avancement de la programmation de l'ensemble des 5 programmes européens au 30 juin 2010 et à fin octobre 2010;
 - Les principales réalisations physiques et les premiers résultats ;
 - L'atteinte possible des objectifs de la stratégie régionale plurifonds et les éventuels impacts macro-économiques à mi-parcours.
- Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de l'état d'avancement des réalisations et résultats.

3.3.1. État d'avancement

Taux d'avancement financier présenté par programme européen

Le taux de programmation de l'ensemble des programmes européens s'élève à 35% au 30 juin 2010 (670 millions d'euros), avec une programmation très en avance pour le PO FSE (45%) et a contrario, un PO FEDER Coopération en retrait à mi-parcours (17%). Le niveau de certification global atteint quant à lui 13%.

Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010

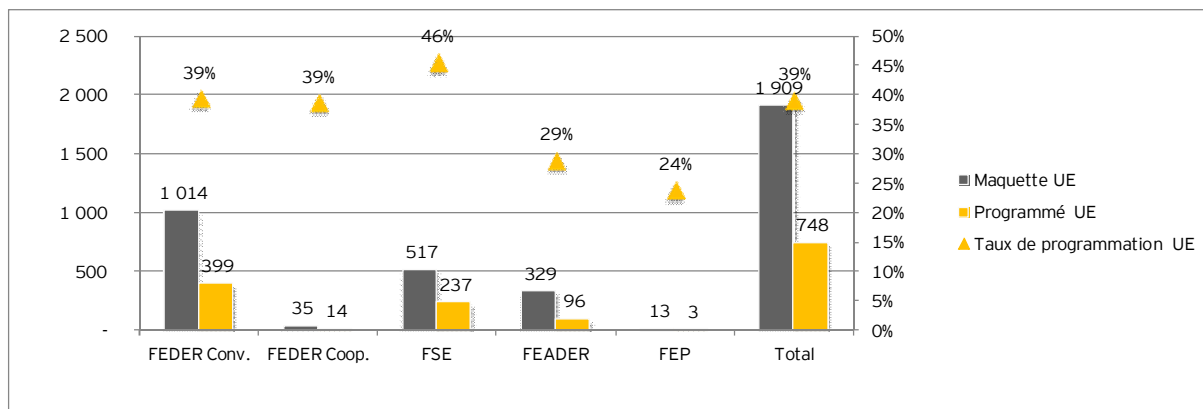


Source : Ernst & Young, Données AGILE au 30 juin 2010

Le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le

programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% à fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010

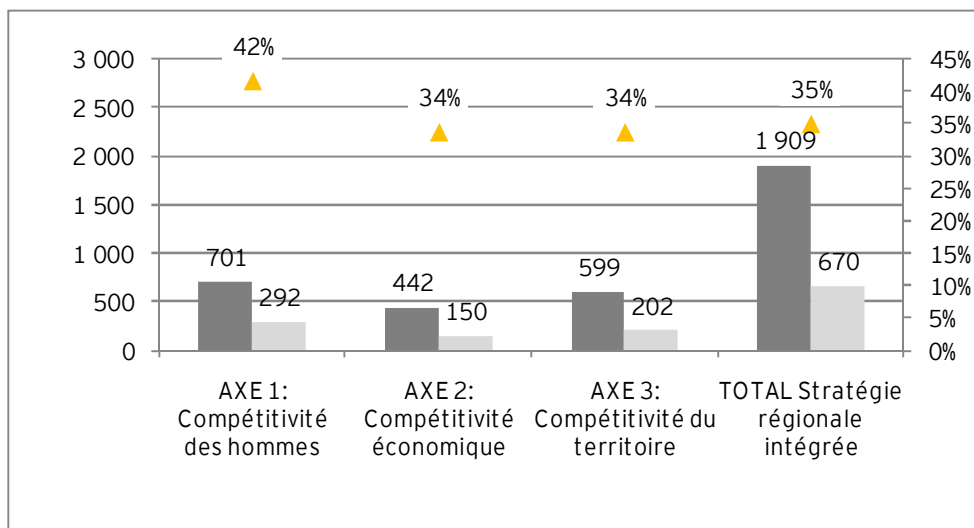


Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Taux d'avancement de la programmation présenté par axe stratégique et par objectif de la stratégie régionale intégrée (à partir des données au 30 juin 2010)

À mi-parcours, 670 millions de 1 909 millions d'euros ont été programmés au titre de la stratégie régionale intégrée. La lecture du taux de programmation par axe de développement durable de la stratégie régionale plurifonds permet de noter **une certaine homogénéité du niveau d'avancement des axes**, l'axe 1 étant le plus en avance avec 42% de taux de programmation, soit 8 points supérieurs aux deux autres axes (34%) :

Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe



Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Pour rappel, les trois axes de développement durable de la stratégie régionale plurifonds sont déclinés en 15 objectifs, avec une prédominance des objectifs 221 « Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels » (422 M€) et 122 « Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique » (340 M€) qui pèsent près de 40% de la stratégie :

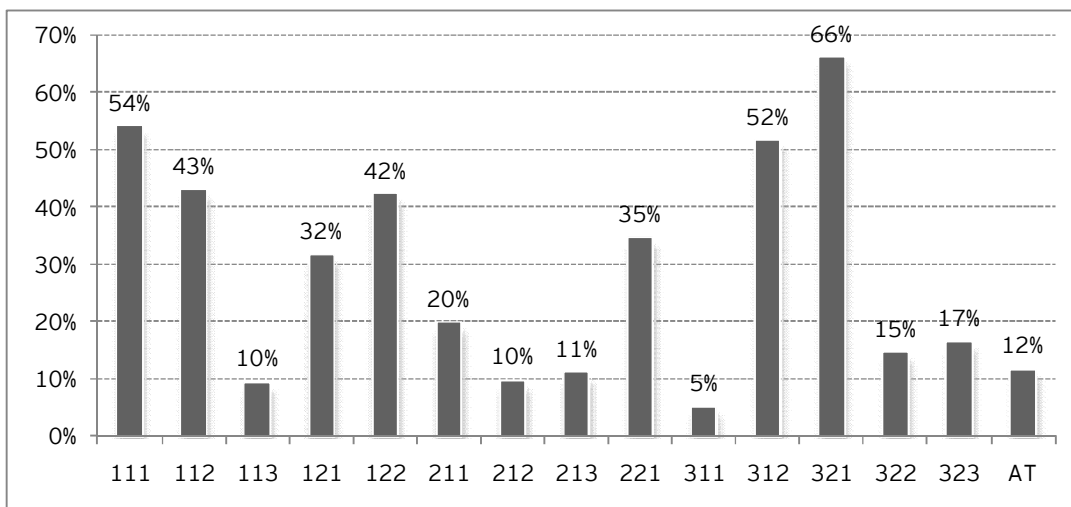
Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie

Axe	N° de l'objectif	Intitulé des objectifs de la stratégie	Maquette UE (M€)
Axe 1 « compétitivité des hommes »	111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	117,45
Axe 1 « compétitivité des hommes »	112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	86,06
Axe 1 « compétitivité des hommes »	113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	10,73
Axe 1 « compétitivité des hommes »	121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	145,89
Axe 1 « compétitivité des hommes »	122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	340,41
Axe 2 « compétitivité économique »	211	Développer les secteurs stratégiques	95,83
Axe 2 « compétitivité économique »	212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	77,19
Axe 2 « compétitivité économique »	213	Ouvrir les entreprises à l'international	3,00
Axe 2 « compétitivité économique »	221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	422,57
Axe 3 « compétitivité du territoire »	311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	132,60
Axe 3 « compétitivité du territoire »	312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	167,49
Axe 3 « compétitivité du territoire »	321	Compléter et sécuriser le réseau routier	124,00
Axe 3 « compétitivité du territoire »	322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	126,87
Axe 3 « compétitivité du territoire »	323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	48,01
Assistance technique	AT	Assistance technique	10,95

Source : États Excel tenus par l'AGILE

Le taux de programmation des objectifs est très hétérogène d'un objectif à l'autre, avec un objectif 321 « Compléter et sécuriser le réseau routier » principalement porté par la réalisation de la Route des Tamarins, qui atteint 66% de programmation contre 5% pour l'objectif 311 « Structurer et moderniser l'armature urbaine » :

Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds



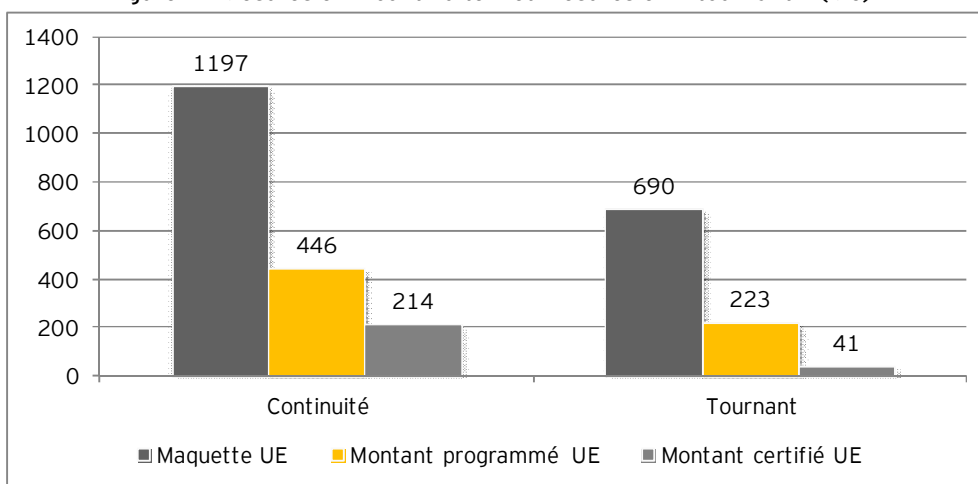
Source : Ernst & Young, données AGILE

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche « tournant - continuité »

A mi-parcours, le pari de la stratégie régionale intégrée est réussi :

- La programmation UE des mesures en « tournant » pèse 33% (223 M€) du montant total de la programmation UE (669 M€). Le taux de programmation est donc en ligne avec l'enveloppe financière des mesures en "tournant" qui représentent 36% (690 M€) de l'enveloppe totale.

Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€)⁶⁴

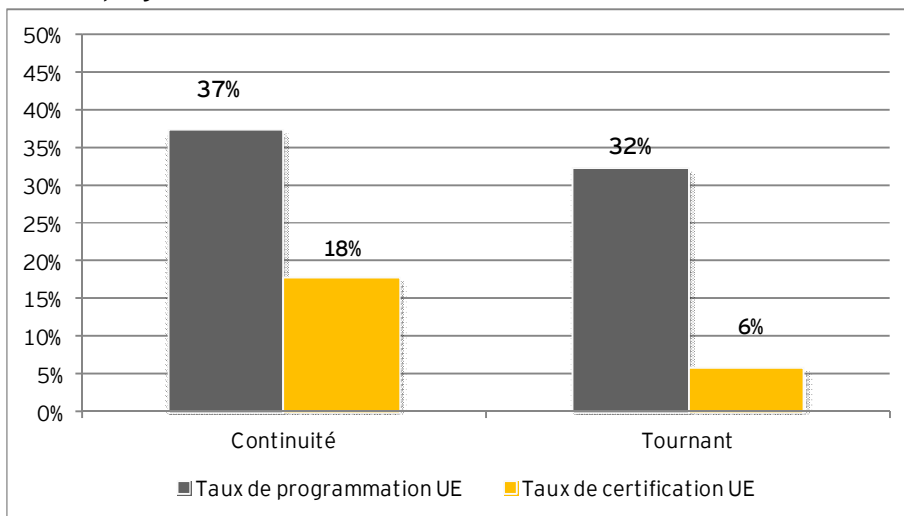


Source : Données AGILE au 30 juin 2010

- La programmation UE des mesures répondant à l'approche en « tournant » s'élève à 32% (223 M€) : il est légèrement en retrait du taux de programmation des mesures s'inscrivant dans une logique de « continuité » qui s'élève quant à lui à 37%. Les taux de certification sont plus hétérogènes, avec un niveau de certification de 6% pour les mesures en « tournant », soit inférieur à 12 points du taux de certification des mesures en « continuité » :

⁶⁴ Cette figure ne comprend pas les 11 millions d'euros alloués à l'assistance technique et les 10 millions d'euros supplémentaires programmés sur le FEADER dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant »



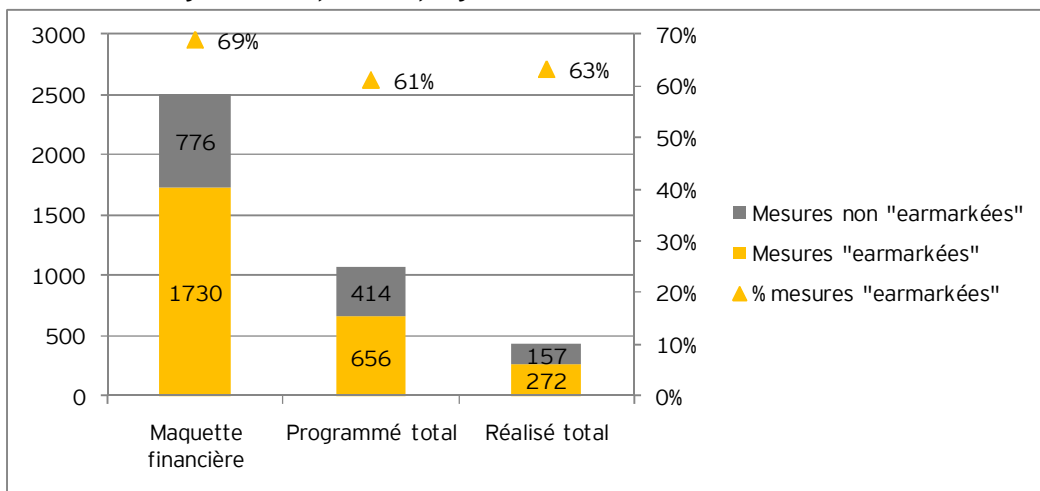
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche "earmarking"

La maquette financière de la stratégie régionale qui prévoit 69% de dépenses « earmarkées », soit 1 730 M€⁶⁵, s'avère plus ambitieuse que les exigences européennes qui ont établi en 2005, par décision du Conseil européen, que les régions en objectif « Convergence » étaient tenues, pour la période 2007-2017, à certifier 60% de dépenses répondant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

A mi-parcours, le taux de programmation des mesures « earmarkées » s'élève à 61% (656 M€), ce qui semble en bonne voie de respect de la réglementation communautaire (in fine, seul le réalisé entre dans le calcul du respect du earmarking⁶⁶):

Figure 9 - Maquette et programmation des mesures "earmarkées"



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

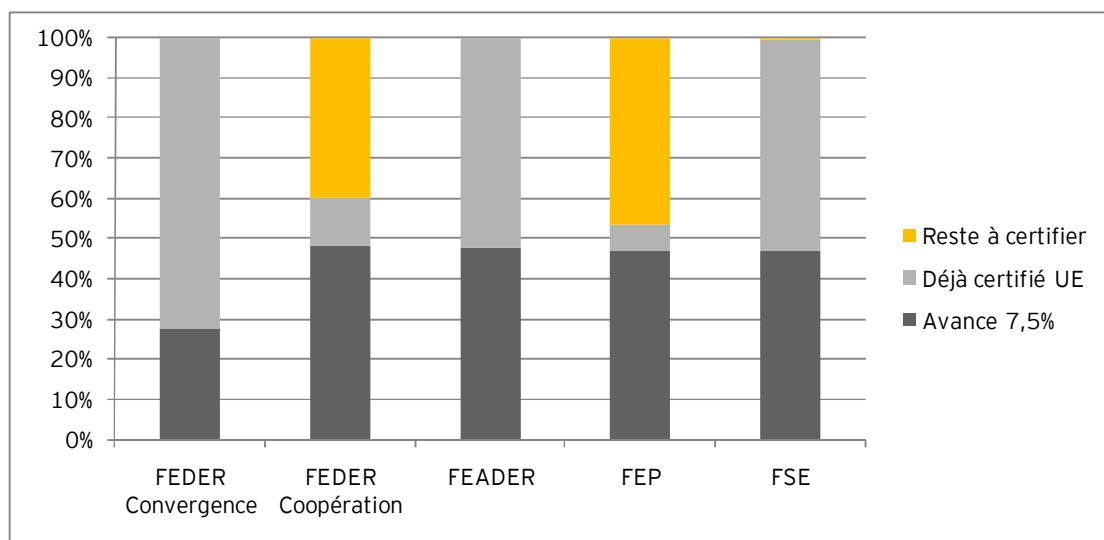
⁶⁵ Montant calculé à partir des maquette UE des PO FEDER Convergence et PO FSE uniquement.

⁶⁶ conformément à l'article 9 du RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999)

3.3.2. Perspective pour la suite de la programmation

Les risques de dégageant d'office sont précisés dans chaque rapport par programme européen. L'évaluation confirme que **le risque de dégageant d'office est nul à fin 2010 pour trois des cinq programmes** que constituent la stratégie régionale intégrée : PO FEDER Convergence, FSE et FEADER. Pour le FEP et le PO FEDER Coopération, les analyses sur le risque de dégageant d'office sont détaillées dans la partie 4 des rapports.

Figure 10 - Situation du dégageant d'office pour les cinq programmes européens



Source : Données de certification des services instructeurs - AGILE au 30 juin 2010

3.3.3. Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale

Le tableau de synthèse présenté ci-dessous précise, pour chacun des objectifs de la stratégie, la contribution des programmes européens en termes de programmation financière et de nombre de mesures alimentant la stratégie (221 mesures au total) :

Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	FEDER Convergence	24,4	10,8	44%	3
		FEDER Coopération	0,2		0%	1
		FSE	92,9	52,8	57%	9
sous-total objectif 111			117,4	63,7	54%	13
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	FEDER Coopération	2,2	0,9	42%	1
		FSE	83,8	36,1	43%	8
sous-total objectif 112			86,1	37,1	43%	9

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	FEDER Coopération	4,1		0%	1
		FSE	6,6	1,0	16%	4
sous-total objectif 113			10,7	1,0	10%	5
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	FEDER Convergence	30,5	11,5	38%	4
		FEDER Coopération	3,2	1,2	37%	3
		FSE	112,2	33,5	30%	15
sous-total objectif 121			145,9	46,2	32%	22
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	FEADER	0,7	0,1	18%	1
		FEDER Convergence	118,8	37,5	32%	6
		FSE	220,9	106,7	48%	9
sous-total objectif 122			340,4	144,3	42%	16
AXE 1: Compétitivité des hommes			700,5	292,2	42%	65
211	Développer les secteurs stratégiques	FEDER Convergence	71,9	13,7	19%	14
		FEDER Coopération	12,3	2,8	23%	8
		FEP	11,7	2,7	23%	10
sous-total objectif 211			95,8	19,2	20%	32
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	FEDER Convergence	71,2	7,3	10%	6
		FEDER Coopération	5,0		0%	1
		FEP	1,0	0,3	34%	1
sous-total objectif 212			77,2	7,6	10%	8
213	Ouvrir les entreprises à l'international	FEDER Coopération	3,0	0,3	11%	3
sous-total objectif 213			3,0	0,3	11%	3
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	FEADER	236,8	71,9	30%	32
		FEDER Convergence	184,2	74,7	41%	8
		FEDER Coopération	1,6		0%	1
sous-total objectif 221			422,6	146,6	35%	41
AXE 2: Compétitivité économique			442,2	149,7	34%	55
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	FEDER Convergence	132,5	6,9	5%	7
		FEDER Coopération	0,1		0%	1
sous-total objectif 311			132,6	6,9	5%	8
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	FEDER Convergence	164,5	85,9	52%	13
		FEDER Coopération	3,0	0,7	25%	2
sous-total objectif 312			167,5	86,7	52%	15
321	Compléter et sécuriser le réseau routier	FEDER Convergence	124,0	82,2	66%	4
sous-total objectif 321			124,0	82,2	66%	4
322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	FEADER	53,3	9,9	19%	15
		FEDER Convergence	73,6	8,8	12%	3
sous-total objectif 322			126,9	18,7	15%	18

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	FEADER	37,5	7,5	20%	18
		FEDER Convergence	10,5	0,5	4%	1
sous-total objectif 323			48,0	8,0	17%	19
AXE 3: Compétitivité du territoire			599,0	202,4	34%	64
AT	Assistance technique	FEADER	1,1	0,1	12%	4
		FEDER Convergence	8,2	1,1	13%	1
		FEDER Coopération	0,8	0,0	3%	1
		FEP	0,3	-	0%	1
		FSE	0,4	0,1	17%	1
sous-total objectif AT			10,9	1,3	12%	8
TOTAL Stratégie régionale intégrée			1 909,0	669,7	35%	221

Les analyses sur la contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée sont complétées pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une revue des réalisations financières et physiques du programme analysé et une analyse de leur valeur ajoutée pour répondre aux objectifs de la stratégie.

3.4. La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- Cette partie analyse le système de gestion et de suivi plurifonds mis en place à La Réunion, à travers la revue de :
 - l'efficacité de l'organisation générale mise en place,
 - l'animation transversale (information, publicité et communication) des programmes,
 - la qualité et l'efficacité de la gestion et du pilotage stratégique et opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes,
 - la fiabilité et l'efficacité du système de suivi-évaluation.
- Cette partie est complétée pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.1. L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens

Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique

La mise en œuvre des programmes européens s'effectue dans le cadre de la stratégie régionale intégrée plurifonds dont la pertinence a été interrogée ci-dessus. Le système de définition et de mise en œuvre de ces programmes, lui aussi intégré, soutient le déploiement de cette stratégie :

- Un partenariat étroit entre l'État, la Région et le Département constitue le fondement du système de gestion de la programmation.
- La gouvernance des programmes et en particulier la programmation sont conduites par un Comité National de suivi (CNS) et un Comité local de suivi (CLS), instances uniques plurifonds co-présidées par les membres du partenariat.

Tableau 19 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'État (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général des Services) et Régional (Directeur Général des Services)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socioprofessionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

- Le suivi et le pilotage opérationnel des programmes est le fait d'une structure unique, association sans personnalité morale : l'AGILE, composée d'agents de la Préfecture, de la Région et du Département, créée il y a 20 ans.
- Les responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le tableau ci-après synthétise cette organisation originale.

Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Autorité de Gestion	M. le Préfet de La Réunion		M. le Président du Conseil Régional	M. le Préfet de La Réunion par délégation du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture	M. le Préfet de La Réunion
Monitorage des programmes	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne) expression du partenariat local État-Région-Département				Cellule Europe AGILE et les Groupes d'Actions Locaux (GAL) pour l'axe 4 LEADER
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil Régional du Conseil Général				CLS et GAL
Services instructeurs	Services du partenariat local État - Région - Département				Services du partenariat local État - Région - Département et GAL
Logiciel de gestion des dossiers	PRESAGE				OSIRIS
Autorité de certification	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Organisme Payeur	Trésorier Payeur de Région avec débit sur compte de tiers		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Autorité d'audit	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portants sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens (CICC-Fonds Structurels)				
Suivi des programmes	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général			Le comité national de suivi du PO FEP présidé par le Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ou son représentant	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Évaluation	Plan Régional d'Évaluation et Comité Régional d'Évaluation plurifonds coprésidé par le Préfet ou son représentant, le Président du Conseil Régional ou son représentant, la Présidente du Conseil Général ou son représentant, et composé de représentants des membres locaux de plein droit du Comité National de Suivi des Programmes Européens, de représentants des services instructeurs de l'État, de la Région, et du Département, le cas échéant, d'un représentant de l'INSEE, de personnes qualifiées en matière d'évaluation en tant que de besoin.				

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Système de contrôle	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		Cellule Contrôle du Conseil Régional	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Agence de Services et de Paiement (ASP)

Source : Annexe 4 du guide des procédures

Une gouvernance à trois niveaux, qui assure un rythme et une qualité de programmation

La Réunion se distingue des autres régions par un **triple niveau d'instances de pilotage et de programmation** des fonds dont la clé de voûte est un partenariat étroit et solidaire État / Région / Département.

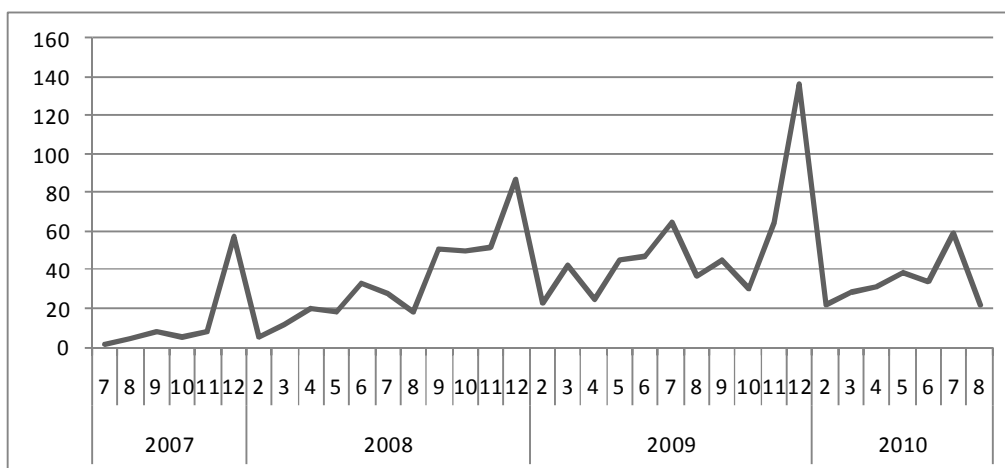
Coprésidé par le triptyque État / Région / Département, le **Comité National de Suivi (CNS)** associe des membres de plein droit (CESR, CCEE, Association des Maires, chambres consulaires, Comité des pêches) et des membres consultatifs associés (représentants Commission européenne et administrations centrales, Délégation droits des femmes). Il a pour rôle, outre l'examen et l'approbation des programmes au démarrage, de suivre et d'évaluer les progrès réalisés tout au long de la programmation et de proposer le cas échéant des révisions de certains objectifs.

Le **CLS** est l'instance de mise en œuvre opérationnelle des programmes. Il est co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général et associe les services gestionnaires et instructeurs ainsi que le TPG. Il se réunit mensuellement, analyse chaque proposition de projets, valide leur pertinence et la complétude du dossier d'instruction et entérine le cas échéant la décision de programmation. Il a également une fonction de suivi de la programmation : il propose toutes adaptations nécessaires à la bonne exécution des programmes.

La fréquence régulière et intense de réunions de cette instance permet, par un suivi rapproché de la programmation, de favoriser et de **maintenir la pression sur la programmation** :

- En rythme : le CLS se réunit une fois par mois pour les comités de programmation assurant une programmation en continu des opérations sur l'ensemble des fonds. L'analyse mensuelle proposée ci-dessous fait apparaître un pic de programmation au mois de décembre de chaque année (Cf. figure ci-dessous).
- En qualité : chaque dossier fait l'objet d'une présentation en CLS et d'une analyse des décisionnaires. Les acteurs ont donc une connaissance fine de chaque dossier. Un système de **notes au dossier** rédigées en amont par l'AGILE et éventuellement renvoyée au service instructeur pour correction, guide le CLS dans sa décision. Un sentiment de lourdeur dans le système des notes au dossier a néanmoins été relaté par certains services instructeurs.

Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds



Source : Liste des opérations programmées pour l'ensemble des fonds fournies par l'AGILE

Le **CLS restreint** est composé de quatre personnes: les trois représentants du partenariat, le DGS du Conseil régional, le SGAR et le DGS du Conseil général, et le directeur de l'AGILE. Il n'est pas mentionné dans les documents de gestion des programmes. Il se réunit de façon régulière quand l'actualité l'exige. Il définit par exemple les positions à prendre vis-à-vis de Paris ou de Bruxelles. En provoquant la discussion à trois, le CLS restreint permet de « dépassionner » ou « dépolitiser » les dossiers.

Notons que des comités techniques entre cofinanceurs peuvent se tenir en amont des CLS sur des grands projets afin de décider de la répartition du financement.

Un partenariat solidaire, seul interlocuteur de la Commission européenne

Ces instances ont essentiellement pour originalité d'être dirigées par un partenariat à trois têtes. En échangeant très régulièrement, les membres de ce partenariat :

- s'assurent de la cohérence de leurs points de vue sur le plan stratégique. Cela a été notamment le cas au cours de la préparation de la programmation actuelle et c'est le cas actuellement : le CLS restreint se réunit à intervalles très réguliers pour coordonner les travaux de la révision à mi-parcours, échanger sur les options possibles et in fine les proposer pour décision au CNS et à la Commission européenne après décision des instances concernées dans leur institution respective;
- décident de façon très précise du cadre d'intervention des mesures et dirigent leur programmation (dans le cadre du CLS) ;
- entérinent des décisions d'organisation et de gestion opérationnelle des programmes et notamment de la répartition des tâches entre leurs administrations respectives ;

Ce partenariat de nature stratégique et opérationnel se veut également solidaire et joue le jeu de l'unicité et de la cohésion vis-à-vis de l'extérieur : une seule voix s'exprime auprès des instances nationales et communautaires. Cette cohérence de discours vis-à-vis de l'extérieur a été saluée très positivement par tous.

En outre, son mode de fonctionnement et sa composition facilitent la prise de décision : le consensus est souvent de mise et le système a jusque là survécu aux individus.

L'AGILE : une cellule de gestion atypique, neutre, unique et efficace

L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) a été créée le 22 octobre 1990.

Elle a pour objectif principal « d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens à La Réunion, dans un souci de qualité, d'efficacité, de

transparence et de coordination de l'action des services impliqués sur la base d'un partenariat actif entre l'État, le Conseil régional et le Conseil général⁶⁷» et ce, via deux types de mission :

- le secrétariat des programmes,
- l'animation générale de ces programmes qui comprend la mobilisation des partenaires, la communication, la formation et l'appui technique à la mise en œuvre des programmes communautaires, la diffusion et la vulgarisation, leur suivi et évaluation, la coordination de leurs contrôles.

Depuis 20 ans, l'AGILE conduit ces missions. Elle est reconnue comme une structure atypique et unique dans la gestion des fonds européens, qui a fait ses preuves.

L'AGILE assure un **appui technique aux décisions partenariales** du CLS et est ainsi garante d'une concertation optimale entre les partenaires :

- Elle assure une coordination entre les partenaires et **entre les différents services gestionnaires**. Ces derniers reconnaissent la qualité de ses services ;
- Elle met également en adéquation les circuits de gestion et les systèmes informatiques. Elle est ainsi responsable du paramétrage de l'outil de suivi commun à l'ensemble des programmes (hors FEADER), **Présage**, et doit en contrôler la correcte alimentation par les services instructeurs. L'évaluation mentionne à ce titre quelques faiblesses dans le renseignement de Présage dues à un paramétrage tardif (Cf. ci-après).
- Elle réalise le pilotage financier des programmes et intègre depuis 2009 l'évaluation des programmes avec le recrutement d'un chargé de mission et la mise en place du plan pluriannuel d'évaluation (cf. partie suivante).
- Elle coordonne l'exercice d'exécution prospective et de révision à mi-parcours : la démarche adoptée par le partenariat et soutenue par l'AGILE pour la **préparation de la révision à mi-parcours a été analytique et systématique**.

Les fonctions et périmètres de responsabilité de l'AGILE se sont adaptées au cours de ses vingt années d'existence à l'évolution des programmes, de leur contenu et règles de gestion.

Un partenariat et un système de gestion dont la valeur ajoutée est reconnue par tous

La valeur ajoutée du mode partenarial unique de gestion des fonds européens à La Réunion se mesure à l'aulne de résultats concrets. Ce système de gestion permet :

- une efficacité des moyens de gestion regroupés et mutualisés au sein de l'AGILE ;
- l'efficacité dans le rythme et la qualité de la programmation comme le démontrent les résultats des analyses présentées précédemment (respect du earmarking, respect de la dichotomie proposée entre mesures inscrites en « tournant » ou mesures inscrites « en continuité », écartement du risque de dégageant d'office, etc.) ;
- des synergies et une bonne complémentarité entre les programmes.

Ce pilotage unique de l'ensemble des programmes européens inscrits au sein d'une stratégie intégrée est une originalité réunionnaise. La **double intégration** (au niveau stratégique - pour la première fois pour la programmation 2007-2013 et au niveau opérationnel - depuis 20 ans) apparaît d'autant plus efficace quand on la compare à d'autres régions :

⁶⁷ Source : Convention prorogeant la Cellule Europe de La Réunion, l'AGILE, pour la période de programmation 2007-2013, signée le 18 Mai 2010

- elle évite une vue en silos de chacun des programmes voire même de chacun des axes par programme ;
- elle est l'instigateur d'un cadre d'intervention des plus précis et garantit la **définition des mesures pertinentes**, en adéquation avec l'environnement local et le potentiel des projets ;
- elle assure la **programmation de projets matures et évite les lourdeurs dues traditionnellement au cofinancement**. Les contre parties sont en effet négociées en début de programmation et n'ont plus qu'à être affectées par projet dans le cadre de réunions informelles le cas échéant (cf. présentation du processus d'instruction ci-après) ;
- elle propose un **circuit d'instruction unique** ;
- la transparence exigée de la part des services instructeurs vis-à-vis des instances de programmation et de suivi et le suivi quotidien par l'AGILE de la réalité des fonds permettent aux parties prenantes d'avoir un degré de connaissance très fin des programmes, voire même des projets et de leurs difficultés. Cela permet **d'éviter le « pilotage à vue », garantit l'homogénéité des pratiques à tous les niveaux** et assoit la pertinence des décisions de révision à mi-parcours.

Le **fonctionnement réunionnais participe ainsi à l'efficacité des programmes eux-mêmes**. Les systèmes de gestion expliquent souvent des défaillances d'efficacité et des effets réduits de l'intervention communautaire : à La Réunion, en dépit de ces quelques faiblesses, le système de gestion intégré ne constitue que rarement la cause d'effets inférieurs aux objectifs fixés.

Ce système est en outre reconnu par des tiers : à ce titre, le récent rapport Lequiller⁶⁸ souligne sa performance et l'érige en bonne pratique à recommander pour d'autres régions (extrait : « nous recommandons d'envisager la possible création d'agences communes aux préfectures de région et aux conseils régionaux, à partir de l'exemple de l'AGILE à La Réunion, région dans laquelle le taux de programmation est l'un des meilleurs de France).

Néanmoins deux points d'attention : une certaine fragilité du système et une gouvernance critiquée par certains partenaires pour la trop faible part laissée au débat et à la concertation

Le partenariat a comme clé de voûte quatre responsables au sein de l'État, de la Région, du Département et de l'AGILE. Ils travaillent en étroite coopération depuis plus de six ans, chose rare sur le territoire réunionnais. Le système s'est développé au cours des dernières années avec une constance des responsables : il en est devenu un système pour initiés, et certains interlocuteurs y voient un **risque de fragilisation par l'évolution probable des acteurs**. **Le partenariat se doit ainsi d'anticiper sa succession en pouvant compter sur un système de gestion solide**.

Par ailleurs, pour certains partenaires, le CNS ne constitue qu'une instance d'information pour les partenaires de la mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds ; tandis que les véritables décisions de nature stratégique et opérationnelle sont prises au sein des CLS. Ces partenaires déplorent ainsi **l'absence de plateforme de débat**, de type réunions techniques, **instance intermédiaire entre CNS et CLS**, qui permettent d'échanger et de suivre la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale intégrée et de proposer des orientations à lui faire prendre au regard des obstacles rencontrés. Cette instance pourrait aussi contribuer à la préparation du CNS en concertation avec les autorités nationales et la Commission européenne et éviter ainsi aux partenaires, autres décideurs publics concernés et représentants du monde économique de se sentir écartés du processus de décision. L'évaluation intermédiaire du DOCUP Objectif 1 en 2003 soulignait déjà que le « système se juge sans doute plus ouvert qu'il n'est en réalité ».

⁶⁸ Source : Rapport Lequiller, député des Yvelines, président de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée Nationale.

A ce titre, le **Comité régional d'évaluation** a été mis en place à l'occasion du présent exercice d'évaluation à mi-parcours. Sa constitution et ses modalités de fonctionnement sont prévues dans le Plan Régional d'Évaluation 2007-2013 des POE (cf. analyse détaillée ci-après). Il prévoit une composition particulièrement large avec l'ensemble des membres de plein droit du CNS, l'INSEE et des représentants des services instructeurs et de personnes ressources en évaluation en tant que de besoin. Il constitue précisément une instance de débat qui s'appuie sur un outil spécifique : l'évaluation de politiques publiques. Ce dernier doit permettre, via les exercices d'évaluation des résultats et impacts des programmes, d'objectiver les situations. Il doit déterminer par exemple les critères d'évaluation de l'efficacité des programmes européens et de leur impact sur le territoire réunionnais.

Le caractère récent de cette instance ne permet pas d'en évaluer son efficacité et en particulier son rôle en matière de concertation et d'appui à la décision politique. Elle apporte probablement une première réponse à cette volonté de débat renforcé.

Mais cette ouverture doit néanmoins être soumise au débat : sa pertinence, ses objectifs, ses modalités pratiques, etc. doivent être questionnés. Le risque est grand de freiner le processus de décision pour une valeur ajoutée non avérée dans une sphère - la gestion des fonds européens - qui reste relativement technique et donc difficilement accessible pour des non spécialistes. Les modalités de fonctionnement du CRE restent à définir dans le respect des fondamentaux du système. Son indépendance doit également être garantie.

Cette partie est complétée pour chaque programme européen (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.2. L'animation des programmes européens

L'animation des POE suit également la logique intégrée mise en place à La Réunion. Un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds a été mis en place dans un souci de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions. Ce plan d'action et de Communication est financé par le PO FEDER convergence.

Un plan de communication plurifonds

Conformément aux règlements définissant les programmes, les États membres doivent fournir des informations sur le programme opérationnel et les opérations, ainsi que sur la contribution de la Communauté, et ils en assurent la publicité. Ces informations sont destinées au grand public et visent à mettre en exergue le rôle de la Communauté et à assurer la transparence des interventions des programmes européens.

Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens

Fonds	Article mentionnant l'obligation de publicité
FEDER et FSE	Article 69 du règlement (CE) No 1083/2006
FEP	Article 51 du règlement (CE) No 1198/2006
FEADER	Article 76 du règlement (CE) no 1698/2005

Source : Règlementation européenne

Les mesures d'information et de publicité relatives aux interventions des fonds, FEDER, FSE, FEADER et FEP, visent à augmenter la notoriété et la transparence de l'action de l'Union Européenne à l'île de La Réunion, finalité d'autant plus importante que La Réunion est la région ultrapériphérique la plus éloignée du continent européen.

Les règlements relatifs à chaque fond prévoient le renforcement de certaines règles en matière d'information et de communication et en précise de nouvelles et notamment les obligations suivantes :

- Formaliser un plan de communication, examiné ensuite par la Commission européenne ;
- Désigner des responsables de la mise en œuvre du plan de communication ;
- Mettre en place obligatoirement un certain nombre d'actions : une grande action au lancement du programme, une grande action par an, l'affichage du drapeau de l'Union Européenne devant les locaux de chaque autorité de gestion pendant la semaine de l'Europe à partir du 9 mai.

- Conduire les porteurs de projets financés à assurer une publicité ;
- Publier par voie électronique ou autre la liste des bénéficiaires, du nom des opérations, du montant du financement public alloué aux opérations ;
- Présenter un budget indicatif pour la mise en œuvre du plan de communication
- Prévoir les modalités d'évaluation des actions de communication.

Au niveau national, la circulaire 5197SG du 12 février 2007 définit des orientations pour la communication sur les projets financés et préconise un certain nombre d'actions dans le but de valoriser les réalisations et l'apport de l'Union Européenne en région.

En tant qu'autorité de gestion, l'AGILE assure le travail d'information et de publicité pour l'ensemble des fonds européens. Une personne en charge de la communication a la responsabilité de définir et mettre en œuvre ce plan de communication, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

Sur cette base, le plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013 a fait l'objet d'une transmission officielle via SFC, le 29 mai 2008 pour les PO FEDER Convergence, FSE et FEDER Coopération (version présentée dans le cadre des programmes). Suite aux remarques de la Commission transmises via SFC le 5 juin 2008, une nouvelle version a été transmise le 10 juillet 2008. De nouvelles remarques ont été formulées le 24 novembre 2008 et les autorités locales ont transmis une version n°3 le 29 décembre 2008 qui a été validée le 6 février 2009.

Le plan de communication vise trois objectifs principaux selon les finalités et les objectifs ciblés.

Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication

Finalités	Objectifs stratégiques	Public cibles
- Concevoir les porteurs de projets financés par l'Union européenne comme ambassadeur de l'Union européenne. - Valoriser des projets exemplaires	Renforcer les actions d'information sur les possibilités offertes par l'intervention conjointe de l'Union Européenne, des Etats Membres et des autorités locales	Bénéficiaires Partenaires et relais
Renforcer le partenariat régional en matière de communication et d'animation du programme	Sensibiliser, informer et former aux nouvelles orientations stratégiques des programmes opérationnels, aux nouvelles modalités de mise en œuvre et de gestion	Partenaires et relais
Construire une Europe proche des citoyens	Informer du rôle joué par l'Union Européenne en collaboration avec les Etats Membres, dans les interventions concernées et des résultats de celles-ci	Opinion publique

Source : Plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013

Ces objectifs stratégiques ont été déclinés en 10 fiches actions regroupées en trois thématiques, dotées d'un budget propre.

Le plan de communication plurifonds 2007-2013 est doté d'un budget prévisionnel de 600 000€ de FEDER, auxquels s'ajoutent les budgets spécifiques alloués pour des actions spécifiques liées à la communication FEP (10 000€), à la communication FSE (10 000€), à la communication FEDER (10 000€), à la communication sur la coopération (10 000€) et à la communication FEADER (10 000€). La maquette prévue pour les opérations de communication s'élève donc à 650 000€ sur lesquels 350 000€ ont été programmés à fin 2009.

Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat par les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. Les actions font la promotion des réalisations du DOCUP 2000-2006 et 2007-2013 lorsqu'elles sont disponibles, et les orientations du programme 2007-2013.

Le tableau ci-dessous présente les réalisations en termes de communication et de publicité depuis 2007.

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
Information	1 : Opérations de lancement des POE	20	Opération de lancement des POE (conférence de presse, visite de projets).	Opération réalisée lors du 1er CNS de la période 2007-2013 (novembre 2007) avec l'organisation d'une conférence de presse et la mise en place d'une journée de visite sur le thème du développement durable Bon retour presse avec 4 articles et 3 reportages TV. Action citée en exemple lors du séminaire convergence en janvier 2008 + plusieurs demandes des articles de presse de la part des services de la Commission et du Seom.
			Réalisation d'une plaquette de présentation des POE 2007	Opération réalisée en novembre 2007 : - Tirage de 1 000 exemplaires - Diffusion lors du CNS de novembre 2007
			Diffusion des POE et des plaquettes de présentation des POE 2007	Opération réalisée en juin 2008 : - Courrier de diffusion tripartite - Réalisation de 500 clés USB - Diffusion à tous les relais de terrain identifiés et aux participants des sessions de formation
	2 : Supports grand public	130	Réalisation d'un mini film de présentation des fonds européens à La Réunion depuis 20 ans (1989-2009)	Action réalisée en décembre 2009 : - Réalisation de 2 émissions de 26 mn : « 1989 - 2009 : 20 ans d'Europe à La Réunion » et « Locaterre Spécial Europe » sur le développement durable Diffusion sur Télé Réunion (semaine du CNS : 3 créneaux pour les « 20 ans d'Europe », le 12 décembre, le 13 décembre et le 15 décembre), « Locaterre Spécial Europe » a été diffusé dans son intégralité le 21 décembre à 20h00 et une séquence le mercredi à 19h30. - Remise aux membres du CNS
			Réalisation d'objets publicitaires aux couleurs de l'Europe	Action réalisée en décembre 2009 : - 2 000 stylos à billes - 200 stylos « prestige » avec étui - 2 000 blocs notes
			Création d'un calendrier de bureau avec photos de projets (20 ans de fonds européens à La Réunion)	Opération réalisée en décembre 2008 : - Tirage de 700 exemplaires, - Partenaires et Relais, Médias et Grand Public.
			Création d'économiseurs d'écran en téléchargement sur le site www.reunioneurope.org	A réaliser
	3 : Site internet	70	Mise en ligne des principaux documents notamment les cadres d'intervention	Action qui se réalisera en continu sur l'ensemble de la période et ce depuis 2007 : - Mise à jour des textes règlementaires selon leur parution officielle : 30 documents mis en ligne depuis 2007 - 179 cadres d'intervention étaient mis en ligne au 31.12.09
			Refonte du site internet www.reunioneurope.org	Lancement du nouveau site en octobre 2008 - 168 documents mis en ligne (au 31 décembre 2009) - Plus de 31 500 visiteurs (de janvier 2009 à décembre 2009) Action réalisée en novembre 2009 : Développement de 2 modules

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				déficients visuels : <ul style="list-style-type: none"> - agrandissement et réduction de la taille des caractères - audition des pages
			Mailing ciblé pour chaque cadre d'intervention	Action en cours
			Vulgarisation, diffusion des principaux résultats des évaluations, après examens par le Comité de Suivi	Action liée à la mise en œuvre du plan d'évaluation dont la conception a été initiée en 2009
			Mise en ligne des listes des bénéficiaires	Mise à jour mensuelle après la signature des relevés de conclusions définitifs des CLS
	4 : Outils destinés aux bénéficiaires	30	Elaboration d'un guide de procédure des programmes 2007-2013	Action réalisée : Diffusion sur le site des manuels de gestion agréés (9 800 téléchargements du 1er janvier au 31 décembre 2009)
			Mise en place d'une notice à annexer aux conventions relatives aux actions de communication et de publicité	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Impression de 1000 exemplaires - Diffusion auprès des services, des relais et des bénéficiaires
			Réalisation et diffusion de plaquettes spécialisées sur les POE 2007-2013	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un diaporama « bilan INTERREG » diffusée à l'occasion du séminaire de Juin 2008 sur le fed-feder et de la présentation du PO coopération territoriale 2007-2013. A réaliser : <ul style="list-style-type: none"> - Plaquettes spécialisées sur la base des programmes révisés en 2010
	5 : Partenariat média	20	Emissions TV sur l'Europe à La Réunion	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Action 9 mai 2008 : offre de plateau TV au JT de RFO, réalisation de 2 reportages sur Antenne Réunion et RFO sur des projets cofinancés par l'union européenne : Topazes Coiffure, Cyclotron et Incubateur. - Réalisation d'une émission Les Nouveaux Défis « spécial Europe » le 23 septembre 2008 : <ul style="list-style-type: none"> o Démarrage des travaux avec l'interview de M Granda - Chef d'unité France lors de sa visite en juin 2008, o Participation au tournage des différents sujets et interviews.
Médiatisation	6 : Relation presse	10	Rubrique Europe dans la presse spécialisée	Actions en cours : <ul style="list-style-type: none"> - Contact pris avec Memento, magazine économique, pour un dossier sur les 20 ans d'Europe - Contact pris avec le magazine de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat - Communiqué de presse sur l'acheminement des intrants (2 articles presse dans la Presse Quotidienne Régionale locale)
			Organisation de visites de projets cofinancés par l'UE	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Visite des projets cofinancés dans le domaine de l'environnement CNS d'octobre 2008 (1 article dans la Presse Quotidienne Régionale locale et 2 articles sur internet) - Visite des projets cofinancés dans le domaine de la Recherche, Développement et l'innovation CNS de décembre 2009 (deux reportages radio, deux articles dans la PQR)

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				locale, une invitation plateau au Journal Télévisé et un article sur internet.)
Animation	7 : Valorisation de l'Europe au travers des projets cofinancés	20	Contribution des bénéficiaires pour la valorisation des fonds européens à La Réunion à travers la modification de leur packaging Baptême de rue, salle, place au nom évocateur de l'Europe ou des fonds Présence de La Réunion sur/dans les bâtiments de la Commission à travers des photos/panneaux	Action à réaliser Participation de La Réunion à une exposition « l'Europe Outre-mer : richesse et diversité » organisée par le MIOUCT du 10 au 27 novembre 2008 dans les locaux des institutions européennes. Participation aux RegioStars 2009 : La Réunion lauréate du prix RegioStars pour le projet de la centrale de production d'électricité photovoltaïque installée sur les toits de la SITAR Participation à la réalisation d'un cahier central sur « La Réunion et l'indépendance énergétique » dans le magazine Panorama n°31, « changement climatique ». (octobre 2009)
			Constitution d'une banque de fiches-projet, d'articles de presse - Visite de projets co-financés lors de chaque CNS avec association de la presse	Opérations réalisées : - Elaboration d'une liste de projets valorisables réalisés - Réalisation de 17 fiches projet - 4 articles de presse, 3 reportages TV Action en cours : - Constitution d'une banque de données multimédia sur les interventions de l'Union Européenne à La Réunion (diffusion auprès des services de la Commission et des ministères et sur le site internet) - Constitution d'une banque de données sur les films et reportages réalisés (diffusion sous forme de prêt aux partenaires et relais)
	8 : Actions thématiques d'information et de Communication	10 / fonds	Séances d'information et de formation des services, des principaux bénéficiaires et partenaires institutionnels	Les actions d'information réalisées en 2007 avaient pour objectifs: - d'informer le plus grand nombre sur les modalités d'intervention des fonds pour la période 2007-2013 ; - de les sensibiliser sur les points importants d'inflexion (dotations financières, imbrication des documents stratégiques...) - de présenter les projets de programme et le résultat des négociations locales. 9 actions ont été mises en place (SAFER, CESR, CNFPT, Maison de l'Emploi de l'Est, Instance de concertation pour la préparation des POE, réseau des DGS des Collectivités, Réseau des directeurs financiers des Communes) : 139 participants au total. Pour 2008, deux actions de formation réalisées en collaboration avec le CNFPT. (environ 30 participants) Pour 2009, dans le cadre du plan de formation 2007/2013 : - 3 sessions de formation de base générale sur l'Europe ont été réalisées

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				- 1 module « régimes d'aides » en collaboration avec la DEGEOM (environ 33 participants)
			Promotion des principales thématiques POE afin de mobiliser les porteurs de projets sur les priorités de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la coopération régionale	Action mise en œuvre à travers les actions de formation
	9 : Evénementiels	250	Mise en place d'une action de communication par an à l'occasion d'un CNS	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Lancement des POE 2007-2013 lors du CNS de novembre 2007, - Lancement du site internet au CNS d'Octobre 2008, - Préparation autour des « 20 ans d'Europe » du CNS de décembre 2009.
			Organisation d'un prix récompensant les projets exemplaires sous l'angle de l'originalité de l'action et de son efficacité	Action à mettre en œuvre
			Mise en place d'un concours thématique (photo, littéraire...) par tranche d'âge sur les projets financés par l'Europe (innovation, agriculture...) à destination d'un public scolaire sur fond de jeu de type « chasse au trésor ».	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
			Organisation d'échanges débats avec les sections européennes (collèges, lycées) et les universitaires	Action à mettre en œuvre
			Journées de visites de projets financés par l'Europe.	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Inauguration de la route des Tamarins (FEDER) - Inauguration de lycées et collèges (FEDER) - Inauguration de la station du Camp Pierrot (FEOGA)
			Création d'une animation itinérante pour les scolaires avec exposition, film, jeux.	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
	10 : Enquête de notoriété	50	Une évaluation à mi-parcours pour mesurer la notoriété et l'efficacité des actions mises en œuvre.	Action à mettre en œuvre
	TOTAL	650		

Une information des porteurs de projet qui gagnerait à s'appuyer davantage sur les structures relais

Si le grand public semble largement ciblé par les actions de communication, le nombre d'actions ciblant les bénéficiaires potentiels des programmes semble limité au regard de l'importance que ces dernières pourraient jouer dans la consommation des crédits européens par programme. Afin de s'assurer que l'ensemble des bénéficiaires potentiels ont connaissance des possibilités de financement les concernant, il est nécessaire de conduire des actions ciblées, en s'appuyant sur des partenaires relais pour chacun des fonds.

Pour chacun des fonds, cela passe par l'identification de partenaires susceptibles de relayer l'information auprès des bénéficiaires potentiels. Ces relations avec les filières et représentations du monde économique existent déjà pour l'agriculture (exemple de la chambre d'agriculture, les centres techniques, la FRCA pour le FEADER) ou pour l'industrie (ADIR et dans une moindre mesure CCIR) mais pourraient être renforcées dans d'autres secteurs (TIC, tourisme par exemple). Pour les associations enfin, l'identification de relais de type Chambre régionale de l'économie sociale, CCEE pourrait également compléter le travail des services instructeurs.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la procédure d'animation.

3.4.3. La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens

Une organisation de l'instruction adaptée

En dépit de certaines difficultés (cf. ci-dessous), les services instructeurs gagnent en expérience et se professionnalisent au gré des programmations successives. Comme évoqué ci-dessus, des facilités dues au système de gestion intégrée accélèrent le montage des opérations :

- des guides de procédures détaillent par type de dépenses et par type de projets la marche à suivre (et non par type de fonds) ;
- comme évoqué ci-dessus, des **notes au dossier** rédigées par l'AGILE sur les dossiers incomplets ou défectueux sont envoyées aux services instructeurs pour réponse en amont de la tenue des CLS. Elles permettent de garantir la qualité des dossiers présentés au comité de programmation. Progressivement, ces notes au dossier constituent la jurisprudence de la gestion des fonds européens à La Réunion ;
- une **haute fréquence jurisprudence de la programmation communautaire des réunions du CLS** ;
- des formations à Présage et aux renseignements des indicateurs organisées pour les services instructeurs.

Globalement, comme déjà évoqué, **l'instruction unique**, décidée par le partenariat local, fluidifie le processus d'instruction et par conséquent de programmation.

Mais une procédure d'instruction plus complexe et des services plus ou moins bien outillés

D'après certains services instructeurs, le **processus d'instruction s'est complexifié** : les exigences vis-à-vis des bénéficiaires ont augmenté, Présage s'avère plus long et plus complexe à renseigner (le nombre d'indicateurs à renseigner a augmenté par rapport à la période de programmation précédente) et la connexion au logiciel est souvent lente voire défectueuse.

Certains services instructeurs affichent une certaine **réticence au respect des règles et échéances** imposées par la réglementation communautaire. Les mesures portées par ces services s'en trouvent impactées (Cf. détail dans les rapports par fonds). DRAC, DRT, DIREN par exemple ont un fonctionnement propre qui rend la comptabilité avec les fonds communautaires parfois difficile. D'autres, comme la DDE, ont mis en place une cellule Europe qui instruit l'ensemble des dossiers : la cellule s'est fortement professionnalisée.

Sur le FSE en particulier, les services instructeurs se plaignent de la lourdeur de la procédure d'instruction qui exige, en amont, des garanties pour éviter la sanction des contrôles au moment de la vérification de service fait. Ces exigences concentrent l'énergie des services instructeurs : l'animation et la communication sur certains dispositifs innovants s'en trouvent fortement réduites et consécutivement la programmation de ces derniers en retard (Cf. analyse détaillée dans le rapport FSE).

Montage des projets : certains bénéficiaires rencontrent encore quelques difficultés

Les maîtres d'ouvrage déplorent, dans l'ordre de leurs démarches, que :

- il faut parfois s'adresser à plusieurs services instructeurs pour « trouver le bon » : la répartition des périmètres et responsabilités n'est pas claire vis-à-vis de l'extérieur. L'opportunité d'une boîte aux lettres **unique** pour le dépôt des dossiers de candidature est à nouveau posée ;
- la liste des pièces et informations demandées pour la constitution des dossiers est aléatoire ou que parfois il n'y a **pas de liste fournie** ;
- en cas **d'actions récurrentes**, il faut reconstituer le dossier annuellement et qu'aucun allègement soit prévu ;
- s'il manque une pièce au dossier, ils sont souvent relancés tardivement ; plus globalement, la **réactivité** de certains services instructeurs est faible ;
- plus rarement, certains bénéficiaires ont déploré un manque de technicité de services instructeurs : il s'agit essentiellement des services qui ont peu de mesures à instruire qui ne leur permet pas de capitaliser sur l'expérience acquise en matière de gestion de fonds européens ;
- qu'en cas de co financement, en dépit de l'instruction unique, il faut transmettre une copie du dossier de demande aux cofinanceurs. De la même façon, ils exigent chacun d'être récipiendaires des pièces justificatives.

Par ailleurs, le besoin de définir une méthodologie (mode de calcul des coûts et des recettes qui renvoient plus à des problématiques de fonctionnement que d'investissement) pour traiter des **investissements publics générateurs** de recettes pour certains projets cofinancés par le FEDER est prégnant pour les maîtres d'ouvrage concernés et/ou services instructeurs.

Globalement, les maîtres d'ouvrage publics sont moins confrontés aux difficultés évoquées ci-dessus. Pour les grands projets d'investissement notamment, leur cadence est pratiquement été envisagée en début de programmation . Bien sûr, des incertitudes persistent sur la durée des études préalables à ces projets et donc le respect effectif des délais envisagés. Pour certaines mesures (rénovation urbaine par exemple), les projets ont été recensés en début de programmation et, de façon pragmatique, le cadre de référence ajusté en conséquence.

Des difficultés sur les délais de paiement et l'avance de trésorerie

Certains bénéficiaires se plaignent de délais de paiement encore trop longs qui accentuent leurs difficultés financières : c'est surtout le cas de petits porteurs de projets, dont l'assise financière est fragile. Des outils permettent cependant de contourner cet obstacle et sont salués par ces mêmes bénéficiaires :

- Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE
- La caisse de portage mise en place par l'interprofession Canne à sucre verse une avance aux planteurs, remboursée ensuite par la DAF (certaines mesures FEADER)

Par ailleurs, la signature souvent tardive des conventions entre la Région et les bénéficiaires des programmes d'actions pose également des difficultés de trésorerie récurrentes à ces structures : ce constat est néanmoins modéré au regard de la solidité financière des porteurs de projets concernés (CARIF-OREF, AFD par exemple).

Une pression élevée des contrôles, perçus comme pléthoriques

La programmation 2007-2013 s'est accompagnée d'une **augmentation des exigences en matière de contrôle**. Pour le **FSE** par exemple, alors que 5% de la dépense étaient contrôlés au cours de la période 2000-2006 (et 2% d'erreurs potentiellement acceptées sur décision du SRC), 37% de la déclaration de dépense sont dorénavant contrôlés et les plus gros projets le sont systématiquement. Ce nouveau système doit empêcher les erreurs de nature systémique.

Effets de cette évolution : **l'introduction de doutes pour les bénéficiaires** pour lesquels la multiplication des normes rend le système ingérable. Les bénéficiaires sont donc reçus en amont ; les exigences en matière de contrôles leur sont expliquées ainsi que les risques associés. Certains d'entre eux déplorent leur « dépendance contraignante » au FSE.

Certains effets pervers s'en suivent : la Direction de la formation professionnelle du Conseil régional en vient à choisir comme bénéficiaires des structures bénéficiaires habituées aux règles de gestion du FSE et suffisamment solides. Le principe de prudence a par exemple imposé de ne plus accepter à la programmation de projets portés par des missions locales qui n'ont toujours pas de comptabilité analytique. L'AGEFIP de la même façon déplore également la complexité du FSE, n'en redemande plus. Il est en de même de la Chambre régionale de l'économie sociale qui montre une certaine frilosité à mobiliser du FSE.

Cependant, le guichet unique d'instruction est dorénavant aussi être « **guichet unique de contrôle** » pour le FSE, ce qui constitue une véritable avancée pour les bénéficiaires. Un membre du partenariat se charge de la VSF, l'autre vérifie uniquement la cohérence pour permettre de déclencher la liquidation de la dépense. Dans ce cas, le bénéficiaire ne transmet qu'une seule fois les pièces justificatives et est payé plus rapidement. Cette unicité permise elle aussi par le partenariat étroit **amenuise l'effet de la complexification des procédures de contrôle**. Il semble que les bénéficiaires n'en ont pas forcément conscience.

Mais les contrôles restent ressentis comme pléthoriques à la fois par les services instructeurs et les bénéficiaires. Il s'en suit une lourdeur dans la préparation des dossiers qui doivent souvent être transmis en plusieurs exemplaires aux différentes instances responsables de les conduire.

L'AGILE en appui aux contrôles et aux contrôles qualité gestion

Dans le respect du principe de séparations des fonctions, l'AGILE ne réalise pas de missions d'audit et de contrôle. Elle vient en appui au système de contrôles mis en place par la Préfecture et le Conseil régional.

Évolution récente, en 2010, doit être défini un programme annuel de contrôle qualité gestion et de visites sur place de projets (prévu par la Convention AGILE 2007-2013) : l'AGILE a pour responsabilité la définition des programmes et le suivi de leur exécution.

Cette partie est complétée pour chaque PO par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre.

3.4.4. La qualité du système de suivi et d'évaluation

Rappel méthodologique :

- Cette sous-partie s'inscrit dans le cadre des **remarques formulées par les représentants de la Commission Européenne lors du Comité National de Suivi de novembre 2009** sur l'avancement des programmes européens, offrant l'opportunité à mi-parcours, au regard de l'état d'avancement des programmes, des impacts potentiels de la crise économique et des perspectives de réalisation d'ici 2013, de :
 - reformuler certains indicateurs existants
 - définir des indicateurs nouveaux
 - réévaluer les valeurs cibles
 - apporter un jugement sur le système de collecte et de renseignement (exactitude des valeurs réalisées ; fiabilité de la source ; etc.).
- Elle répond également, plus globalement, **aux questions évaluatives suivantes du cahier des charges** :
 - les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée, avec un zoom particulier sur les indicateurs réglementaires ?
 - les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ?
 - ces indicateurs ont-ils été renseignés ?
 - les sources d'information sont-elles disponibles ?
 - la procédure de collecte des données est-elle fiable ?
 - les indicateurs peuvent-ils donner en temps opportun une image fidèle de l'exécution des programmes ?
 - les éléments nécessaires pour l'évaluation ont-ils été fournis par la quantification des objectifs ?
- L'évaluation à mi-parcours doit ainsi aboutir à des recommandations concernant la révision de la quantification des objectifs.

Un dispositif d'évaluation qui se structure progressivement

L'année 2010 a vu se mettre progressivement en place les composants d'une organisation pertinente en matière d'évaluation des fonds européens :

- un poste à plein temps est dédié à l'évaluation au sein de l'AGILE depuis le mois de juillet 2009 ;
- un projet de Plan régional d'évaluation plurifonds a été présenté en CNS en décembre 2009 ;
- un Comité Régional d'Évaluation (CRE) s'est réuni pour la première fois en juillet 2010 pour approuver le plan régional d'évaluation et prendre connaissance des travaux de l'évaluation à mi parcour de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens :
 - le Comité Régional d'Évaluation, commun aux Programmes Opérationnels Européens 2007-2013, est chargé de définir, de piloter et de diffuser les travaux du Plan Régional d'Évaluation. Il a pour objectifs : d'approuver le Plan Régional d'Évaluation, de proposer des thèmes d'évaluation sur des objectifs clefs des POE ou si leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs prévus initialement, valider les cahiers des charges des évaluations à engager et examiner les résultats des évaluations.

Un dispositif de suivi-évaluation à stabiliser et fiabiliser

Suite à la nomination d'un chargé de mission évaluation depuis plus d'un an, la fonction de suivi-évaluation de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens s'est progressivement institutionnalisée. Le travail a porté principalement sur l'élaboration du Plan régional d'évaluation des programmes européens, sur la mise en place du Comité régional d'évaluation, sur une revue du dispositif d'indicateurs existants et sur des actions de

formation et de sensibilisation des services de l'État, de la Région et du Département concernés par la gestion des fonds européens sur les enjeux de l'évaluation et la compréhension et la saisie des indicateurs.

A ce stade, **le travail de revue du système d'indicateurs réalisé dans le cadre de cette évaluation permet de dresser un certain nombre de constats :**

- A la différence de la programmation 2000-2006 caractérisée par l'émergence et donc les nombreuses lacunes de l'échange informatisé des données, de leur suivi et de leur pilotage, **les outils informatiques existants pour la période 2007-2013 sont stabilisés et fiabilisés.**
- Deux outils de suivi coexistent à La Réunion :
 - d'une part, Présage pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement des programmes FEDER Convergence, FEDER Coopération, FSE et du FEP (à l'exception du paiement qui est réalisé sous Osiris ;
 - et d'autre part, Osiris pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement du FEADER.
- Sur cette base, les programmes font l'objet d'un **suivi financier efficace** par l'AGILE et d'un pilotage prévisionnel dynamique par le CLS restreint.
- A contrario, les réalisations physiques des programmes font l'objet d'un suivi qui gagnerait à être largement optimisé. Si les indicateurs définis en début de programmation restent globalement pertinents à mi-parcours, la fiabilité des modalités de collecte pose question :
 - de nombreux indicateurs ne sont pas saisis dans Présage (renseignement uniquement des indicateurs de réalisation les plus simples (par exemple : nombre de bénéficiaires par projet ; nombre de kilomètre de routes construites/rénovées) ;
 - les indicateurs non saisis dans Présage ne sont transmis à l'AGILE qu'une fois par an à l'AGILE lors de l'élaboration du rapport annuel d'exécution : les données sont alors transmises à l'AGILE sous format papier, par téléphone, plus rarement sous format informatique, ce qui ne facilite pas le travail de consolidation effectué par l'AGILE ;
 - l'AGILE ne dispose pas d'états Excel récapitulant ces informations pourtant essentielles : le rattachement des indicateurs aux mesures du PO (seuls le rattachement aux objectifs est utilisé), leur valeur de référence et leur valeur cible et enfin, et leurs valeurs renseignées (2007,2008, 2009, 2010) ;
 - les données des indicateurs des Pos transmis par l'AGILE à la Commission européenne via le logiciel SCF ne sont par conséquent pas fiables.

Un Plan régional d'évaluation à compléter dans la concertation

Le **Plan régional d'évaluation et son instance de pilotage** devront respecter quelques règles pour être efficace :

- faire l'objet d'une concertation préalable pour obtenir un consensus entre les membres du CRE,
- être justifié dans ses sujets,
- être raisonnable dans son contenu (estimation des ressources nécessaires à son déploiement),
- se mettre d'accord sur les types d'évaluation qui pourront être proposés par le Plan, les méthodes et outils préconisés et sur la définition des concepts clés (différents types d'évaluation, les principaux critères d'évaluation, etc.)

- examiner la structuration du système d'indicateurs qui relève également des responsables en matière d'évaluation et présente encore quelques lacunes (cf. ci-dessous) et notamment l'absence de tableaux de bord avec des indicateurs d'alerte permettant de guider plus directement le besoin d'évaluer.

A des fins d'efficacité du fonctionnement de l'instance et d'efficience des ressources mobilisées, il pourra être intéressant que certains membres du CRE partagent leur expérience en matière d'évaluation et tiennent informés le CRE des éventuelles études lancées par leurs institutions d'appartenance.

Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE

Intitulé de l'étude	Type d'évaluation	Début	Durée
Évaluation à mi-parcours des programmes	Stratégique	Juin 2010	5 mois
Évaluation de la mise en œuvre de l'aide au fret	Opérationnelle	Juin 2011	2 mois
Étude d'évaluation des approches intégrées des projets en matière de développement urbain et rural	Opérationnelle	Octobre 2011	2 mois

Source : Plan régional d'Évaluation 2007-2013

Des besoins d'évaluation identifiés auprès des parties prenantes et suite à l'évaluation

Les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation ont permis d'identifier certains sujets d'investigation qui pourraient faire l'objet d'une évaluation approfondie, directement ou indirectement liés à la stratégie intégrée plurifonds et à la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Ces suggestions devront être discutées dans le cadre du CRE.

Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
La mise en œuvre de la Stratégie régionale d'innovation	Nouvelle politique dont on pourra mesurer la pertinence et l'efficacité afin d'améliorer ses axes stratégiques et sa prise en compte par les programmes européens
Les coûts de passage / les surcoûts de transport / les obligations de stockage longue durée pour certaines matières premières et leur impact en termes de coûts pour les utilisateurs	Problématiques récurrentes à la Réunion. Faible mobilisation de l'axe 4 du PO FEDER
L'impact des outils de la coopération régionale pour la réunion et les enjeux d'une coopération renforcée après 2013	Opportunités post 2013, réflexion autour d'un nouvel instrument financier, articulation FEDER / FED
La contribution des fonds européens à la lutte contre l'illettrisme	Mesure FSE innovante, en retard de programmation, sur un sujet qui renvoie à une problématique réunionnaise
La contribution des programmes européens à la promotion de la politique de mobilité	Priorité politique / mesures des programmes européens qui peuvent y contribuer
La contribution des fonds européens à la création d'emplois à La Réunion	Objectif majeur de la Stratégie de Lisbonne Problématique majeure de la situation socio-économique réunionnaise

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
La complexité des procédures FSE / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les services instructeurs et les porteurs de projet potentiels.
L'organisation et les procédures de contrôles / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les bénéficiaires
La capacité de portage de l'investissement privé à La Réunion	Problématique liée au contexte

Les sujets d'évaluation qui pourraient constituer le Plan régional d'évaluation proposé par le CRE devront être analysés à l'aulne de contextes communautaire et régional mouvants :

- les conséquences du séminaire RUP du mois de Mai 2010 à Bruxelles et la suite donnée au « memorandum européen RUP »,
- la déclinaison de la stratégie 2020 de l'Union européenne, UE 2020,
- l'avenir de la politique régionale européenne et en particulier l'importance accordée à la coopération,
- les politiques publiques locales et l'évolution des capacités financières des acteurs publics.

Enfin, une **coordination des exercices d'évaluation** de politiques publiques sur le territoire réunionnais pourrait être envisagée : la stratégie est intégrée par construction (issue d'un long processus de concertation comme évoqué précédemment) et dans ses objectifs et repose pour sa mise en œuvre sur les fonds européens mais également sur une contribution importante des cofinanceurs. Le CRE avec l'assistance technique de l'AGILE pourrait apporter une contribution à cette réflexion plus globale et susciter ainsi un effet d'entraînement.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre. Une analyse plus fine permet de compléter cette analyse.

3.5. Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds

Au regard de l'actualisation du diagnostic, de l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée à mi-2010 et de l'analyse transversale de la mise en œuvre des fonds européens à La Réunion, l'évaluation recommande :

Mise en œuvre et fonctionnement du partenariat

- Conforter un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
- Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des réalisations, résultats et impacts des programmes

Montage, instruction, contrôles

- Veiller à simplifier, clarifier ou développer de nouveaux outils à destination des potentiels maîtres d'ouvrage : dossier de candidature adapté, liste de documents à fournir

- Envisager d'alléger les exigences pour les bénéficiaires récurrents dans la limite des réglementations nationale et communautaire
- Faire un diagnostic complet du système de contrôle, identifier les simplifications et allègements possibles dans la limite des contraintes communautaire et nationale.
- Envisager d'alléger les dispositifs de remontée des dépenses via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives
- Assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles

Suivi et Évaluation

- Conforter le dispositif d'évaluation actuel par :
 - la mobilisation régulière du CRE ;
 - la consolidation du plan annuel d'évaluation ;
 - le lancement des évaluations prévues.
- Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours.
- Pour ce faire, il est nécessaire de remettre à plat :
 - l'arborescence objectif / axe / mesure : les indicateurs pourraient être déclinés à chacun de ces niveaux avec quelques indicateurs de contexte et d'impact de nature stratégique au niveau des objectifs des programmes, des indicateurs de résultats au niveau des axes et, des indicateurs de réalisations au niveau des mesures ;
 - les valeurs cibles
 - une refonte des modalités de remontée des données par les services instructeurs à l'AGILE et de consolidation par ce dernier dont dépendra la mise en place d'un pilotage optimisé des réalisations physiques des programmes européens par l'AGILE : des réflexions pourraient notamment être conduites sur l'instauration d'un véritable dialogue de gestion entre les services instructeurs et l'AGILE (clarification des responsabilités des différents acteurs, fréquence de la remontée de l'information ; modalités d'échanges entre les acteurs ; etc.).
- Des actions de sensibilisation des services instructeurs au renseignement des indicateurs des PO sont également à prévoir.

Ces recommandations sont complétées par des points spécifiques de réflexion sur chaque programme.

4. Évaluation du PO FSE 2007-2013 à La Réunion

4.1. Le PO FSE à La Réunion

Le PO FSE a été approuvé par la Commission européenne le 16 novembre 2007. Il fait suite à l'orientation n°3 du DOCUP mis en œuvre sur la période 2000-2006 dont les interventions financées visaient à « *favoriser l'égalité des chances et valoriser l'identité réunionnaise* ». Il bénéficie d'un taux d'intervention UE de 70% complété par des fonds publics et très marginalement, par des fonds privés.

A La Réunion, le programme, qui s'est accru de 60 millions d'euros de dépenses UE entre la présente programmation et le DOCUP 2000-2006, est une source de financement primordiale et constitutive du développement des ressources humaines et plus largement des politiques publiques régionales d'insertion-formation-emploi.

Rappel des orientations européennes et nationales

Dans le cadre de la politique de cohésion réformée pour la période 2007 - 2013, le règlement (CE) 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 définit les dispositions générales applicables au Fond européen de développement régional (FEDER), au Fond social européen (FSE) et au Fond de cohésion. La réforme vise des actions structurelles plus ciblées sur les orientations stratégiques de l'Union européenne, plus concentrées sur les régions les moins favorisées ainsi que plus décentralisées et simplifiées.

Le Fond social européen a ainsi vocation à soutenir « les politiques des États membres pour recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi. Étroitement liées aux Grandes Orientations des Politiques Économiques (GOPE) et à la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), il vise plus particulièrement à « atteindre le plein emploi ; augmenter la qualité et la productivité du travail ; promouvoir l'inclusion sociale (notamment l'accès des personnes défavorisées à l'emploi) et réduire les disparités nationales, régionales et locales en matière d'emploi »⁶⁹.

Le règlement (CE) n°1081/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 prévoit quant à lui, pour la présente programmation, le champ d'application et les priorités du Fond social européen dans le cadre de l'objectif « Convergence » et de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » :

Dans le cadre de l'objectif « Convergence »	<ul style="list-style-type: none">• Plus d'investissement dans le capital humain, avec des réformes dans les systèmes d'éducation et de formation, une participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et au développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation• Un renforcement de la capacité et de l'efficacité institutionnelle afin de contribuer à la bonne gouvernance
---	--

⁶⁹ Synthèse du Règlement (CE) n°1081/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006, site Europa.

<p>Dans le cadre des objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise • Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable sur le marché du travail des demandeurs d'emploi et des personnes inactives • Prévenir le chômage, en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes • Encourager le vieillissement actif et prolonger la vie active • Accroître la participation au marché du travail • Renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées en vue de leur intégration durable dans l'emploi • Lutter contre toutes les formes de discrimination sur le marché du travail • Renforcer et accroître le capital humain • Promouvoir les partenariats
---	--

Le cadre de référence stratégique national (CRSN) donne comme orientation stratégique au FSE en objectif « Convergence » de « *promouvoir l'emploi, le capital humain et l'inclusion sociale* ». Prenant en compte les spécificités des régions d'outre-mer par rapport au reste de l'Europe, et notamment les perspectives démographiques et leur poids à venir sur l'emploi et l'inclusion sociale, trois priorités ont été définies dans le CRSN permettant d'une part, de poursuivre l'effort de rattrapage de ces régions en matière d'emploi, d'éducation et de formation, et d'autre part, d'anticiper et de gérer les changements économiques et sociaux à venir :

- Adapter les travailleurs et les entreprises
- Prévenir le chômage
- Favoriser l'inclusion et lutter contre les discriminations
- Promouvoir le partenariat et la mise en réseau en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale
- Investir dans le capital humain
- Renforcer les capacités institutionnelles et administratives
- Développer des actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale

Règles et principes généraux à La Réunion

Le PO FSE est donc régi à la fois par les règlements européens 1083/2006 et 1081/2006 et le CRSN. Les interventions éligibles au FSE à La Réunion pour la période 2007-2013 sont quant à elles précisées dans le livre de procédure élaboré par le partenariat local pour la période 2007-2013, et plus particulièrement par :

- Le manuel de gestion «Actions de formation », dont la version définitive a été agréée par le CLS du 17 décembre 2009. Il précise le champ d'intervention et les modalités de gestion des **actions de formation réalisées par des organismes de formation**, y compris dans le cadre de marchés publics portés par les institutions publiques. Le cas échéant, les dossiers concernés intègrent également la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.
- Le manuel de gestion « Programmes d'actions » validé en CLS le 2 avril 2009 concerne **les programmes d'actions (ou actions ponctuelles)** réalisés par des organismes publics, privés et éventuellement par des collectivités, dont les actions éligibles peuvent être, à titre d'illustration :
 - des actions d'animation, de promotion, de sensibilisation (réalisation de campagnes de communication, accueil des investisseurs, organisation de journées techniques, échanges, séminaires...);
 - des actions d'encadrement et d'appui technique (encadrement technique agricole, appui technique à des filières artisanales, assistance technique au montage de projets, actions de regroupement de professionnels, appui à la création d'activités);
 - des actions d'expérimentation-recherche ;
 - des études (connaissance de la faune et de la flore, analyses réalisées par des observatoires ...);
 - des actions d'information et de diffusion de connaissances.

Une des évolutions importantes et structurantes de la gestion du FSE à La Réunion par rapport à la précédente programmation repose sur **l'introduction de la subvention globale**, définie dans le Règlement de la Commission n°1081/2006 du 5 juillet 2006 et rendue obligatoire en 2007 par décret du Premier ministre. A La Réunion, le Conseil régional est l'organisme intermédiaire gestionnaire de cette subvention globale et préfinance à ce titre les dossiers entrant dans le périmètre d'intervention de cette dernière. Au-delà des modifications de gouvernance apportée par cette subvention globale (cf. la partie sur les points spécifiques de mise en œuvre du PO), le FSE se démarque des autres programmes européens par l'importance accordée, en termes de masse financière, aux dossiers financés par la Région au titre de subvention globale :

Figure 12 - Poids de la subvention globale

Modes de financement	Maquette UE (M€)
En subvention globale	347,5
% du PO	67%
Autres	169,4
	516,9

Source : Données AGILE au 30 juin 2010 et annexe à la convention fixant les modalités de gestion de la subvention globale

Programmation à mi-parcours

Au 30 juin 2010, le montant FSE programmé s'élève à 230 M€ soit 44,5% de l'allocation prévisionnelle, avec 257 projets programmés (à fin octobre 2010, ce niveau atteint 237 M€ de FSE programmés soit 45,8 %) :

Figure 13 - Programmation du PO FSE à mi-parcours

Maquette UE (M€)	Programmé UE (M€)	Taux de programmation UE
517	230	44,5%

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le PO FSE est ainsi **le fond le plus en avance en termes de programmation par rapport aux autres programmes européens**. Il a connu, tout particulièrement en 2009, une montée en puissance significative lui permettant d'atteindre à fin 2009, un taux de programmation optimal, conforme aux objectifs fixés (cf. « État d'avancement du PO FSE »).

4.2. La pertinence et la cohérence du PO FSE

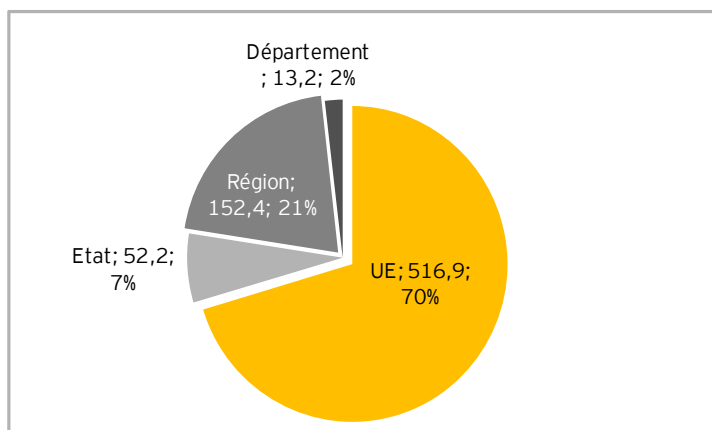
Rappel méthodologique :

- Cette partie vise à analyser - en complément de l'analyse transversale de la pertinence et de la cohérence des programmes européens (cf. partie 3.2) - si la pertinence et la cohérence du PO FSE sont confirmées, c'est-à-dire si :
 - le PO FSE est toujours adapté aux besoins réunionnais et si les évolutions du contexte ne sont pas susceptibles d'impacter la suite de la programmation ;
 - la cohérence interne du PO FSE (articulation des objectifs, logique de constitution) permet une bonne réponse à ces besoins.
- La complémentarité du PO FSE avec les autres politiques et instruments en matière de formation professionnelle et d'apprentissage est optimale.

4.2.1. Un programme d'envergure, conjuguant tournant et continuité

Le programme opérationnel FSE, deuxième fond européen à La Réunion derrière le FEDER Convergence en termes de montant financier, représente un enjeu financier global de 742 millions d'euros, avec un taux d'intervention de l'Union européenne de 70%, soit 517 millions d'euros de FSE :

Figure 14 - Maquette financière 2007-2013 du FSE à La Réunion



Source : PO FSE

Un programme conjuguant tournant et continuité, mieux doté et simplifié par rapport à la précédente programmation

Au sein de la précédente programmation (DOCUP), conformément au cadre de référence national de l'Objectif 3, les interventions financées au titre du FSE visaient à « accroître, renforcer et optimiser les actions conduites pour lutter contre le chômage, notamment de longue durée, à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès au marché du

travail et la lutte contre les exclusions, en s'appuyant sur des politiques de prévention d'une part et d'insertion sociale, d'autre part ».

Les dispositions du DOCUP en faveur des ressources humaines notamment, étaient regroupées au sein de l'orientation 3 « Favoriser l'égalité des chances et valoriser l'identité réunionnaise » et de l'orientation 4 « Ouvrir les horizons de La Réunion ». Plus précisément, **trois axes étaient dédiés au Fond social européen pour un coût total de 660 millions d'euros, dont 457 millions d'euros de financement européen, soit une enveloppe inférieure de 15% par rapport à la présente programmation :**

Tableau 25 -Maquette UE par axe du DOCUP

Axe du DOCUP	Maquette UE (M€)
Axe G : Insertion et lutte contre l'exclusion	97
Axe H : Formation et apprentissage tout au long de la vie	322
Axe I : Accompagnement à l'ingénierie	37

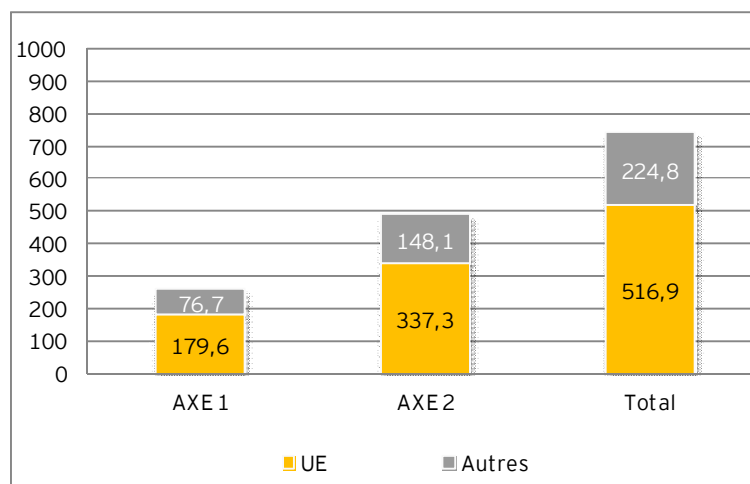
Source : DOCUP , récapitulatif financier

- **L'axe G du DOCUP** « Favoriser l'insertion et prévenir les exclusions » comportait trois mesures concernant les publics plus menacés par l'exclusion et déployant une combinaison d'approches préventives :
 - « les interventions financées au titre de cet axe visent à accroître, renforcer et optimiser les actions conduites pour lutter contre le chômage, notamment de longue durée, à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès au marché du travail et la lutte contre les exclusions, en s'appuyant sur des politiques de prévention d'une part et d'insertion sociale, d'autre part " »
- **L'axe H du DOCUP** intitulé « Promouvoir la formation et l'apprentissage tout au long de la vie » était quant à lui décliné autour de 8 mesures dédiées à la mobilité géographique et professionnelle, à la promotion d'une main d'œuvre compétente et à l'accentuation de l'effort fait en faveur des femmes pour une participation accrue à la vie active :
 - « l'objectif de cet axe est d'agir sur l'ensemble du dispositif d'éducation et de formation afin de répondre à la demande tant quantitative que qualitative, dans un double objectif de maintenir une constante adéquation des compétences par rapport au marché du travail d'une part et d'améliorer la capacité d'adaptation des publics d'autre part. Cette stratégie conduira également à améliorer le niveau de qualification de la population active ».
- **L'axe I du DOCUP** « Développer les politiques d'accompagnement et d'innovation pédagogique » s'articulait en 5 mesures contenant l'ensemble des actions ne bénéficiant qu'indirectement aux publics cibles mais pour autant indispensable au fonctionnement efficace du FSE : actions en faveur des individus le plus souvent en grave difficultés d'insertion ; actions en faveur des entreprises ou des structures d'insertion, PME et PMI ; actions en faveur des systèmes (OREF, services de l'emploi, etc.).

Dans un effort de simplification de l'architecture du PO FSE et de mise en adéquation avec les deux enjeux clés définis lors de l'élaboration de la stratégie régionale intégrée (« un impératif de cohérence et de continuité pour répondre aux défis permanents de La Réunion » d'une part et « des réponses adaptées face aux nouveaux défis issus de la mondialisation et aux nouveaux enjeux du développement durable » d'autre part), **deux axes prioritaires d'intervention** ont été retenus pour élaborer le programme opérationnel pour la période 2007-2013 à La Réunion :

- **Un axe 1** « Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et en favorisant la mobilité éducative et professionnelle » s'inscrivant dans les « tournants » de la stratégie régionale intégrée qui représente 35% de la maquette financière :
 - Cet axe comprend d'une part, des mesures innovantes, répondant à un enjeu d'individualisation par les opérateurs des parcours de formations : ateliers de pédagogie personnalisée ; mobilité des demandeurs d'emploi et des étudiants (notamment des personnes de plus haut niveau de qualification par rapport au DOCUP 2000-2006) et d'autre part, des mesures portant sur des secteurs particulièrement porteurs tels que le sanitaire et social, les services à la personne et l'adéquation formation/emploi en articulation avec la réalisation des grands projets d'infrastructures.
 - Il comprend certaines mesures de l'axe H FSE du DOCUP (la mobilité géographique et professionnelle notamment) et de l'axe I (ingénierie).
- **Un axe 2** « Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active » répondant une logique de continuité et couvrant 65% des financements du PO FSE :
 - Cet axe, qui comprend les mesures emblématiques de la formation professionnelle à La Réunion (formation des adultes, apprentissage, professionnalisation et qualification des demandeurs d'emplois, RSMA) correspond globalement à l'axe H du DOCUP.

Figure 15 - Répartition par axe de la maquette financière



Source : PO FSE

Les deux axes retenus sont naturellement cohérents avec la stratégie régionale plurifonds puisqu'ils en reprennent la structuration de base selon le diptyque « tournant » / « continuité » qui constitue une clé de lecture de ce document stratégique pour la période 2007-2013. Le PO FSE contribue plus précisément à un des trois axes stratégiques de la stratégie régionale intégrée, à savoir « la compétitivité des hommes : promouvoir et valoriser le potentiel humain » (axe 1).

Un programme pertinent avec les besoins de formation professionnelle et d'emploi de la population

Au même titre que les autres programmes européens à La Réunion, la logique d'intervention du FSE a été élaborée selon trois préalables méthodologiques : la mise en cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégagent ; la prise en compte des enseignements tirés des programmations précédentes et la recherche de complémentarité avec les diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation en

2007 (Plan Départementale de Cohésion Sociale- PDCS ; Plan Régional de Développement des Formations - PRDF ; etc.).

La croissance démographique et l'élévation des niveaux de qualification demeurant en 2007, comme en 2000, les constats majeurs pour le développement de La Réunion, le cadre stratégique du PO FSE reste globalement en ligne avec les trois défis humains identifiés comme structurants dans le DOCUP 2000-2006 :

- **le défi de l'emploi**, avec la mise en exergue de deux objectifs stratégiques :
 - créer de l'emploi durable sur place ;
 - permettre l'accès à d'autres emplois qualifiés à l'extérieur de l'île (la mobilité est néanmoins fléchée « en tournant » dans le PO FSE 2007-2013 alors qu'il s'agit de mesures « historiques ») ;
- **le défi de la qualification** et plus particulièrement, le taux élevé de sortie des jeunes du système scolaire sans diplôme entraînant une sous-qualification d'une partie importante de la population, aggravée par le poids de l'illettrisme, facteur premier d'exclusion économique et sociale à La Réunion :
 - ces problématiques représentent l'enjeu financier principal du DOCUP FSE (axe H - 446 millions d'euros, soit 70% des 3 axes dédiées au FSE) et du PO FSE 2007-2013 (mesures emblématiques de l'axe 2) ;
- **le défi de la cohésion sociale**, l'enjeu étant de « *sortir de la précarité et de la dépendance un quart de la population qui vit principalement de minima sociaux* » :
 - l'axe G du DOCUP était entièrement dédié au défi de l'insertion sociale, alors que les mesures du PO FSE relatives à cette problématique sont concentrées dans un des 5 objectifs « favoriser l'insertion par une offre de formation adaptée » de l'axe 2.

Néanmoins, **l'ambition de développer une offre de qualification en cohérence avec l'émergence de secteurs économiques stratégiques et porteurs pour les emplois de demain, a conduit à consolider au sein d'un axe unique du PO FSE, l'axe 1**, un ensemble d'actions innovantes, à la fois sur les processus de mise en œuvre (ingénierie) et leur contenu (formations sanitaires et sociales, mobilité, services à la personne, etc.), permettant au fond social européen, de contribuer au défi d'adaptation entre l'offre d'emploi et l'offre de formation à La Réunion.

Un programme décliné en objectifs clairs et priorisés

Chacun des deux axes du PO FSE 2007-2013 est décliné en objectifs principaux (et indicateurs associés - cf. la partie sur la mise en œuvre) couvrant plusieurs mesures :

Tableau 26 - Répartition des objectifs principaux par axe

Axe 1 : 35%	Axe 2 : 65%
3 objectifs principaux/ 20 mesures « en tournant »	5 objectifs principaux / 26 mesures « en continuité »
1A : Développer les dispositifs d'éducation et de formation innovants et soutenir les filières en	2A : Favoriser l'insertion pour une offre de formation adaptée : 12 mesures (2.1 à 2.12)
1B : Investir dans l'ingénierie de formation pour anticiper les enjeux à venir : 3 mesures (1.12 à 1.14)	2B : Accès à l'emploi par la voie de l'apprentissage : 1 mesure (2.13)
1C : Encourager la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale : 5 mesures	2C : Accompagner les demandeurs d'emploi sur le marché du travail par la qualification : 4 mesures (2.14
Assistance technique (mesure 1.20).	2D : Promouvoir l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et les dispositifs : 4 mesures (2.18 à 2.21)
	2E : Anticiper les mutations économiques en adaptant les compétences des salariés au marché du travail : 5

Source : PO FSE

L'analyse du poids financier de chacun des objectifs opérationnels du PO FSE 2007-2013 permet en outre de valider les priorités du programme :

Tableau 27 - Enjeu financier des objectifs du PO FSE par axe et ordre décroissant

Axe du PO	Objectifs	Maquette CT (M€)	%
Axe 1 - Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et favoriser la mobilité éducative et professionnelle	1A: Développer les dispositifs d'éducation et de formation innovante	136,25	18%
	1C : Encourager la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale	105,50	14%
	1B : Investir dans l'ingénierie de formation pour anticiper les enjeux à venir	14,25	2%
	Assistance technique	0,60	0,1%
			256,60
Axe 2 - Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active	2C : Accompagner les demandeurs d'emploi sur le marché du travail par la qualification	213,01	29%
	2B : Accès à l'emploi par la voie de l'apprentissage	85,81	18%
	2A : Favoriser l'insertion par une offre de formation adaptée	126,64	17%
	2D : Promouvoir l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et les dispositifs	33,78	7%
	2E : Anticiper les mutations économiques en adaptant les compétences des salariés au marché du travail	26,02	4%
			485,26
Total PO FSE		741,86	

Source : Données AGILE

A la lecture de ces tableaux, plusieurs constats peuvent être dressés :

- **L'accompagnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail par la qualification (objectif 2C) est l'objectif prioritaire du PO FSE** : il représente près d'un tiers du programme européen et comprend les mesures « historiques » clés de la politique de formation professionnelle à La Réunion :
 - la formation professionnelle des adultes (72M€),
 - la professionnalisation et la qualification des demandeurs d'emploi (40M€).
 - le Régime du service militaire adapté - RSMA (31 M€).
- **Le développement des dispositifs d'éducation et de formation innovants (objectif 1.A) ; la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale (1.C) ainsi que le développement de l'apprentissage (2.B) et la promotion de l'insertion (2.A) apparaissent également importants :**

- ils représentent pour chacun d'entre eux environ 1/5 du PO FSE et pèsent au total 60% de l'ensemble du programme, soit 454 millions d'euros de dépenses totales.
- Enfin, les investissements dans **l'ingénierie de formation (1B)**, la promotion de **l'égalité des chances (2D)** et **l'anticipation des mutations économiques (2E)** sont en retrait par rapport aux objectifs précédemment cités :
 - l'objectif 2D pèse 7% du programme avec principalement des actions de lutte contre l'illettrisme, problématique pourtant majeure à La Réunion ;
 - l'objectif 2E ne représente quant à lui que 4% du PO FSE : il couvre notamment les actions en faveur de la validation des acquis de l'expérience (VAE), dispositif clé pour l'accroissement du niveau de qualification de la population active ;
 - l'objectif 1B représente 2% du PO FSE et porte notamment sur le financement du programme d'actions du CARIF-OREF pour ses missions récurrentes d'analyse des besoins et d'amélioration de la lisibilité de l'offre de formation.

La logique d'intervention du PO FSE 2007-2013 peut être utilement éclairée par **la ventilation de la maquette financière par thème prioritaire**⁷⁰ faisant apparaître :

- **une très large prédominance** (14 % de l'axe 1 et 36% de l'axe 2, soit la moitié du PO FSE) **des mesures visant à accroître la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie** (thème prioritaire 72), notamment des actions visant à réduire le décrochage scolaire et la discrimination fondée sur les sexes, et par un accès plus large à une formation initiale et professionnelle de qualité ;
- **un poids important dans la stratégie du PO FSE** consacré d'une part, à la mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché de l'emploi (7% de l'axe 1 et 9% de l'axe 2) et d'autre part, **au parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées** (seulement 1,7% de l'axe 1 mais 15,4% de l'axe 2), comprenant notamment des actions de lutte contre les discriminations dans l'accès au marché du travail ainsi que la progression au sein de celui-ci et la promotion de la diversité sur le lieu de travail.

Tableau 28 - Enjeu financier des thématiques prioritaires du PO FSE par axe et ordre décroissant

Axe PO	Thèmes prioritaires	Maquette CT (M€)	%
1. Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et favoriser la mobilité éducative et professionnelle	Mesures visant à accroître la participation à l'éducation et à la formation	105,50	14,2%
	Développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien dans le contexte de restructurations sectorielles	64,89	8,7%
	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	51,79	7,0%
	Parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées	12,79	1,7%
	Développement du potentiel humain dans les domaines de la recherche et de l'innovation	9,73	1,3%

⁷⁰ PO FSE, pages 6 à 9 : Tableau « combinaison des codes des dimensions 1 à 5 définissant 12 thèmes d'intervention prioritaires.

Axe PO	Thèmes prioritaires	Maquette CT (M€)	%
	Élaboration, introduction et mise en œuvre de réformes dans les systèmes d'éducation et de formation	7,82	1,1%
	Actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi	1,99	0,3%
	Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail	1,49	0,2%
	Assistance technique	0,60	0,1%
		256,6	34,6%
2. Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active	Mesures visant à accroître la participation à l'éducation et la à la formation	267,82	36,1%
	Parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées	114,25	15,4%
	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	64,22	8,7%
	Développement de systèmes et de stratégies pour un apprentissage tout au long de la vie dans les entreprises (adaptabilité au changement des salariés)	24,59	3,3%
	Soutien au travail indépendant et à la création d'entreprise	9,24	1,2%
	Mesures visant à accroître la participation durable des femmes à l'emploi et leur progression professionnelle	3,00	0,4%
	Élaboration, introduction et mise en œuvre de réformes dans les systèmes d'éducation et de formation	2,13	0,3%
	485,3	65,4%	

Source : PO FSE

4.2.2. Des évolutions récentes pouvant impacter les objectifs et la suite de la programmation

A mi-parcours du programme, les enjeux et priorités de PO FSE, loin d'être remis en cause, sont au contraire confortés par le **contexte de crise économique et de précarisation sociale**, impactant fortement l'emploi et la précarité sociale, et donc la politique de formation professionnelle et d'apprentissage. Dès à présent, on constate que la crise de l'emploi rend plus difficile les formations en alternance et a apporté une certaine frilosité des employeurs à s'engager dans un contrat d'apprentissage.

Si peu d'éléments soulignés dans l'actualisation du diagnostic (cf. partie 3.2) viennent remettre en cause les objectifs du PO FSE, le contexte actuel de resserrement des marges de manœuvre financières des collectivités, pouvant réduire leur projet d'investissement ou les conduire à ne pas pouvoir finaliser leurs plans de financement, ne doit pas être négligé dans l'exercice de révision à mi-parcours.

Concernant le FSE, **trois points de vigilance** peuvent être soulignés et nécessitent d'être appréhendés pour assurer la bonne mise en œuvre de la seconde partie de la programmation :

- 1. le transfert récent dans sa totalité de la compétence RMI et APA au Département et la réforme liée à l'introduction du RSA, prévue pour le début de l'année 2011 inclura nécessairement une refonte des dispositifs d'insertion portés par le Conseil général.
- 2. l'adaptation récente de la stratégie régionale d'innovation (SRI) :
 - deux domaines d'activité stratégique (DAS) de la SRI sont en forte cohérence avec le PO FSE, à savoir la santé et les services à la personne ;
 - une correspondance peut également être établie entre certaines orientations stratégiques de l'innovation et le PO FSE :

Tableau 29 - Tableau de correspondance possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et le PO FSE

Orientations stratégiques de l'innovation	
A Élever le niveau de qualification en correspondances avec les réalités et les potentialités économiques particulièrement celles des DAS	FSE
B Construire des outils innovants pour lutter contre l'illettrisme	FSE

Source : orientations stratégiques de l'innovation

- 3. **La révision des stratégies régionales** dont celles de la formation professionnelle et de l'apprentissage :
 - la nouvelle majorité régionale annonce l'ouverture de nouvelles filières de formation professionnelle et en particulier d'apprentissage ;
 - un nouveau CPRDF doit être prochainement adopté par la nouvelle Assemblée régionale et va impliquer de nouvelles priorités pluriannuelles de la Région et de l'État en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (consolidation de certains dispositifs par exemple).

A mi-parcours, il apparaît important que le partenariat local soit attentif à ces différentes problématiques et à la recherche d'éléments de réponses sur ces sujets.

4.2.3. Des lignes de partage assurant une complémentarité correcte avec les autres instruments régionaux

Des lignes de partage claires avec les autres fonds européens (FEDER Convergence, FEDER Coopération, FEP, FEADER)

La mise en place de la stratégie régionale plurifonds et la méthodologie de travail retenue au niveau local ont permis, dès la conception des programmes, d'établir des **lignes de partage claires entre les différentes interventions**. Notamment, comme souligné dans la partie transversale, le maintien d'un Comité Local de Suivi (programmation) unique et plurifonds permet de garantir la bonne articulation entre les fonds.

A titre d'exemple :

- **le FSE est très largement complémentaire avec le FEDER Convergence** par les lourds investissements réalisés par ce dernier en matière de construction, rénovation et aménagement des universités, des lycées et des collèges mais également des instituts pour les personnes handicapées et les personnes âgées. Les

deux programmes européens contribuent d'ailleurs à l'axe stratégique n°1 de la stratégie régionale intégrée relatif à la compétitivité humaine ;

- par ailleurs, les formations dispensées au titre du FSE dans les secteurs du tourisme, des TIC et des BTP œuvrent à la réalisation des équipements d'infrastructures financés par le FEDER (la Route des Tamarins ; les constructions hôtelières, etc.) et anticipent leur fonctionnement ;
- **sur la formation professionnelle**, les échanges d'étudiants ou les bourses doctorales et les programmes de mobilité des demandeurs d'emplois et des étudiants à l'international répondent aux objectifs de mobilité du PO FEDER Coopération ;
- **la complémentarité avec le FEADER** est particulièrement lisible avec les actions de formation des agriculteurs financées par le FSE.

Une complémentarité satisfaisante avec les autres instruments régionaux de la politique de formation professionnelle et d'insertion

Avec 516 M€ de FSE sur la période 2007-2013, soit environ 74 M€ / an, le PO FSE tient un rôle crucial dans les politiques régionales de formation professionnelle, d'apprentissage et d'insertion sociale, notamment dans un contexte de crise économique et de précarisation sociale.

Sa complémentarité et les synergies déployées avec la plupart des autres financements régionaux existants sont éprouvées. A cet égard, beaucoup d'actions conduites par la Région en matière de formation professionnelle et d'apprentissage au titre de son Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) sont financées sur le FSE : tel est le cas, à titre illustratif, du programme d'actions du CARIF-OREF.

Un point d'attention doit néanmoins être marqué sur **la thématique de l'insertion**. Relavant de la compétence du Département mais instruite dans la plupart des cas par la DTEFP, les mesures dédiées à l'insertion dans le PO FSE gagneraient certainement à bénéficier d'une meilleure articulation avec les dispositifs départementaux, notamment le Plan Départemental de Cohésion sociale.

La réforme liée à l'introduction du RSA, qui va nécessairement se traduire par une refonte des dispositifs d'insertion, pourrait ainsi être l'occasion d'engager une réflexion sur cette problématique et plus précisément, sur la possibilité d'élargir le champ des actions « insertion » éligibles au FSE, avec l'introduction de mesures en faveur de la lutte contre l'échec scolaire par exemple.

4.3. L'état d'avancement du PO FSE à mi-parcours

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser, en complément de l'analyse transversale sur l'avancement de la stratégie régionale plurifonds (cf. partie 3.5), l'état d'avancement du PO FSE, à travers de l'analyse :

- L'état global de la programmation en 2010,
- Quelques typologies transversales du programme,
- Les premiers résultats du programme par grand objectif, présentant les principales réalisations et les mesures davantage en souffrance,
- Les perspectives de programmation et la révision à mi-parcours.

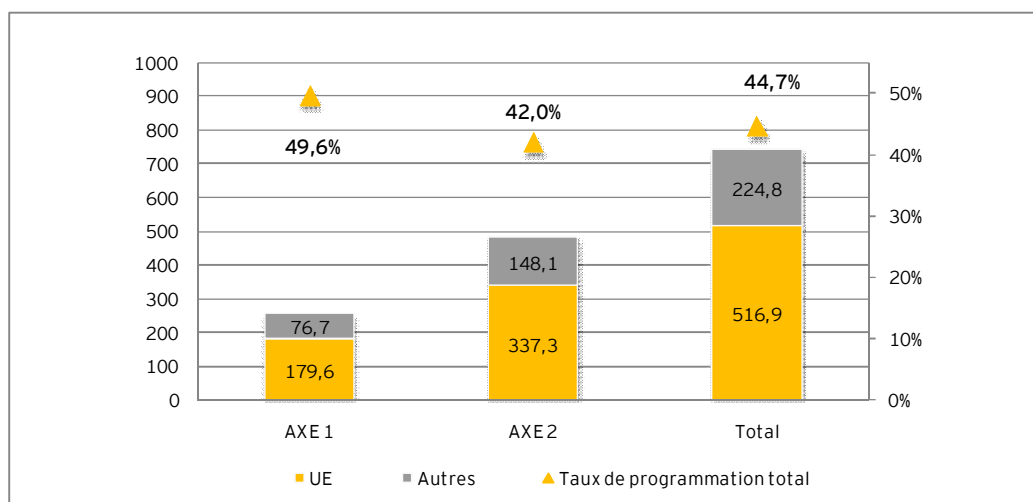
Ces analyses reposent sur :

- l'analyse des données financières et physiques (extraction Présage) au 30 juin 2010 et au 7 août 2010 ;
- les indicateurs de réalisation et de résultats disponibles et fiables,
- les entretiens réalisés avec l'ensemble des parties prenantes du PO FSE,
- les données prospectives à travers l'exploitation des fiches de révision à mi-parcours élaborées au cours du 1er semestre 2010, les états Excel des reliquats et les propositions d'abondement.

4.3.1. Une programmation financière en avance par rapport aux autres programmes européens

Une programmation à mi-parcours très satisfaisante, globalement homogène entre les axes et conforme aux objectifs fixés

Figure 16 - Taux de programmation par axe



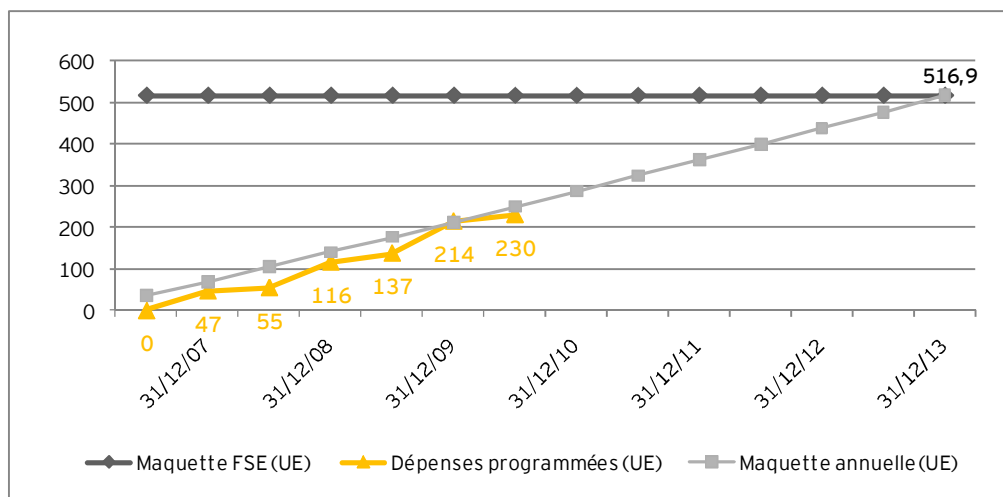
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le programme opérationnel FSE 2007-2013 se caractérise par un **taux de programmation très satisfaisant de 44,5%** en contribution européenne au 30 juin 2010 (à fin octobre 2010, ce niveau atteint 237 M€ de FSE programmés soit 45,8 %) et par **une certaine homogénéité du niveau d'avancement entre les axes**, avec un axe 1 en avance de 8 points (5 points à fin octobre) sur l'axe 2 en termes de programmation.

Ce niveau d'avancement est d'autant plus satisfaisant que la mise en route opérationnelle du programme s'est heurtée à plusieurs difficultés :

- une approbation quelque peu tardive du PO FSE de la région Réunion (le 16 novembre 2007) ;
 - un démarrage du PO FSE en parallèle à la clôture du DOCUP jusqu'en 2009, ce qui a amené les services instructeurs à davantage se concentrer sur le processus de remontée des dépenses et de certification des actions entrant dans le périmètre des axes G, H et I du DOCUP que sur la programmation des mesures inscrites au PO FSE ;
 - un nombre non négligeable de mesures nouvelles ou nécessitant un travail important de (ré)définition des cadres d'intervention n'ont été agréées qu'au cours de l'année 2008 (cas des mesures 1.2 Atelier de Pédagogie Personnalisée et 1.3 Dispositif régional d'aide en faveur des étudiants de haut niveau) et même, pour certaines, en fin d'année 2008 ou au début de l'année 2009 (cas des mesures 2.07 Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi- PLIE et 2.9 « Appui social individualisé ») ;
 - la mise en place de la subvention globale gérée par le Conseil régional entraînant un certain nombre d'ajustements dans les procédures d'instruction et de suivi des mesures concernées ;
 - une certaine instabilité du cadre de gestion national et par conséquent, une complexification importante localement de ses modalités de gestion ;
 - la finalisation tardive, en 2009, du manuel de gestion FSE 2007-2013 précisant les règles de gestion et de contrôle des « actions de formation », ce qui s'est avéré contraignant pour les services instructeurs et de contrôle du FSE et qui a pu en contraindre la mise en œuvre.
- **La montée en puissance du programme** a donc été réellement effective en termes de réalisations financières au cours de l'année 2009, permettant une atteinte du niveau de programmation optimal à la fin de l'année 2009 et 230 millions d'euros programmés à mi-parcours, au 30 juin 2010 :

Figure 17- Montée en puissance de la programmation FSE depuis 2007



Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 30 juin 2010

Les difficultés de mise en œuvre décrites précédemment ont été compensées par trois facteurs principaux :

- **Le système de gestion intégrée** qui contribue largement à un rythme de programmation au niveau attendu (cf. la partie sur « la mise en œuvre transversale »).
- **Le succès de quelques mesures emblématiques du FSE** (le RSMA, l'apprentissage, la mobilité, la formation professionnelle des adultes, etc.) qui ont fait leur preuve depuis des générations de programmation européenne :
 - ces dispositifs sont dans la majorité des cas des mesures d'ampleur significative, généralement portées par des acteurs rompus à la réglementation du Fond Social européen, moins sensibles à l'accroissement actuel des difficultés de mise en œuvre du FSE qui concerne en premier les plus petits dossiers et porteurs de projets ;
 - ces mesures historiques « socles » permettent donc d'assurer, de manière quasiment mécanique, un très bon niveau de programmation au PO FSE ;
 - ces mesures contribuent également à faire du programme un outil de financement reconnu comme essentiel pour faire face aux défis structurels et aux enjeux socio-économiques majeurs du territoire et aux besoins de formation et d'emploi de la population.
- **La gestion en subvention globale de 19 mesures du PO FSE** (sur 46 mesures au total) :
 - Les mesures gérées en subvention globale, qui pèsent 67% du PO FSE (347,5 millions d'euros) ont en un taux de programmation supérieur de 7 points par rapport aux autres mesures :

Tableau 30 -Taux de programmation en subvention globale

Modes de financement	Maquette UE	Montant programmé UE	Taux de programmation
Subvention globale	347,5	162,8	47%
Autres	169,3	67,4	40%
	516,9	230	45%

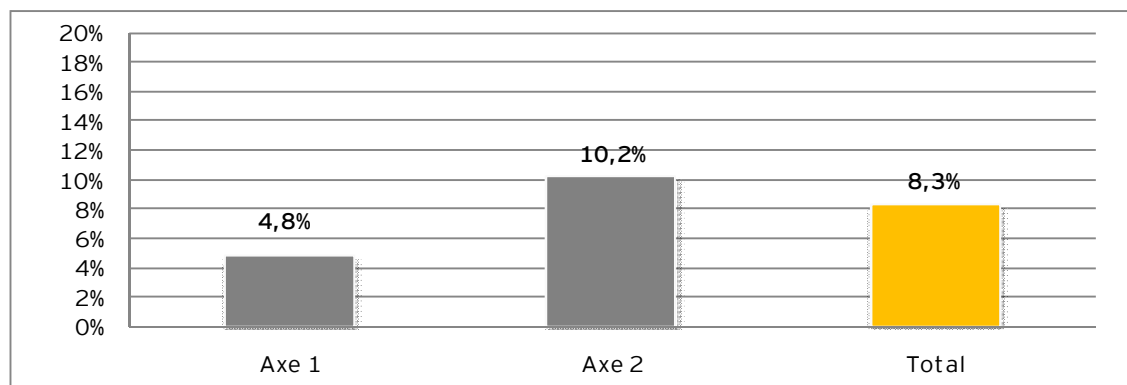
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

- La part du programmé géré en subvention globale est une des spécificités du PO FSE, ce qui contribue pour partie au bon niveau de programmation du PO FSE par rapport aux autres fonds : en effet, les dossiers concernés par la subvention globale sont proportionnellement des dossiers de plus grande ampleur financière et sont préfinancés, ce qui leur assure une programmation quasiment « mécanique » dans la mesure où la Région est dans la plupart du temps service instructeur et unique financeur de ces projets (pas de contrepartie nationale).

Un risque de dégageant d'office limité

Le niveau de certification est relativement faible à mi-parcours, ce qui s'explique principalement par une stratégie volontariste du partenariat local de déclarer les dépenses de manière optimale par rapport à la piste d'audit :

Figure 18 - Taux de certification par axe du PO FSE



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Plusieurs éléments explicatifs peuvent être avancés :

- des difficultés liées à la multiplication de la réglementation relative à la gestion et au contrôle du FSE ;
- le choix des services instructeurs de se concentrer en début de programmation du PO sur la certification des dépenses du DOCUP (jusqu'à fin 2009) ;
- la crise économique entraînant une modification de la règle de dégageant d'office et un assouplissement pour la tranche 2007 ;
- la volonté du partenariat local de « freiner » la certification en 2009 afin de solder les dépenses du DOCUP.

Néanmoins, les prévisions de dégageant d'office, qui s'appliquent pour la première fois fin 2010 pour le PO FSE, sont relativement optimales. En effet, les dépenses certifiées UE s'élèvent au 30 juin 2010 à 43 millions d'euros :

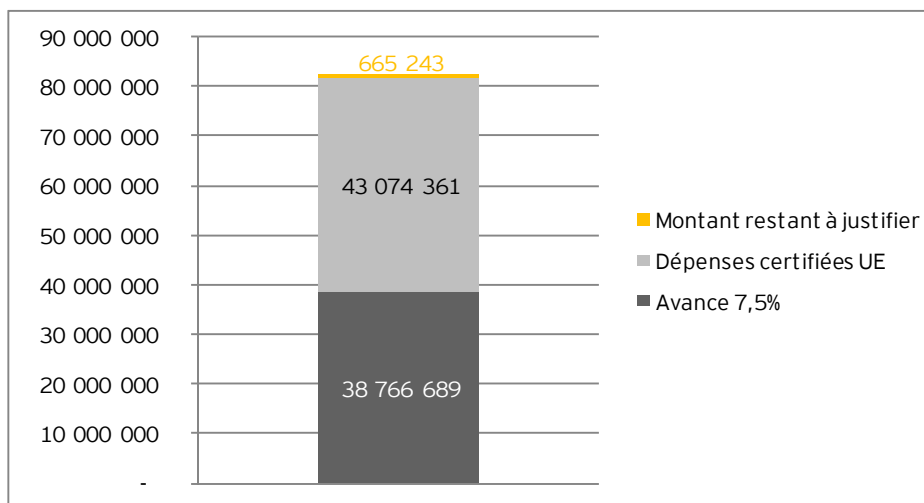
Tableau 31 - Certification par axe

Axe	Dépenses certifiées	Maquette totale	Maquette UE	Taux de prog. UE	Niveau de certification UE
Axe 1	12 376 766	257	180	70%	8 663 736
Axe 2	49 509 211	485	337	70%	34 410 625
Total	61 885 977	742	517	70%	43 074 361

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le seuil des dépenses à atteindre s'élève quant à lui à 82 millions d'euros, desquels doit être retranchée l'avance de 7,5%, (39 M€) portant donc **le montant restant à justifier de 665 K€, soit 2% des dépenses déjà certifiées** :

Figure 19 - Situation du dégageant d'office pour le FSE



Source : Données de certification des services instructeurs AGILE au 30 juin 2010

Fin 2010, le **risque de dégageant d'office est donc très faible**, la dépense à justifier étant limitée à environ 3 M€ grâce à l'avance versée.

A partir de 2011, une **vigilance chaque année sera nécessaire** pour s'assurer de la bonne remontée progressive des dépenses des bénéficiaires, notamment sur les petits porteurs de projets, concernés en premier plan par la complexification des processus de gestion du FSE.

4.3.2. Analyse transversale des réalisations physiques

Les objectifs les mieux dotés financièrement sont les mieux programmés

Concernant l'axe 1, si les **taux de programmation par objectif sont disparates** (avec un écart de 40 points entre l'objectif le mieux programmé et celui le plus en retrait), il est néanmoins intéressant de noter que **les objectifs représentant les enjeux financiers les plus importants (objectifs 1A et 1C) ont les taux de programmation les plus élevés**, signe que les priorités les plus stratégiques du PO FSE ont bénéficié d'une mobilisation financière, organisationnelle et humaine importante permettant d'afficher à mi-parcours des taux de programmation très satisfaisants :

Tableau 32 - Taux de programmation par objectif de l'axe 1

Axe PO	Objectifs	Programmé UE (M€)	Dépenses UE (M€)	Taux
1. Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et favoriser la mobilité éducative et professionnelle	1A : Développer les dispositifs d'éducation et de formation innovante	53	95	55,8%
	1C : Encourager la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale	34	74	45,7%
	1B : Investir dans l'ingénierie de formation pour anticiper les enjeux à venir	3	10	35,0%
	Assistance technique	0	0	16,7%
		91	180	50,4%

Source : Ernst & Young, données AGILE, actualisées au 7 août 2010

Le même constat peut être dressé concernant **les objectifs stratégiques de l'axe 2**: là encore, les objectifs les mieux dotés financièrement sont les mieux programmés, à l'exception de l'objectif 2A « Favoriser l'insertion pour une offre de formation adaptée », qui a un taux de programmation inférieur de 13 points à la moyenne de l'axe alors qu'il est doté financièrement à un niveau comparable à l'objectif 2B, qui lui, atteint un niveau d'avancement de 47,6% :

Tableau 33 - Taux de programmation par objectif de l'axe 2

Axe PO	Objectifs	Programmé UE (M€)	Dépenses UE (M€)	Taux
2. Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active	2C : Accompagner les demandeurs d'emploi sur le marché du travail par la qualification	76	149	51,0%
	2B : Accès à l'emploi par la voie de l'apprentissage	29	60	47,6%

Axe PO	Objectifs	Programmé UE (M€)	Dépenses UE (M€)	Taux
	2E : Anticiper les mutations économiques en adaptant les compétences des salariés au marché du travail	6	16	39,8%
	2A : Favoriser l'insertion pour une offre de formation adaptée	27	89	30,4%
	2D : Promouvoir l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et les dispositifs	7	24	29,9%
		145	337	43,0%

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Une programmation portée par un nombre restreint de projets emblématiques

Sur 257 dossiers programmés au 30 juin 2010 (et 277 au 7 août), les 15 principaux projets concentrent plus de 40% de la programmation actuelle :

Tableau 34 - Programmation des 15 principaux projets

Axe PO	N° mesure	Intitulé mesure	Programmé total (€)	Programmé UE (€)	Année	Service instructeur
2	2-16	REGION REUNION : AFDAR - Programme de formation 2009	20 582 815	14 407 971	2 009	REGION DFPA
2	2-16	Région Réunion : programme AFDAR 2008	19 748 915	13 824 240	2 008	REGION DFPA
2	2-16	REGION REUNION: programme d'activités de l'AFDAR en matière de formation professionnelle	17 447 257	12 213 080	2 008	REGION DFPA
2	2-13	CHAMBRE DE METIERS ET DE L'ARTISANAT : Programme de formation apprentissage métiers -	9 955 874	6 292 912	2 009	REGION DFPA
2	2-13	REGION REUNION: apprentissage Chambre de Métiers et de l'Artisanat - programme 2007	8 999 541	6 299 679	2 007	REGION DFPA
2	2-13	Région Réunion : programme apprentissage CMA 2008	8 909 238	6 236 466	2 008	REGION DFPA
1	1-11	REGION REUNION : Programme 2009 - Formations initiales aux métiers du sanitaire et	8 373 807	5 861 665	2 009	REGION DFPA
1	1-11	Région Réunion : programme de formation du secteur sanitaire 2008	6 987 662	4 891 363	2 008	REGION DFPA

Axe PO	N° mesure	Intitulé mesure	Programmé total (€)	Programmé UE (€)	Année	Service instructeur
2	2-15	RSMA REUNION : Programme 2010	6 885 714	4 820 000	2 010	DTEFP
2	2-01	REGION REUNION: programme de formations de remise à niveau et de redynamisation sociale -	6 871 794	4 810 256	2 007	REGION DFPA
2	2-15	RSMA REUNION : Dispositif qualifiant au profit des jeunes volontaires du RSMA - Programme 2009	6 457 143	4 520 000	2 009	DTEFP
2	2-01	REGION REUNION : Plateforme de remise à niveau et de préqualification - reconduction des marchés	6 315 576	4 420 903	2 009	REGION DFPA
1	1-17	ANT : Mobilité ANT - Programme 2008 (Volet État)	6 314 286	4 420 000	2 008	DTEFP
1	1-17	ANT : Programme Mobilité 2009 - Structure	6 314 286	4 420 000	2 009	DTEFP
1	1-17	ANT : Programme Mobilité 2009 - Prestations	6 285 714	4 400 000	2 009	DTEFP

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 30 juin 2010

Il apparaît ainsi que la programmation est principalement portée par la réussite :

- **des projets structurants, historiques et emblématiques du PO FSE** : les actions de **mobilité** de l'axe 1 qui affichent un taux de programmation moyen d'environ 46% et **les dispositifs clés de la politique de formation et l'apprentissage à La Réunion** : RSMA (mesure 2.15) ; la formation professionnelle des adultes (mesure 2.16) et l'apprentissage (mesure 2.13) ;
- **certains dispositifs d'éducation et de formation innovant**, et notamment les projets conduits dans les **secteurs sanitaire et social** (mesures 1.08 et 1.11) et les investissements réalisés pour le développement des services à la personne.

Les réalisations se concentrent sur un nombre limité de thématiques

Trois thématiques couvrent plus de 90% de la programmation à mi-parcours : la formation, l'emploi et l'insertion

- une très large prédominance (56%) des réalisations concerne des projets qui visent à accroître la participation à **l'éducation et à la formation** tout au long de la vie : actions de réduction du décrochage scolaire et de la discrimination fondée sur le sexe ; actions pour favoriser l'accès à une formation initiale, professionnelle et supérieure de qualité ;
- une part importante de la programmation est consacrée à la mise en œuvre de mesures actives et préventives sur **le marché du travail** ;
- les actions visant au « développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien dans le contexte de restructurations sectorielles » et les **actions d'insertion** sont également bien représentées à mi-parcours.

Tableau 35 - Programmation des thèmes prioritaires

Axe PO	Libellé thème prioritaire	Programmé UE (M€)	Programmé coût total (M€)
1. Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et favoriser la mobilité éducative et professionnelle	Mesures visant à accroître la participation à l'éducation et à la formation	33,8	48,3
	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	28,1	40,2
	Développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien dans le contexte de restructurations sectorielles	22,0	31,4
	Élaboration, introduction et mise en œuvre de réformes dans les systèmes d'éducation et de formation	3,1	4,4
	Parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées	2,6	3,8
	Développement du potentiel humain dans les domaines de la recherche et de l'innovation	0,9	1,4
	Assistance technique	0,1	0,1
	Actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi	0,0	0,0
	Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail	0,0	0,0
2. Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active	Mesures visant à accroître la participation à l'éducation et à la formation	96,8	139,3
	Parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées	24,3	34,7
	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	14,5	20,7
	Développement de systèmes et de stratégies pour un apprentissage tout au long de la vie dans les entreprises (adaptabilité au changement des salariés)	6,4	10,4
	Soutien au travail indépendant et à la création d'entreprise	2,3	3,3
	Mesures visant à accroître la participation durable des femmes à l'emploi et leur progression professionnelle	0,7	1,0
	Élaboration, introduction et mise en œuvre de réformes dans les systèmes d'éducation et de formation	0,0	0,0

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

La Région, cofinanceur prédominant du PO FSE

Le principal co-financeur du PO FSE à La Réunion est la Région Réunion qui porte **34% de la programmation totale du PO** et qui couvre près d'un tiers du nombre de dossiers programmés. Au total, les 10 plus importants maîtres d'ouvrage portent ainsi près de 60% de la programmation totale, soit 208 millions d'euros et 145 dossiers programmés au 30 juin 2010, ce qui est constitué un gage de stabilité et d'assurance pour la suite de la programmation et les perspectives de dégageant d'office :

Tableau 36 - Programmation et nombre de projets des 10 principaux maîtres d'ouvrage

<i>Maître d'ouvrage</i>	<i>Nombre de projets</i>	<i>Montant programmés UE (€)</i>
<i>REGION REUNION</i>	72	119 737 137
<i>ANT</i>	5	21 346 035
<i>RSMA</i>	4	18 140 000
<i>Institut régional du travail social (IRTS)</i>	4	11 572 786
<i>Chambres consulaires</i>	7	10 471 322
<i>CNARM</i>	4	9 760 000
<i>Autres organismes de formation</i>	31	6 475 286
<i>Agence d'insertion (ADI)</i>	5	5 180 000
<i>CARIF-OREF</i>	9	2 839 975
<i>Pôle Insertion et Développement Emploi de la Formation Professionnelle</i>	4	2 558 540

Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Une part essentielle de la programmation réalisée en subvention globale

Comme énoncé précédemment, une des spécificités de mise en œuvre du FSE est la délégation à la Région de la gestion par l'octroi d'une subvention globale. **19 mesures** sur les 43 constituant le PO FSE entre dans la subvention globale FSE du Conseil régional, soit 71% de la programmation :

Tableau 37 - Part de la subvention globale dans la programmation

<i>Modes de financement</i>	<i>Montant programmé UE</i>
<i>Subvention globale</i>	<i>162,8</i>
<i>% du PO</i>	<i>71%</i>
<i>Autres mesures</i>	<i>67,4</i>
	<i>230,2</i>

Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

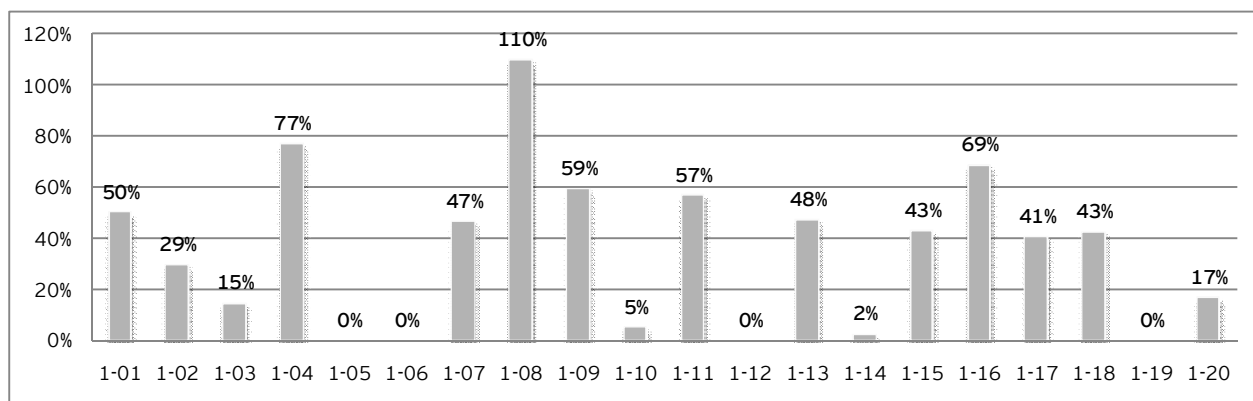
4.3.3. Des premières réalisations significatives

Programmé à hauteur de 44,7% (soit environ 230 M€ de FSE), l'évaluation à mi-2010 du PO FSE offre déjà de premiers éléments de réalisations et de résultats intéressants. L'analyse qui suit permet aussi de lister quelques mesures en retard de programmation, qu'il convient de dynamiser à l'aube de la seconde phase de programmation.

Axe prioritaire 1 : Répondre aux nouveaux défis en développant une offre de formation innovante et favorisant la mobilité éducative et professionnelle (en tournant)

Comme l'illustre l'histogramme suivant, les taux de programmation UE des mesures de l'axe 1 du PO FSE s'échelonnent de 0% à 110%. En outre, sur 22 mesures, 8 mesures ont des taux de programmation inférieurs à 20% et 4 mesures n'ont pas encore été mobilisées :

Figure 20 - Taux de programmation UE par mesure (axe 1)



Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Dédié au « tournant » et représentant 35% du PO FSE, l'axe 1 visant la mise en œuvre de dispositifs de formation professionnelle innovant est l'axe le mieux en avancé, avec un taux de programmation de 49% :

Tableau 38 -Taux de programmation de l'axe 1

Programmé UE (M€)	Dépenses UE (M€)	Taux
89	180	49,6 %

Source : Ernst & Young, données actualisées 7 août 2010

Pour rappel, l'axe 1 vise :

- le développement des dispositifs d'éducation et de formation innovants ;
- l'investissement dans l'ingénierie de formation pour anticiper les enjeux à venir ;
- la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale.

L'état de programmation élevé de l'axe 1 peut s'expliquer par le fait que **les deux projets emblématiques**, l'accompagnement au développement du secteur sanitaire et social d'une part et la mobilité des demandeurs d'emploi, qui pèsent 59% de la programmation, ont un très bon niveau d'avancement.

Objectif 1A : « Développer les dispositifs d'éducation et de formation innovante »

L'objectif 1A est le plus en avance du PO FSE avec un taux de programmation près de 55,8%. Avec 95 millions d'euros de dépenses UE, il pèse plus de la moitié de l'axe 1 et près de 1/5 du PO FSE.

Il comporte 11 mesures instruites par 3 services instructeurs, la DTEFP, la Région et la DRRT qui ont programmé au 7 août 2010, 64 projets.

Son bon niveau général de programmation peut s'expliquer par le fait que les trois principaux enjeux financiers de cet objectif - l'émergence de secteurs nouveaux (36,3 M€ de maquette UE) ; le développement du secteur social (14 M€) et le développement du secteur sanitaire (19 M€) - atteignent des taux de programmation supérieurs à 50% :

Tableau 39 - Taux de programmation et nombre de projets des mesures de l'objectif 1A

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nb de projets
1-01	Formation favorisant l'émergence de secteurs nouveaux, des pôles de développement et l'accompagnement des grands projets	50,1%	18,2	11
1-02	APP	29,5%	2,6	12
1-03	Dispositif régional d'aide en faveur des étudiants de haut niveau (bourse de 3ème cycle)	14,7%	0,9	2
1-04	Structurer une offre de formation innovante	76,9%	3,1	10
1-05	Modernisation du service public de l'emploi	0,0%	0,0	0
1-06	Transnationalité et expérimentation sur problèmes concrets	0,0%	0,0	0
1-07	Structuration et développement des services à la personne	46,6%	0,3	4
1-08	Accompagner le développement du secteur social par la formation	110,1%	15,3	6
1-09	Formation initiale EAM	59,3%	2,0	4
1-10	Consolidation de l'emploi scientifique (Post Doc)	5,1%	0,0	2
1-11	Accompagner le développement du secteur sanitaire par la formation	56,9%	10,8	2
	Total	55,8%	53,2	64

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Six mesures ont des réalisations notables à mi-parcours :

- La mesure 1.01 « formation favorisant l'émergence de secteurs nouveaux, des pôles de développement et l'accompagnement des grands projets » est l'enjeu financier principal de cet objectif. Cette mesure est portée par la Région et vise à la meilleure adéquation de l'offre et de la demande de formation. Les secteurs d'activité concernés par ces actions sont le tourisme, les TIC, les métiers du son et de l'image et le BTP. A cet égard, et en collaboration étroite avec la cellule de veille sur les grands projets du CARIF-OREF, la Région a développé des formations de BTP « grands chantiers » permettant de pouvoir en ressources humaines les entreprises maîtres d'œuvre des investissements d'infrastructures routières financés au titre du FEDER.
- La mesure 1.04 « structurer une offre de formation innovante » tend quant à elle à structurer une offre de formation adaptée aux publics les plus éloignés de l'emploi : des actions d'insertion et formation à destination des jeunes en difficultés et de la population carcérale ont ainsi été entreprises par la Région et la Chambre des métiers.
- Les mesures 1.07 « services à la personne », 1.08 « développement du secteur social » et 1.09 « développement du secteur sanitaire » répondent à des besoins importants en termes de formation et d'emploi. Les formations sanitaires et sociales sont financées par la Région au titre de sa compétence de droit commun. L'ARVISE, l'École des métiers d'aide à la personne (EMAP), l'Institut régional du travail social, les bourses du secteur social et les IFSI sont les principaux acteurs et instruments du développement des secteurs sanitaire et social à La Réunion. Selon les indicateurs renseignés par l'AGILE, près de 3 000 000 d'heures stagiaires auraient été financées à fin 2009.
- La mesure 1.09 « formation initiale EAM » est une mesure mono-projet finançant le programme annuel de l'AGEMAR, Association de Gérance de l'École Maritime Aquacole de La Réunion, qui propose des formations initiales aux métiers de la mer.

Analyse des mesures en retard de programmation

Quatre mesures sont en retard de programmation à mi-parcours :

- Les mesures 1.05 « modernisation du secteur public » et 1.06 « transnationalité et expérimentation sur problèmes concrets » n'ont pas démarré et ont fait l'objet de proposition de reliquats importants à mi-parcours, posant la question de leur opportunité. Néanmoins, la programmation de ces mesures ne devraient pas rester nulle jusqu'en 2013, avec des actions prochainement proposées au Maison de l'emploi pour la mesure 1.05 et un effort de sensibilisation des porteurs de projets potentiels devrait être déployé pour la mesure 1.06.
- Les mesures 1.03 « dispositif régional d'aide en faveur des étudiants de haut niveau » et 1.10 « consolidation de l'emploi scientifique » sont instruites par la DRRT qui rencontrent des retards importants dans les procédures d'instruction, d'où leur faible niveau de programmation à mi-parcours. Ces difficultés réglées, ces deux mesures devraient pouvoir atteindre un niveau de consommation satisfaisant en fin de programmation, avec néanmoins une proposition de reliquat important proposé sur la mesure 1.03.

Prospective

Les objectifs poursuivis en matière de structuration d'une offre de formation adéquate avec les besoins des entreprises et de développement des secteurs sanitaire et social sont clefs pour le PO FSE. Ils sont clairement en ligne avec les enjeux du territoire réunionnais et nécessitent donc d'être dynamisés.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, **les points d'attention suivants doivent être soulevés :**

- la nécessité d'un abondement des mesures 1.01 et 1.04 relatives à la mise en adéquation de l'offre et de la demande de formation et des mesures 1.07, 1.08 et 1.11 visant le développement des services à la personne et des secteurs sanitaire et social particulièrement porteurs et pourvoyeurs d'emplois à La Réunion ;
- une analyse des difficultés d'avancement de certaines mesures, notamment la mesure 1.05 sur la modernisation du secteur public de l'emploi et la mesure 1.06 sur la transnationalité.

Objectif 1B : « Investir dans l'ingénierie de formation pour anticiper les enjeux à venir »

L'objectif 1B est un des objectifs les plus en retrait du PO FSE, avec un niveau de programmation de 35%. Au regard du montant de sa maquette financière (10 millions d'euros, soit 2% du PO FSE et 6% de l'axe 1), il n'apparaît pas comme un objectif prioritaire.

Il comporte **3 mesures** instruites par 2 services instructeurs, la DTEFP et la Région qui ont programmé au 7 août 2010, **8 projets**.

Son **niveau général de programmation** en deçà de la plupart des autres objectifs du PO FSE peut s'expliquer par :

- le fait que ces mesures en « tournant » sont des mesures nouvelles et que par les opérateurs soient encore peu sensibilisés aux actions proposées ;
- un manque d'animation spécifique à destination des porteurs de projets potentiels.

Tableau 40 - Taux de programmation et nombre de projets des mesures de l'objectif 1B

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nb de projets
1-12	Améliorer la définition des cursus de formation	0,0%	0,0	0
1-13	Développer les missions d'analyse des besoins et améliorer la lisibilité de l'offre de formation	47,5%	3,5	7
1-14	Dynamiser l'ingénierie de la commande publique de formation	2,4%	0,03	1
	Total	35,0%	3,5	8

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Une mesure connaît des réalisations notables à mi-parcours :

- La mesure 1.13 « Développer les missions d'analyse des besoins et améliorer la lisibilité de l'offre de formation », enjeu financier principal de cet objectif, avec 7,3 millions d'euros de dépenses UE, atteint un taux de programmation satisfaisant de 47,5%. Cette mesure est entièrement consacrée au financement par la Région et l'État du **programme d'actions du CARIF-OREF** au titre de ses missions de base et des missions de la cellule Régionale Inter-service en validation des acquis de l'expérience (VAE).

Analyse des mesures en retard de programmation

- **La mesure 1.14 « dynamiser l'ingénierie de la commande publique »** n'a été mobilisée par la Région qu'une seule fois, pour le financement d'une étude d'assistance à maîtrise d'ouvrage publique pour la définition d'un dispositif de suivi et d'évaluation du Plan régional de Développement des Formations (PRDF). Réalisée par le cabinet Ernst & Young en 2007, cette mission a donné lieu à des résultats concrets, notamment la redéfinition de plate-forme Formanoo gérée par le CARIF-OREF. Néanmoins, cette mesure reste largement sous-consommée à l'heure actuelle.
- **La mesure 1.12 « amélioration de la définition des cursus de formation »** n'a pas démarré à mi-parcours. Portée par la Région, l'opportunité du maintien de cette mesure pour la suite de la programmation n'a pas été confirmée, cette décision étant soumise aux orientations de la nouvelle mandature régionale.

Prospective

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, **une réflexion doit être menée sur ces mesures**, à travers :

- une analyse des difficultés de trésorerie récurrentes rencontrées par le CARIF-OREF dues principalement à la complexité du système de conventionnement et surtout, au retard de signature des conventions annuelles, entravant le déblocage des crédits en début d'année et contraignant l'organisme à un financement de ses actions sur fonds propres pendant le 1er semestre de chaque année.
- les opportunités à venir de lancer des appels d'offres pour dynamiser la mesure 1.12 « Améliorer la définition des cursus de formation » et 1.14 « Dynamiser l'ingénierie de la commande publique de formation ».

Objectif 1C : « Encourager la mobilité éducative et professionnelle à l'échelle internationale »

L'objectif 1C atteint un niveau d'avancement de 45,7%, en ligne avec le taux de programmation moyen du PO FSE de 44,5%. Il représente 40% de l'axe 1 et environ 1/6 du PO FSE.

Il comporte 5 mesures instruites par 3 services instructeurs, le Département, la DTEFP et la Région, qui ont programmé au 7 août 2010, 17 projets.

Son bon niveau général de programmation peut s'expliquer par le fait que l'ouverture de l'île sur l'extérieur est reconnue depuis longtemps comme un enjeu clé par la population réunionnaise et les acteurs de la formation concernés.

Tableau 41 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 1C

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nb de projets
1-15	Mobilité des étudiants	42,9%	0,7	3
1-16	Mobilité des demandeurs d'emploi	68,6%	9,8	4
1-17	Dispositif de mobilité en faveur des demandeurs d'emploi	40,6%	22,4	7
1-18	Allocation de scolarité des étudiants	42,7%	0,9	3
1-19	Développer l'apprentissage des langues étrangères	0,0%	0,0	0
	Total	45,7%	33,8	17

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Quatre mesures ont des réalisations notables à mi-parcours :

- Les mesures 1.15 « mobilité des étudiants » et 1.18 « allocation de scolarité des étudiants », aide complémentaire versée par le Département aux étudiants boursiers, a donné lieu à des réalisations notables : selon les indicateurs consolidés par l'AGILE à fin 2009, plus de **2 200 étudiants seraient bénéficiaires du programme mobilité du Conseil Général**, assez éloigné néanmoins de l'objectif de 7 600 départs d'étudiants en 2013.
- Les mesures 1.16 « mobilité des demandeurs d'emplois » et 1.17 « dispositif de mobilité en faveur des demandeurs d'emplois » sont deux mesures emblématiques du PO FSE à La Réunion. Déjà inscrites au titre du DOCUP 2000-2006, elles représentent à elles deux 90% de la maquette UE de l'objectif 1C, soit plus 69 millions d'euros de FSE dédiés. **La mesure 1.16**, portée par le CNARM (programme annuel) et financée par le Département, pèse 14 M€ de crédits européens et atteint une programmation optimale de près de 70%. Elle est complémentaire avec **la mesure 1.17** portée par la Région au titre de l'aide à la première installation et surtout par l'Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'Outre Mer (ANT), dont le programme « mobilité » annuel est financé par l'État et la Région à hauteur respectivement d'environ 6 millions d'euros. Selon les indicateurs précités, **7 200 demandeurs d'emplois auraient bénéficié de ces actions à fin 2009**, soit un niveau proche de la valeur cible qui s'élève à 8 000.

Analyse des mesures en retard de programmation

- **La mesure 1.19 « développer l'apprentissage des langues étrangères »** n'a pas démarré à mi-parcours. Portée par la Région, l'opportunité du maintien de cette mesure pour la suite de la programmation n'a pas été confirmée, cette décision étant soumise aux orientations de la nouvelle mandature régionale.

Prospective

Les objectifs poursuivis en matière de mobilité des étudiants et des demandeurs d'emplois sont capitaux pour La Réunion, comme pour l'ensemble des DOM. Ils sont clairement en ligne avec les enjeux du territoire réunionnais.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, une réflexion pourra être conduite sur :

- la nécessité de **dynamiser la mobilité des étudiants** (mesure 1.15) permettant d'atteindre le niveau de 2000-2006 et l'objectif fixé pour 2013 et de la mobilité des demandeurs d'emplois (mesure 1.16) qui rencontrent à mi-parcours un franc succès ;
- une redéfinition, en accord avec la volonté de la nouvelle mandature, de la mesure 1.19 relative au développement des langues étrangères.

Assistance technique

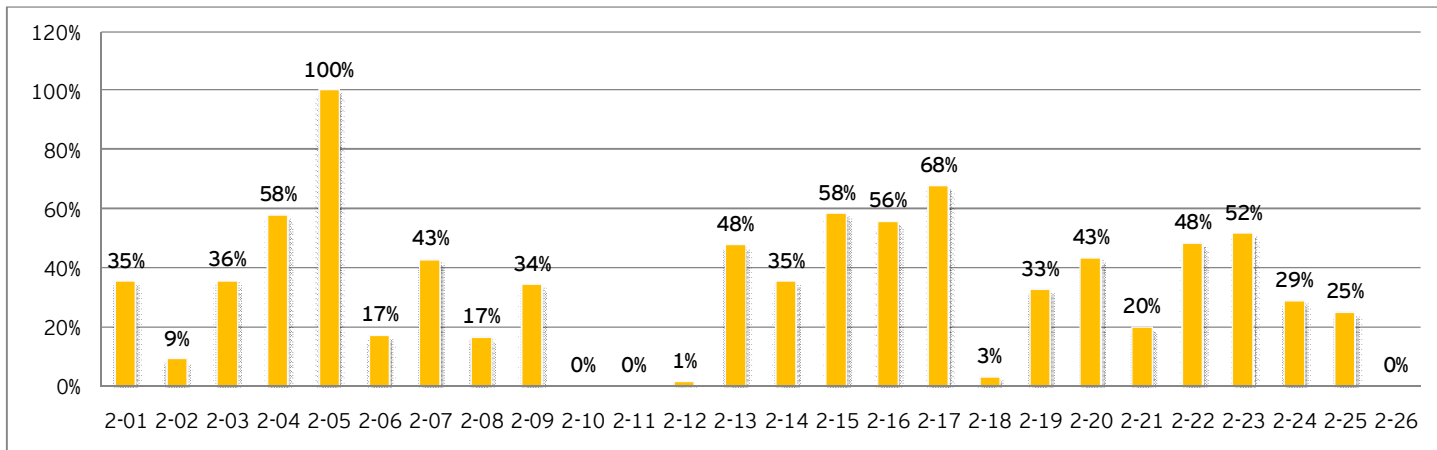
L'assistance technique a permis le financement de « missions » portées par le Département et présentées annuellement (2008 et 2009) à l'AGILE pour instruction.

50 000 euros ont ainsi été octroyés en 2008 (taux d'intervention de l'UE de 100%) et 20 000 euros en 2009, soit un taux de programmation de 16,7% au 30 juin 2010.

Axe 2 : Renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active (en continuité)

Les taux de programmation des mesures de l'axe 2 sont tout aussi hétérogènes que ceux de l'axe 1 : 9 mesures ont un taux de programmation au 7 août supérieur à 40% ; 8 mesures, dont 3 non encore mobilisées, sont particulièrement en retrait avec des taux de programmation inférieur à 20% :

Figure 21- Taux de programmation UE par mesure (axe 2)



Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Dédié à la « continuité » et représentant 65% du PO FSE, l'axe 2 visant la mise en œuvre des dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage les plus structurants pour La Réunion, est l'axe le « moins » bien avancé, avec un taux de programmation de 42%, soit 7,5 points inférieurs à l'axe 1 :

Tableau 42 - Tableau 43 - Taux de programmation de l'axe 2

Programmé UE (M€)	Dépenses UE (M€)	Taux
141	337	42%

Source : Données AGILE

Pour rappel, il tend à renforcer la cohésion sociale et poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation de la population active en :

- favorisant l'insertion par une offre de formation adaptée ;
- accédant à l'emploi par la voie de l'apprentissage ;
- accompagnant les demandeurs d'emplois sur la marché du travail par la qualification ;
- promouvant l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et les dispositifs ;
- enfin, en anticipant les mutations économiques en adaptant les compétences des salariés au marché du travail.

Objectif 2A : « Favoriser l'insertion par une offre de formation adaptée »

L'objectif 2A est un des objectifs le plus en retrait du PO FSE à mi-parcours avec un taux de programmation près de seulement 30% au 7 août 2010. Il représente environ un quart de l'axe 2 et 17% du programme.

Il comporte 12 mesures instruites par 3 services instructeurs, la Région, la DTEFP et le Rectorat (la mesure 2.08 uniquement), qui ont programmé 90 projets au 7 août 2010.

Son relatif faible niveau général de programmation peut s'expliquer par une montée en puissance progressive des actions proposées : sur les 90 projets financés à mi-parcours sur cet objectif, environ 60% n'ont été programmés qu'au cours des années 2009 et 2010, les services instructeurs se concentrant sur les mesures des objectifs 2B (développement de l'apprentissage) et 2C (accompagnement des demandeurs d'emplois), mesures à fort enjeu financier, historiques et éprouvées.

Tableau 44 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2A

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nb de projets
2-01	Construire une offre adaptée aux besoins et capacités des publics	35,4%	10,8	6
2-02	Actions individuelles et collectives en faveur des publics les plus en difficulté	9,0%	2,1	2
2-03	Accompagner la création d'entreprise par les publics en difficulté	35,7%	2,3	12
2-04	Formation et accompagnement pour l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires des minima	57,9%	5,2	6
2-05	Chantier d'insertion dans le domaine de l'environnement	100,0%	2,1	5
2-06	Favoriser le développement et la structuration du secteur de l'économie sociale et solidaire	17,2%	0,1	2
2-07	PLIE	42,9%	3,4	46
2-08	Accompagner les publics peu formés en parcours vers la qualification professionnelle et l'emploi (MGI - FCIL -	16,8%	0,4	7
2-09	Appui social individualisé	34,4%	0,5	3
2-10	Aide au retour à l'emploi et/ou accompagnement des jeunes en difficulté	0,0%	0,0	0
2-11	Prestations en faveur des demandeurs d'emploi	0,0%	0,0	0
2-12	Insertion par l'activité économique	1,4%	0,0	1
	Total	30,4%	26,9	90

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Quatre mesures ont des réalisations notables à mi-parcours :

- **La mesure 2.01 « construire une offre adaptée aux besoins et capacités des publics »** représente l'enjeu financier principal de l'objectif avec 31 millions d'euros de dépenses UE, soit un tiers de l'objectif 2A. Cette mesure, portée par la Région, vise au développement des **parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées**. Trois programmes sont portés par la Région au titre de cette mesure : les projets d'initiatives locales (PIL) ; la plateforme de remise à niveau et de pré-qualification (4,4 M€ de FSE programmés) ; et le programme de formation de remise à niveau et de redynamisation sociale (4,8 M€ de FSE).
- **La mesure 2.03** vise au soutien du travail indépendant et à la création d'entreprise à destination des publics en difficultés. Plus de 6 millions d'euros de FSE sont dédiés à cette mesure qui atteint une programmation de 36% à mi-parcours. Les principaux bénéficiaires de ce dispositif porté par le Département sont Réussit Réunion Situation qui a lancé une couveuse d'entrepreneurs ; l'AD2R et l'Association pour le développement économique local (ADEL) au titre des prestations d'accueil, d'accompagnement et de suivi des porteurs de projets économiques et l'ADIE qui propose un crédit solidaire et une aide à la création et au premier développement de très petites entreprises ;
- **La mesure 2.04 « Formation et accompagnement pour l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires des minima sociaux et des contrats aidés »** atteint également un bon niveau de programmation (57%). Cette mesure porte principalement sur le financement de **deux projets de l'Agence Département d'Insertion**, le dispositif chèques compétence (près de 2 millions d'euros de FSE) et la formation des bénéficiaires de contrats aidés dans le domaine de l'environnement.
- **La mesure 2.05 « chantier d'insertion dans le domaine de l'environnement »** est une vraie réussite avec une programmation optimale qui atteint 100% à mi-2010, soit 2 M€ de FSE programmés permettant le financement de 2 projets en faveur de parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées portés d'une part, par l'association Cœur Vert qui met en place un chantier d'insertion et d'autre part, par l'ONF au titre de son programme annuel d'encadrement de personnes en grande difficulté sociale par le biais de chantier d'insertion.
- **La mesure 2.07 « Plan Local d'Initiatives économiques - PLIE »** est une mesure essentielle du PO FSE. Le niveau de pénétration de ce dispositif connu et éprouvé par les acteurs institutionnels et les porteurs de projets est très satisfaisant, avec 46 projets financés à mi-parcours et 3,4 millions d'euros programmés, soit une moyenne de 72 340 euros par projet. Les bénéficiaires sont de nature diverse : entreprises privées (Greta industrie dans le BTP, SARL Capital formation, Bonbon piment ; etc.) ; missions locales de La Réunion ; Chantiers d'insertion ; ANPE ; etc.

Analyse des mesures en retard de programmation

Quatre mesures sont en retard de programmation à mi-parcours :

- **La mesure 2.02 « actions individuelles et collectives en faveur des publics les plus en difficulté »** représente la deuxième priorité de cet objectif, avec 23 millions d'euros de dépenses UE dédiés. Comme la mesure 2.01, cette mesure est portée par la Région et vise au développement des parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées. Les deux programmes financés, le programme régional de formation de remise à niveau et celui dédié à la redynamisation sociale, représentent 1 M€ de FSE programmés. La redondance de cette mesure avec la mesure 2.01 peut expliquer sa faible programmation.
- **La mesure 2.08 « accompagner les publics peu formés en parcours vers la qualification professionnelle et l'emploi »** vise à accroître la participation à l'éducation et à la formation. Instruite

par le Rectorat, elle n'a donné lieu qu'à trois projets portés par le groupe d'intérêt public formation continue et insertion professionnelle : un programme annuel de remotivation des élèves dans un parcours de formation et des actions de re-préparation à l'examen par alternance du BEP secteur tertiaire.

- **Les mesures 2.10 « aide au retour à l'emploi et/ou accompagnement des jeunes en difficulté » et 2.11 « prestations en faveur des demandeurs d'emploi »** n'ont pas démarré. La première vise à la mise en place de parcours d'insertion et de retour à l'emploi tandis que la seconde a pour objectif la mise en œuvre de mesures actives sur le marché du travail. Selon la DTEFP, la mesure 2.10 devrait permettre le financement annuel des missions locales pour leur mission d'accompagnement des jeunes bénéficiaires du fonds FIPJ et donc atteindre un niveau de programmation favorable d'ici 2013. De même, les perspectives de programmation de la mesure 2.11 sont bonnes avec la mobilisation prochaine du FSE sur des actions de suivi renforcé d'ores et déjà mises en œuvre par Pôle Emploi.
- **La mesure 2.12 « insertion par l'activité économique »** a très faiblement démarré avec 9 800 euros de FSE programmés au titre de la professionnalisation des permanents des structures de l'IAR, chargés de l'accompagnement socioprofessionnel, portés par l'IRTS (institut régional du travail social).

Prospective

Les objectifs poursuivis en **matière d'insertion des publics les plus en difficulté** sont essentiels dans une logique de « convergence » et de rattrapage des écarts de niveaux de vie avec la métropole.

Pourtant, selon les indicateurs consolidés par l'AGILE, et comme le confirme le taux de programmation en retrait de cet objectif, les réalisations atteintes à mi-parcours sont largement en deçà des objectifs fixés, avec 12 300 bénéficiaires mis en parcours à fin 2009 contre 110 000 pour la valeur cible et 518 activités créées contre 4 000 prévues. Seules les près de 900 000 heures stagiaires dispensées semblent en ligne avec les prévisions (1 700 000).

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, **les points d'attention suivants pourraient être soulevés :**

- la nécessité d'un abondement de **la mesure 2.05 « chantier d'insertion dans le domaine de l'environnement »** et certainement 2.07 « PLIE » qui fait face à de très nombreuses demandes de financement de porteurs de projets rompus à ce dispositif.
- une analyse des difficultés d'avancement de certaines mesures, notamment des mesures 2.08 et 2.12.

Objectif 2B : « Accès à l'emploi par la voie de l'apprentissage »

L'objectif 2B a un **taux de programmation supérieur de près de 5 points au taux moyen de l'axe 2 (43%)**. Il représente 18% de l'axe 1 et 12% du PO FSE.

Il comporte **1 seule mesure** instruite par la Région, correspondant à 14 projets programmés au 7 août 2010.

Tableau 45 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2B

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nombre de projets
2-13	Élever les niveaux de qualification par l'apprentissage	47,6%	28,6	14
	Total	47,6%	28,6	14

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

- Cette mesure portée par la Région au titre de sa compétence de droit commun est dédiée au financement des actions des CFA ; du programmes apprentissage « commerce et services » de la Région et du programme de formation par l'apprentissage de la Chambres des métiers.
- Selon les indicateurs de réalisation consolidés par l'AGILE, 3 923 jeunes étaient en apprentissage en 2009, soit un niveau supérieur à l'objectif fixé de 3 500 apprentis/an et un peu plus de 1 600 000 heures de formation ont été dispensées depuis 2007, soit une valeur proche de la cible établie à 1 700 000 heures de formation.

Prospective

Les objectifs poursuivis en matière d'apprentissage sont clefs pour le PO FSE. Ils sont clairement en ligne avec les enjeux du territoire réunionnais, représentent à mi-parcours une réussite et gagneraient donc à être consolidés.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, **la nécessité d'un abondement de cette mesure**, notamment dans la perspective de l'ouverture de 22 sections d'apprentissage supplémentaires d'ici 2013, semble avérée.

Une attention particulière est néanmoins à porter sur **les conséquences actuelles de la crise économique** entraînant une diminution de nombre d'employeurs proposant des contrats d'apprentissage.

Objectif 2C : « Accompagner les demandeurs d'emploi sur le marché du travail par la qualification »

L'objectif 2C a un très bon niveau d'avancement à mi-parcours avec un taux de programmation de près de 51%. Il représente par ailleurs plus de la moitié de l'axe 2 et quasiment un tiers du PO FSE.

Il comporte **4 mesures** instruites par deux services instructeurs, la Région et la DTEFP qui ont programmé au 7 août 2010, **47 projets** au titre de cet objectif.

Son niveau élevé de programmation s'explique principalement par le fait que **les mesures 2.14, 2.15 et 2.16 sont historiques, emblématiques et essentielles** à la politique de formation professionnelle et d'apprentissage à La Réunion.

Tableau 46 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2C

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nombre de projets
2-14	Développer la professionnalisation et l'accès à la qualification des demandeurs d'emplois	35,3%	14,5	21
2-15	RSMA	58,3%	18,1	4
2-16	Formation Professionnelle des adultes	55,7%	40,4	3
2-17	Formations initiales au métier agricole	67,8%	3,0	19
	Total	51,0%	76,1	47

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Les quatre mesures de l'objectif 2C ont des réalisations notables à mi-parcours :

- **La mesure 2.14 « Développer la professionnalisation et l'accès à la qualification des demandeurs d'emplois »** : le taux de programmation de cette mesure en retrait par rapport à la moyenne de la programmation du PO FSE peut s'expliquer par la multiplication des recours lors des procédures de marchés publics. La Réunion est l'unique financeur de cette mesure (préfinancement et marchés publics) qui porte sur des actions de formations dans des secteurs aussi divers que l'agroalimentaire, le commerce, les services, l'animation socioculturelle et sportive ou encore la coiffure et l'esthétique. Le Conseil régional finance également, au titre de cette mesure, les bourses des stagiaires de l'École de Gestion et de Commerce de La Réunion (EGCR) et le programme annuel de cette même école.
- **La mesure 2.15 « RSMA »** : le Régiment du Service militaire Adapté de La Réunion est un dispositif qualifiant au profit de jeunes volontaires. Le FSE, avec une contrepartie nationale, finance le programme annuel du RSMA.
- **La mesure 2.16 « Formation Professionnelle des adultes »** concerne le programme d'actions financé sans contrepartie nationale par la Région au titre de sa subvention globale. L'AFPAR reçoit ainsi annuellement un préfinancement régional couvrant ses frais de fonctionnement d'un montant moyen de 13 M€. Tout comme le CARIF-OREF, l'AFPAR rencontre certaines difficultés de trésorerie en début d'année civile, problématique relative au retard de la signature de la convention la liant à la Région.
- **La mesure 2.17 « Formations initiales au métier agricole »** : 19 dossiers ont été programmés au 7 août 2010 sur cette mesure qui porte sur le financement d'actions de formations initiales dans le secteur agricole. Ces projets éligibles au FSE sont financés par l'État. Les Maisons familiales rurales (MFR) et l'Institut rural de l'éducation et d'orientation (IREO) sont les deux principaux bénéficiaires de cette mesure.
- Selon les indicateurs consolidés par l'AGILE, **4 604 personnes** auraient bénéficié de ces actions à fin 2009, soit un niveau en retrait par rapport à la valeur cible fixée à 9 200 par an. Près de 3,5 millions d'heures / stagiaires auraient en outre été dispensées en 2009.

Prospective

Les objectifs poursuivis en matière de formation professionnelle des adultes sont primordiales pour La Réunion : leurs atteintes contribuent en effet à la hausse du niveau de qualification de la population et donc de l'employabilité des Réunionnais, deux enjeux majeurs de la région.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, un **possible abondement de l'ensemble de ces mesures** doit être étudié : dans un contexte de crise économique, une dynamisation de ces projets particulièrement structurants pour la formation de la population semble en effet opportune.

Objectif 2D : « Promouvoir l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et dispositifs

L'objectif 2D est celui qui est le plus en retrait à mi-parcours avec un taux de programmation près de 30% au 7 août 2010. Néanmoins, la mesure qui avance le mieux est celle qui est la mieux dotée financièrement : 12M€ de maquette UE est en effet destiné à **la lutte contre l'illettrisme** (mesure 2.21), avec un taux de programmation satisfaisant d'environ 43%.

Cet objectif, qui représente une faible part de l'axe 2 (7%), comporte **4 mesures**, principalement instruites par la DTEFP et pour la mesure 2.21 « *Lutte contre les situations génératrices d'exclusion* », par le Rectorat. Son faible niveau général de programmation peut s'expliquer par le fait que la promotion de l'égalité des chances, à l'exception de la lutte contre l'illettrisme, n'apparaît plus comme une priorité majeure dans le PO FSE, à la différence du DOCUP où cette thématique était davantage mise en avant.

Tableau 47 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2D

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nombre de projets
2-18	Agir pour la diversité et contre les discriminations	3,0%	0,1	2
2-19	Action en faveur de la mixité/égalité - mainstreaming	32,6%	0,7	6
2-20	Lutte contre l'illettrisme	43,4%	5,3	11
2-21	Prévenir et lutter contre les situations génératrices d'exclusion	20,1%	1,0	5
	Total	29,9%	7,1	24

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Deux mesures ont des réalisations notables à mi-parcours :

- **La mesure 2.20** « Lutte contre l'illettrisme » : La Région est le principal bénéficiaire du FSE sur cette mesure qu'elle gère en marchés publics et qui remporte un franc succès depuis le début de la programmation. Il est à rappeler que les besoins en la matière sont colossaux, avec plus de 20% de la population qui est en situation d'illettrisme. Le CARIF-OREF contribue également à la mise en place d'actions en faveur de cette thématique au titre de sa mission d'appui à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme. Selon les indicateurs consolidés par l'AGILE, plus de 500 000 heures de formation ont ainsi été dispensées en 2009 (soit environ deux fois moins que la valeur cible).
- **La mesure 2.19** « Action en faveur de la mixité/égalité - mainstreaming » : cette mesure s'inscrit dans une logique de « tournant » et bénéficie depuis 2008 à deux bénéficiaires : l'Agence pour l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au titre de son programme « Chance Égale » et l'association Finaliser Transmettre Mobiliser qui réalise notamment des études sur les opportunités d'emplois du public féminin.

Analyse des mesures en retard de programmation

Deux mesures sont en retard de programmation à mi-parcours :

- **La mesure 2.21** « Prévenir et lutter contre les situations génératrices d'exclusion » porte sur le dispositif « Contrat Local d'Accompagnement scolaire » financé par l'État depuis 2009, en contrepartie FSE. Cinq associations ont ainsi bénéficié du FSE à ce titre au cours de l'année scolaire 2009/2010.
- **La mesure 2.18** « Agir pour la diversité et contre les discriminations ». Seuls deux projets ont été programmés à mi-parcours, l'un porté par l'INSEE relatif à la contribution réunionnaise à l'enquête Migrations - Familles - Vieillesse et l'autre, par l'association Finaliser Transmettre Mobiliser pour son programme d'actions annuel.

Prospective

Les objectifs poursuivis en matière de promotion de l'égalité des chances en intervenant sur les acteurs et les dispositifs semblent être passés au second plan dans le PO FSE. Dans le contexte de crise économique, une réflexion sur une dynamisation des mesures de l'objectif 2D pourrait être menée afin d'accroître la lisibilité de ces mesures.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, les points d'attention suivants pourraient être soulevés :

- la nécessité d'un **abondement de la mesure relative à la lutte contre l'illettrisme** qui, si elle est bien programmée, pourrait être largement dynamisée, au regard des forts besoins de la population. Les actions de communication pourraient en outre être renforcées : ceci contribuerait à une optimisation de la mesure et éventuellement, à l'atteinte d'ici 2013 de l'objectif fixé de dispenser des formations de pré-qualification à plus de 1 million de Réunionnais.
- une analyse des difficultés d'avancement **des mesures 2.21 et 2.18** : des actions de sensibilisation auprès des porteurs de projets potentiels sont certainement à conduire dans la seconde partie de la programmation.

Objectif 2E : « Anticiper les mutations économiques en adaptant les compétences des salariés au marché du travail »

L'objectif 2E a avec un taux de programmation près de 40% au 7 août 2010. Il ne représente qu'une faible part de l'axe 2 (4% de la maquette UE).

Il comporte 5 mesures instruites par 2 services instructeurs, la DTEFP et la Région : 22 projets ont été programmés au 7 août 2010. Son niveau de programmation global est en deçà de l'avancement moyen de lu PO FSE mais reste néanmoins satisfaisant (près de 40%).

Tableau 48 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2E

N° mesure	Intitulé	Taux de programmation UE	Montant programmé (M€)	Nombre de projet
2-22	Adapter les compétences des salariés aux mutations économiques	48,5%	1,2	2
2-23	EDEC+DIF	51,6%	4,0	11
2-24	Agir sur le développement des compétences	28,9%	0,6	5
2-25	VAE	24,9%	0,5	4
2-26	Formation en milieu rural	0,0%	0,0	0
	Total	39,8%	6,3	22

Source : Ernst & Young, données AGILE actualisées au 7 août 2010

Analyse des premières réalisations et résultats

Deux mesures ont des réalisations notables à mi-parcours :

- la mesure 2.22 « Adapter les compétences des salariés aux mutations économiques » se concentre depuis 2007 sur le secteur de l'artisanat et porte sur le financement d'une part, du programme de

formation continue dans le secteur de l'artisanat du Conseil régional et d'autre part, sur le programme annuel « artisanat » de la Chambre des métiers et de l'artisanat.

- **la mesure 2.23 « EDEC+DIF »** consiste au financement, par l'État et/ou la Région des OPCA et branches professionnelles (FONGECIF, ARFOBAT, FAFSEA, OPCALIA, AGEFOS, etc.) au titre, soit du congés individuels de formation (CIF) pour lesquels la dotation annuelle régionale est légale et obligatoire ; soit de programmes d'actions portant, à titre illustratif, sur la « sécurisation des parcours professionnels et de l'emploi » (OPCALIA).

Analyse des mesures en retard de programmation

Deux mesures sont en retard de programmation à mi-parcours :

- **La mesure 2.24 « Agir sur le développement des compétences »** concerne essentiellement le financement par l'État, la Région et le Département, du programme d'actions de l'Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ARACT).
- **La mesure 2.25 « Validation des Acquis de l'Expérience »** : compétence de droit commun du Conseil régional au titre de son Plan de Régional de Développement des Formations (PRDF), la VAE, dispositif pourtant fondamental de la qualification et de la professionnalisation de la population active, n'apparaît pas comme une priorité du PO FSE, avec seulement 0,5 M€ qui lui sont dédiés, consacrés depuis 2007 au versement d'une subvention par la Région au CARIF-OREF au titre des missions portées par la Cellule Régionale Inter-Service en Validation des Acquis de l'Expérience (CRIS-VAE).

La mesure 2.26 « Formation en milieu rural » n'a pas démarré à mi-parcours : son articulation avec le FEADER est certainement à revoir.

Prospective

Les actions conduites dans le monde du travail contribuent à l'augmentation globale de la qualification de la population de La Réunion, enjeu majeur de la politique de formation et d'emploi à La Réunion.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, les points d'attention suivants pourraient être soulevés :

- Le périmètre d'intervention de la mesure 2.22 « Adapter les compétences des salariés aux mutations économiques » pourrait être élargi à d'autres secteurs que l'artisanat.
- La VAE (mesure 2.25), dispositif clé de la formation professionnelle, semble « sous-utilisée » à ce stade à La Réunion et pourrait bénéficier d'un abondement à mi-parcours et d'une mobilisation plus importante des acteurs.

4.3.4. De bonnes perspectives de programmation, des enjeux à arbitrer dans le cadre de la révision à mi-parcours

Des perspectives encourageantes d'ici fin 2010 : une programmation qui pourrait dépasser 60% de la maquette

La programmation à fin décembre 2010 devrait atteindre 312 millions d'euros, soit 60% de la maquette UE. La programmation prévisionnelle à fin décembre 2013 devrait quant à elle s'élever à près de 500 millions d'euros, soit plus de 95% des dépenses FSE allouées.

Tableau 49 - Programmation à fin 2010

	Taux de programmation au 30 juin (Présage)	Taux de programmation à fin 2010 (prévision)
Axe 1	49,6%	70%
Axe 2	42%	55%
Total	45%	60%

Source : Ernst & Young, à partir des données AGILE, tableaux de prévisions financières et fiches de révision à mi-parcours

Peu de reliquats dans le cadre de la révision

A ce stade, 39,5 M€ de reliquats, soit 7% de la maquette UE ont été validés par le CLS restreint.

Ces reliquats concernent essentiellement :

- un rééquilibrage des mesures entre elles ;
- la prise en compte du prorata temporis (reliquat automatique sur programmation prévisionnelle).

Quelques demandes d'abondement nécessitant des arbitrages

Au total, les montants des abondements proposés pour couvrir les prévisions de programmations du PO FSE s'élèvent à **94,4 millions d'euros**, bénéficiant plus largement à l'axe 1 (58,9 M€ d'abondement contre 35,5 M pour l'axe 2).

Les principales **demandes d'abondements**, pressenties à ce stade par le partenariat local, et dont l'opportunité est confirmée par nos analyses, se concentrent sur deux types de mesures :

- **les mesures emblématiques du PO FSE** qui ont rencontré un franc succès depuis 2007 : l'adéquation entre l'offre et la demande de formation (mesures 1.01, 1.02 et 1.04) ; la mobilité (mesures 1.15 à 1.17) ; le PLIE (2.07), l'apprentissage (2.13) ; la formation professionnelle des adultes (2.16) ou encore le RSMA ;
- les mesures qui nécessitent d'être dynamisées au regard des forts besoins de la population en matière de formation, comme par exemple, la VAE (2.25) et l'illettrisme (2.20).

Une attention doit a contrario être maintenue au sujet :

- de certains projets nouveaux, sans historique, qui n'ont pas réussi à mi-parcours à trouver leurs publics cibles :
 - les projets relatifs à la modernisation du service public (1.05), à la transnationalité et à l'expérimentation de problèmes concrets (1.06) ainsi que les projets de dynamisation de l'ingénierie de la commande publique (1.14) ;
 - les actions en faveur de la lutte contre les discriminations (2.18) et des formations en milieu rural (2.26).
- de projets dont les modalités précises d'intervention ont été définis tardivement mais qui devraient rapidement gagner en puissance : les mesures d'accompagnement des jeunes en difficultés et des demandeurs d'emplois (mesures 2.10, 2.11, 2.12).
- de projets qui connaissent des retards de programmation : tel est le cas notamment de la mesure instruite par la DRRT (dispositif régional d'aide en faveur des étudiants de haut niveau - mesure 1.03).

Plus globalement, l'exercice de révision à mi-parcours devra prendre en considération le contexte de crise économique et sociale qui accentue les besoins en matière de formation et d'emploi, tout en réduisant les offres d'emploi, comme l'illustre une diminution récente du nombre d'employeurs prêts à s'engager dans un contrat d'apprentissage.

4.3.5. Conclusion : la contribution du PO FSE aux priorités de la stratégie régionale intégrée

La contribution financière du FSE à la Stratégie régionale plurifonds

Le PO FSE contribue de manière prédominante par rapport aux autres programmes européens concernés (FEDER Coopération, FEDER Convergence, FEADER), à l'axe 1 « compétitivité humaine » de la stratégie régionale : le FSE pèse 74% de la maquette UE de l'axe 1 et près de 80% de sa programmation à mi-parcours :

Tableau 50 - Contribution financière du PO FSE à la stratégie régionale intégrée

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE	Prog. UE	% de prog.	Nombre de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	FEDER Convergence	24,4	10,8	44%	3
		FEDER Coopération	0,2	0,0	0%	1
		FSE	92,9	52,8	57%	9
sous-total objectif 111			117,4	63,7	54%	13
Contribution du FSE à l'objectif n°111 de la stratégie			79%	83%	% supérieur	69%

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE	Prog. UE	% de prog.	Nombre de mesures
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	FEDER Coopération	2,2	0,9	42%	1
		FSE	83,8	36,1	43%	8
sous-total objectif 112			86,1	37,1	43%	9
Contribution du FSE à l'objectif n°112 de la stratégie			97%	97%	% équivalent	89%
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	FEDER Coopération	4,1	-	0%	1
		FSE	6,6	1,0	16%	4
sous-total objectif 113			10,7	1,0	10%	5
Contribution du FSE à l'objectif n°113 de la stratégie			62%	100%	% supérieur	80%
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	FEDER Convergence	30,5	11,5	38%	4
		FEDER Convergence	3,2	1,2	37%	3
		FSE	112,2	33,5	30%	15
sous-total objectif 121			145,9	46,2	32%	22
Contribution du FSE à l'objectif n°121 de la stratégie			77%	72%	% équivalent	68%
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	FEADER	0,7	0,1	18%	1
		FEDER Convergence	118,8	37,5	32%	6
		FSE	220,9	106,7	48%	9
sous-total objectif 122			340,4	144,3	42%	16
Contribution du FSE à l'objectif n°122 de la stratégie			65%	74%	% supérieur	60%
Total axe 1 "compétitivité des hommes"			700,5	292,2	42%	65
Contribution du FSE à l'axe 1 de la stratégie régionale intégrée : la "compétitivité des hommes"			74%	79%	% supérieur	69%

Source : Données AGILE

La contribution du FSE dans l'atteinte des objectifs de la stratégie régionale plurifonds

Au regard de l'importance du poids du FSE dans la programmation de l'axe 1 de la stratégie régionale intégrée, il est possible, à mi-parcours, de dresser un premier bilan de la contribution des réalisations physiques du fond social européen à l'atteinte des objectifs de la Stratégie régionale plurifonds :

N°	Intitulé objectifs	Nombre de mesures	Mesures concernées	Nombre de projets	Principales réalisations	Valeur ajoutée du FSE
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	9	mesures 1.1 à 1.11 (sauf les 1.5 et 1.6)	53	<ul style="list-style-type: none"> . Environ 2500 bénéficiaires étudiants à fin 2009 . Plus de 1000 demandeurs d'emplois bénéficiaires en 2009 . Près de 3 millions d'heures de formation dispensées depuis 2007 	<ul style="list-style-type: none"> . Forte sur la construction des parcours de formation . Peu lisible sur la mise en place de méthodes innovantes de formation (ingénierie)
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	8	mesures 1.12 à 1.19	25	<ul style="list-style-type: none"> . Plus de 2000 bénéficiaires étudiants à fin 2009 . Plus de 7000 demandeurs d'emplois à fin 2009 	<ul style="list-style-type: none"> . Forte sur le développement de la politique de mobilité . Peu lisible sur les résultats (nombre et type d'emplois pourvus ; destination géographique)
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	4	mesures 1.5, 1.6, 2.19, 2.25	10	<p>Pas d'indicateurs dédiés aux mesures se rattachant à cet objectif : Très peu de réalisations sur la modernisation du service public (mesure 1.5) et la transnationalité (1.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> . 6 projets programmés sur la mixité (mesure 2.19) pour un montant de près de 700 K€ . Des actions en faveur de la VAE (mesure 2.25) sous-programmées à mi-parcours. 	<ul style="list-style-type: none"> . Relativement faible au regard des niveaux de programmation en retrait sur les mesures contribuant à cet objectif

N°	Intitulé objectifs	Nombre de mesures	Mesures concernées	Nombre de projets	Principales réalisations	Valeur ajoutée du FSE
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	15	mesures 2.1 à 2.5 ; 2.7 à 2.12 ; 2.28 ; 2.20 à 2.22	108	<ul style="list-style-type: none"> . Près de 12 000 bénéficiaires mis en parcours d'insertion depuis 2007 (à mettre au regard néanmoins de la valeur cible fixée à 110 000 bénéficiaires), 60% de sorties positives et près de 900 000 heures de formations dispensées (conforme aux prévisions) . 9 structures bénéficiaires des dispositifs dédiées à la promotion de l'égalité des chances, qui ont dispensé en 2009 plus de 500 000 heures de formation (en-deçà des prévisions de 1 million par an). 	. Relativement élevé mais à optimiser pour la suite de la programmation.
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	9	mesures 2.06 ; 2.13 à 2.17 ; 2.23 ; 2.24 ; 2.26	79	<ul style="list-style-type: none"> . Peu de réalisations sur le développement et la structuration du secteur de l'économie sociale et solidaire (mesure 2.06) . 4 000 apprentis par an et environ 1, 5 million d'heures de formation dispensées. . 4 600 demandeurs d'emplois bénéficiaires de la formation professionnelle par an et environ 3, 4 millions d'heures de formation dispensées. . 16 projets relatifs à l'adaptation des compétences des salariés au marché du travail. . Aucune formation rurale dispensée. 	<ul style="list-style-type: none"> . Forte sur le développement de l'apprentissage et des formations professionnelles des demandeurs d'emplois. . Moins lisible pour les formations des salariés.
		45		275		

4.4. Points spécifiques à la mise en œuvre du programme européen FSE

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser - en complément de l'analyse transversale du système commun (cf. partie 3) - les points spécifiques du système de suivi du PO FSE, à travers la revue de :

- L'efficacité de l'organisation du système mis en place pour le PO FSE,
- L'animation du PO FSE (information, publicité et communication spécifiques),
- La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier)
- La fiabilité et l'efficacité du système de suivi et d'évaluation. Sur ce dernier point, sont analysées les questions spécifiques du CCTP notamment : les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée ? les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ? ces indicateurs ont-ils été renseignés ? la procédure de collecte des données est-elle fiable ?

4.4.1. Des modalités de gestion quelque peu spécifiques

Tableau 51 : Organisation générale du PO FSE

Étape	Autorité compétente
Autorité de gestion	M. le Préfet de La Réunion
Monitoring	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne), expression du partenariat local État-Région-
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil Régional du Conseil Général
Services instructeurs	Services du partenariat État-Région-Département
Logiciel de gestion des dossiers FSE	PRESAGE
Autorité de certification	Préfecture de La Réunion - Secrétariat général aux Affaires Régionales (SGAR)
Organisme payeur	Trésorier Payeur de Région
Autorité d'audit	CICC-Fonds Structurels (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles)

Étape	Autorité compétente
Suivi des programmes	Comité national de suivi des fonds européens, coprésidé par le Préfet de région, le président du Conseil Régional et la Président du Conseil Général
Évaluation	Plan régional d'évaluation plurifonds et Comité régional d'évaluation (CRE)
Système de contrôle	Préfecture de La Réunion - Secrétariat général aux Affaires Régionales (SGAR)

Source : dispositions générales de mise en œuvre des fonds européens, PO FSE

Le Préfet est autorité de gestion pour le PO FSE. Pour mener à bien sa mission de gestion et de mise en œuvre du PO FSE, il s'appuie sur :

- Le Comité local de suivi (CLS),
- L'AGILE chargée du « secrétariat technique » du PO⁷¹,
- Les services instructeurs.

La programmation du PO FSE est assurée par les mêmes comités de programmation communs et plurifonds :

- Le Comité national de suivi qui se réunit une fois par an,
- Le Comité local de suivi qui se réunit mensuellement.

Les modalités de gestion de la subvention globale

Pour répondre aux enjeux spécifiques du FSE et se conformer à la réglementation européenne, **la délégation au Conseil régional d'une subvention globale**, instituée par le Règlement (CE) de la Commission n°1081/2006 du 5 juillet 2006 et rendue obligatoire en 2007 par décret du Premier ministre, a été mise en place pour la programmation 2007-2013. Une convention fixe par ailleurs les modalités de gestion des dossiers concernés par cette subvention et précise **les missions dévolues à la Région**⁷² :

- La Région assure **l'ensemble des activités de mise en œuvre des dispositifs cofinancés**, de gestion et de contrôle de la subvention globale dans son ensemble et des opérations qui en relèvent en particulier ;
- elle gère, veille au **bon avancement et contrôle ces opérations**, de l'information des bénéficiaires potentiels au contrôle de service fait, en passant par l'appui au montage des projets, la réception des dossiers, ainsi que l'instruction, la sélection, la notification, le suivi de l'exécution de l'opération et le recueil des indicateurs d'évaluation ;
- elle assure le recueil et le renseignement exhaustif et continu dans Présage ;
- lors de **l'instruction des dossiers**, elle vérifie la capacité du bénéficiaire à satisfaire aux obligations communautaires et nationales, et organise à son issue, **la sélection des opérations** par une instance de décision constituée en son sein ;

⁷² Convention relative à la désignation d'un organisme intermédiaire gestionnaire d'une subvention globale du Fonds social européen

- le DGS ou son représentant, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble de la programmation et la bonne information du partenariat, présente les projets relevant de la subvention globale au CLS pour programmation (un seul rapport « subvention globale » est présenté).

La subvention globale ainsi déléguée à la Région donne lieu à **deux modalités de gestion** : elle est soit **utilisée en propre par le Conseil régional** pour la mise en place d'actions de formation financées en marchés publics (cas de l'illettrisme par exemple), soit **reversée aux bénéficiaires, dans « les meilleurs délais possibles, avec un objectif de préfinancement⁷³ »**.

Le système de préfinancement est néanmoins un facteur facilitant pour la plupart des porteurs de projets qui en bénéficient, le risque de non certification des dépenses étant couvert par la Région.

Certaines difficultés ont néanmoins été soulignées :

- **Le volume très important des dossiers** (environ 60% des dossiers programmés du PO FSE) financés par la Région qui est **dans la plupart des cas unique instructeur** et financeur sur les mesures concernées, ces projets (seules les mesures cofinancées sont instruites par le Département) ont impacté son organisation :
 - une **réorganisation des services** de la Direction de la Formation professionnelle et de l'Apprentissage s'est en effet avérée nécessaire : la Région n'étant pas instructeur durant la précédente programmation, un service dédié à l'instruction a dû être créé en début de programmation ;
 - en outre, un service gestionnaire de la subvention globale (gestion des marchés publics) a également été structuré.
- **Les bénéficiaires du préfinancement régional** sont liés à la Région par une convention annuelle (CARIF-OREF, AFD, etc.) :
 - la signature des conventions, qui conditionne le versement des paiements (avance, acompte et solde), n'intervient dans de nombreux cas qu'en milieu d'année civile, soit près d'un semestre avant le lancement des programmes d'actions des porteurs de projets, ce qui pose des difficultés de trésorerie à certains d'entre eux ou tout du moins, pour la plupart comporte un manque de lisibilité sur les actions à conduire

Une instruction concentrée sur la Région et la DTEFP

La procédure d'instruction démarre dès lors qu'une demande de subvention est adressée au service instructeur et a pour objectif la présentation du dossier au Comité Local de Suivi.

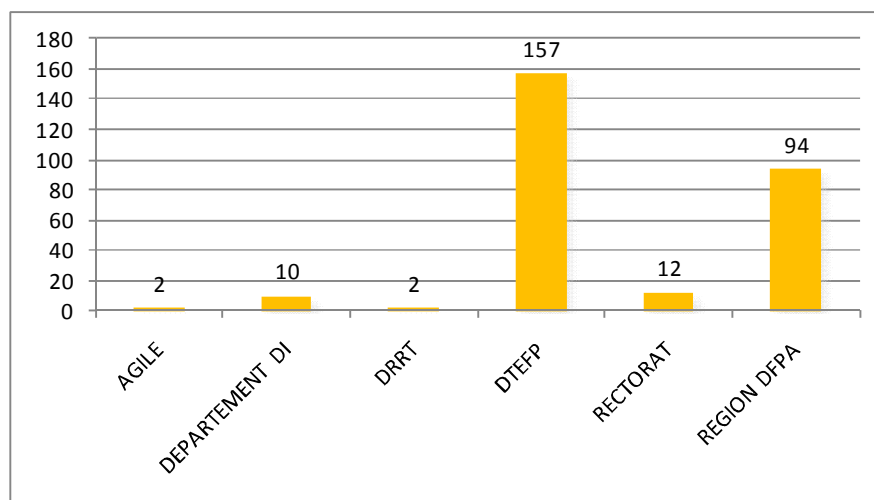
L'instruction des projets est assurée, selon les mesures, par des services du Conseil régional, de l'État (DTEFP et DRRT), du Conseil général (direction de l'insertion), le Rectorat et par l'Agile.

La répartition des services instructeurs (SI) sur le PO FSE, comme pour tous les autres programmes européens, s'est réalisée selon la stratégie régionale plurifonds par secteur d'intervention, sur décision du partenariat local.

Concernant le PO FSE, elle induit un nombre relativement restreint de services instructeurs, 5 services instructeurs pour 43 mesures, avec une large prédominance des services de la Région et de la DTEFP :

⁷³ Page 7/15 de la convention précitée.

Figure 22 - Nombre de dossiers instruits par service instructeurs programmé moyen par dossier par axe



Source : Ernst & Young, données Agile actualisées au 7 août 2010

Cette concentration de l'instruction sur deux services ne soulève pas de difficultés particulières et semble même optimale. A contrario, la présence d'instructeurs pour un nombre très faible d'opérations (la DRRT, le Département et le Rectorat qui ne programment que 2 à 10 dossiers sur toute la période), pose la question de l'efficacité de gestion pour ces structures (coût d'entrée sur les fonds européens pour un faible nombre de dossiers instruits). Certains de ces services relatent des problèmes importants de moyens humains, faisant courir, en nombre et en qualité, le risque de retards significatifs dans l'instruction des dossiers.

La judiciarisation de la politique de formation

Enfin, une des spécificités de gestion du FSE repose sur la judiciarisation de la politique de la formation professionnelle et sur la complexification des procédures de marchés publics : les recours liés aux marchés publics depuis le début de la programmation (notamment sur la mesure 2.14 « qualification des demandeurs d'emplois - 1 des 3 mesures emblématiques du FSE entravant sa programmation) se multiplient, ce qui freinent la programmation des mesures concernées.

4.4.2. L'animation du PO FSE : un besoin important d'information et d'actions spécifiques ciblées

La procédure d'animation vise à assurer **la visibilité du programme** et sa **diffusion** auprès de potentiels porteurs de projet et à **accompagner les maîtres d'ouvrage** dans la phase de conception de leurs projets. Au sens large, elle s'entend comme l'information de l'ensemble des acteurs du dispositif, comprenant les bénéficiaires, les services instructeurs, les partenaires et elle regroupe ainsi des actions d'information et de publicité, des actions de formation et de pédagogie et des mesures visant à la diffusion des résultats.

Ces dispositions étant sensiblement les mêmes sur le FEDER, FSE, FEP et FEADER, l'autorité de gestion et ses partenaires ont fait le choix de ne mettre en place qu'un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds. Afin de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions, ce plan d'actions et de communication est financé par le PO FEDER Convergence (cf. la partie sur la mise en œuvre transversale).

En dehors des actions communes et transversales à l'ensemble des fonds, **deux problématiques spécifiques au FSE** nécessitent à notre sens de mettre l'accent, durant la suite de la programmation, sur le déploiement d'actions d'animation et d'information ciblées sur ce programme :

- **Les services instructeurs se plaignent de la lourdeur de la procédure d'instruction** qui exige, en amont, des garanties pour éviter la sanction des contrôles au moment de la vérification de service fait.
 - Ces exigences concentrent l'énergie des services instructeurs : l'animation et la communication sur certains dispositifs innovants s'en trouvent fortement réduites depuis le début de la programmation ;
- Par ailleurs, **la programmation 2007-2013 s'est accompagnée d'une augmentation des exigences en matière de contrôle**. Pour le FSE par exemple, alors que 5% de la dépense étaient contrôlés au cours de la période 2000-2006 (et 2% d'erreurs potentiellement acceptées sur décision du SRC), 37% de la déclaration de dépense sont dorénavant contrôlés et les plus gros projets le sont systématiquement.

Dans ce contexte, des **actions spécifiques sur le PO FSE**, pourraient être menées, notamment pour accélérer la programmation de deux types d'actions :

- les mesures qui fonctionnent bien à mi-parcours mais qui nécessitent d'être dynamisées et optimisées (illettrisme ; VAE ; les actions en faveur de l'insertion ; formation sur les secteurs émergents ; formation entre lien avec les grands projets d'infrastructures du FEDER ; etc.) ;
- les mesures qui n'ont pas encore ou peu démarré à mi-parcours et qui peinent à mobiliser les porteurs de projets potentiels (transnationalité ; ingénierie de la commande publique, etc.).

Plusieurs actions ponctuelles pourraient dans ce cadre être menées :

- mise en place de réunions / matinées / tables rondes spécifiques (exemple : matinée des opérateurs potentiels sur le PO FSE) ;
- information vers des porteurs projets potentiels, insuffisamment présents aujourd'hui, tels que les organismes de formation ne sollicitant pas de FSE ou encore, les associations et communes urbaines, deux types de maître d'ouvrage « sous-représentés » à ce stade dans le PO FSE.
- formations des petits bénéficiaires, ce qui permettrait d'anticiper les difficultés à venir lors des procédures de remontée et de certification des dépenses, et de pallier ainsi le risque de dégageant d'office en fin de programmation.

La mesure 1.20 d'assistance technique, qui affiche aujourd'hui affichant un taux de programmation de 17% sur une enveloppe d'environ 0,4 M€ de FSE, pourrait être ainsi mobilisée ces actions de communication et de sensibilisation des opérateurs. Elle pourrait aussi permettre de mettre en valeur certaines actions soutenues au titre du FSE.

En guise de conclusion, la majorité des bénéficiaires regrettent la lourdeur du processus de montage et d'instruction des dossiers. Plus largement, l'enjeu principal de la mise en œuvre du FSE réside dans la recherche d'un équilibre entre le respect des contraintes règlementaires communautaires et nationales et la nécessité de répondre à une demande sociale en faveur de l'insertion, de la formation et de l'emploi particulièrement forte dans un contexte de crise économique. La lourdeur des procédures du FSE, qui tendent davantage à privilégier les bénéficiaires rompus aux règles européennes et les plus solides financièrement, semblent entrer en contradiction avec les réponses que peuvent apporter les acteurs concernés, et notamment les petits porteurs de projets (développement de pratiques innovantes ; individualisation des dispositifs ; services de proximité ; etc.).

4.4.3. Un système de suivi et d'évaluation à optimiser

Un pilotage et suivi financier optimal

La **qualité du pilotage**, réalisé selon la logique plurifonds par la cellule de gestion AGILE, **est satisfaisante**. La régularité des CLS, le suivi de la programmation et les alertes centralisées à l'AGILE sont garants d'un bon pilotage du programme (cf. la partie sur la mise en œuvre transversale).

Un dispositif de suivi-évaluation à optimiser

Le **dispositif de suivi-évaluation** mis en œuvre via les **indicateurs** quantitatifs et qualitatifs du PO FSE gagnerait à être optimisé.

A titre illustratif sur l'objectif 1 de l'axe 1, les indicateurs suivants sont suivis par les services instructeurs, consolidés par l'AGILE et transmis à la Commission européenne via le logiciel SFC une fois par an lors de l'élaboration du rapport annuel d'exécution :

Figure 23 - Indicateurs du PO FSE de l'axe 1, objectif 1 « développer les dispositifs d'éducation et de formation innovants » (mesures 1 à 11)

Libellé	Axe	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible (objectif quantifié à atteindre)	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009
Nombre de bénéficiaires étudiants	1	Réalisation PO	620	650	1	829	2 501
Nombre d'entreprises bénéficiaires	1	Réalisation PO	20/an	25/an	0	4	1
Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires	1	Réalisation PO	3800/an	4200/an	2 132	665	1 192
Nombre d'actions mises en œuvre	1	Réalisation PO	450	600	2	34	133
Nombre d'heures stagiaires	1	Réalisation PO	3,7 millions	4,5 millions	1,6 millions	1,9 millions	2,8 millions
Nombre de filières émergentes soutenues	1	Résultat PO	2	3	non renseigné	non renseigné	non renseigné
Nombre de bénéficiaires intégrant le marché de l'emploi	1	Résultat PO	non renseigné	non renseigné	non renseigné	non renseigné	non renseigné

Source : Tableau de suivi AGILE et fichier SFC

A partir de cet exemple, sur 7 indicateurs de réalisation et de résultats, il est possible de constater :

- un nombre d'indicateurs limité, en ligne avec les recommandations des évaluations antérieures,
- certains indicateurs (les indicateurs de résultats) sont certes ambitieux mais non renseignés,
- l'absence d'indicateurs d'impact,
- des valeurs cibles en ligne par rapport aux valeurs de référence mais qui paraissent dans certains cas peu opportunes car déconnectées des réalisations :
 - tel est le cas du « nombre d'étudiants bénéficiaires » (2 501 depuis 2009), dont la valeur cible (650) devrait très certainement être revue à la hausse à mi-parcours ;

- et a contrario, du « nombre de demandeurs d'emplois bénéficiaires» (1 192 en 2009), dont la valeur cible (4 200 par an) semble trop optimiste.
- de manière générale, les erreurs lors de la définition des valeurs cibles sont très fréquentes et peuvent avoir pour explication :
 - une surestimation des prévisions de réalisation qui nécessiterait à mi-parcours une correction sur la base du réalisé 2007-2010 ;
 - une erreur de l'estimation initiale des valeurs cibles et de référence du fait d'une mauvaise définition du périmètre de l'indicateur (par exemple, les demandeurs d'emploi sont comptabilisés avec les étudiants).

Concernant les modalités de collecte et le renseignement de ces indicateurs, la procédure est en amélioration par rapport à la période précédente mais certaines difficultés persistent. Notamment, certains services n'ont pas encore intégré la logique et ne demandent pas aux porteurs de projet l'information sur le prévisionnel et le réalisé.

Par ailleurs, **les modalités de consolidation et donc de suivi effectué par l'AGILE ne permettent à ce jour de fournir à la Commission européenne des données fiables.**

Ainsi, le renseignement à mi-parcours est encore largement disparate et sa fiabilité varie selon les champs. L'intégralité des données n'a pu être exploitée dans le cadre de cette évaluation.

L'analyse complète de la pertinence et la fiabilité de l'ensemble des indicateurs du PO FSE n'a pu être réalisée dans le cadre de ce rapport du fait de l'absence des retours de la majorité des services instructeurs sollicités sur cette problématique.

4.5. Recommandations

Au regard de la logique d'intervention poursuivie, de l'état d'avancement du programme à mi-2010 et des premiers résultats obtenus, l'évaluation recommande une réflexion autour de 5 pistes de travail :

1. Dynamisation de la programmation : travailler sur les mesures en retard à travers notamment la revue systématique des projets initialement pressentis et un appui à certains services instructeurs.
2. Abondement : l'opportunité des principales **demandes d'abondement** pressenties à ce stade par le partenariat local est confirmée par nos analyses. Les demandes se concentrent sur deux types de mesures :
 - **les mesures emblématiques du PO FSE** qui ont rencontré un franc succès depuis 2007 : l'adéquation entre l'offre et la demande de formation (mesures 1.01, 1.02 et 1.04) ; la mobilité (mesures 1.15 à 1.17) ; le PLIE (2.07), l'apprentissage (2.13) ; la formation professionnelle des adultes (2.16) ou encore le RSMA ;
 - les mesures qui nécessitent d'être dynamisées au regard des forts besoins de la population en matière de formation, comme par exemple, la VAE (2.25) et l'illettrisme (2.20).
3. Instruction : accompagner les services instructeurs en difficulté et poursuivre la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents avec une forte limite posée par les contraintes communautaires et nationales.
4. Animation et exigences vis-à-vis des bénéficiaires : renforcer les relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels du PO FSE ; assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles ; clarifier et objectiver les difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage sur les contrôles (via une évaluation par exemple) ; envisager de simplifier les dispositifs (dans les limites réglementaires précitées) via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives ou l'allègement des exigences pour les maîtres d'ouvrage récurrents ; adapter les dossiers du porteur.

En outre, en termes de communication, l'évaluation recommande :

- la mise en place de réunions / tables rondes spécifiques (exemple : matinée des opérateurs potentiels) ;
 - l'information vers des porteurs projets potentiels, insuffisamment présents aujourd'hui, tels que les organismes de formation ne sollicitant pas de FSE ou encore, les associations et communes urbaines, deux types de maître d'ouvrage « sous-représentés » à ce stade dans le PO FSE.
5. Suivi-évaluation : Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours

5. Annexes

5.1. Liste des tableaux et figures

Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée.....	15
Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds.....	17
Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010.....	36
Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010.....	37
Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe.....	37
Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds.....	39
Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€).....	39
Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant ».....	40
Figure 9 - Maquette et programmation des mesures "earmarkées".....	40
Figure 10 - Situation du dégagement d'office pour les cinq programmes européens.....	41
Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds.....	47
Figure 12 - Poids de la subvention globale.....	66
Figure 13 - Programmation du PO FSE à mi-parcours.....	66
Figure 14 - Maquette financière 2007-2013 du FSE à La Réunion.....	67
Figure 15 - Répartition par axe de la maquette financière.....	69
Figure 16 - Taux de programmation par axe.....	76
Figure 17- Montée en puissance de la programmation FSE depuis 2007.....	77
Figure 18 - Taux de certification par axe du PO FSE.....	79
Figure 19 - Situation du dégagement d'office pour le FSE.....	80
Figure 20 - Taux de programmation UE par mesure (axe 1).....	86
Figure 21- Taux de programmation UE par mesure (axe 2).....	92
Figure 22 - Nombre de dossiers instruits par service instructeurs programmé moyen par dossier par axe.....	109
Figure 23 - Indicateurs du PO FSE de l'axe 1, objectif 1 « développer les dispositifs d'éducation et de formation innovants » (mesures 1 à 11).....	111
Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion.....	15
Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques.....	19
Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises.....	20
Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion.....	20
Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles.....	21
Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009.....	21
Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion.....	21
Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds.....	22
Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010.....	23
Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion.....	23
Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT.....	25
Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT.....	25
Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009.....	26
Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion.....	27
Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007.....	28
Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO.....	34
Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie.....	38
Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée.....	41

Tableau 19 - Composition des comités	44
Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion	45
Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens.....	50
Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication	51
Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE.....	61
Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications	61
Tableau 25 -Maquette UE par axe du DOCUP.....	68
Tableau 26 - Répartition des objectifs principaux par axe.....	70
Tableau 27 - Enjeu financier des objectifs du PO FSE par axe et ordre décroissant.....	71
Tableau 28 - Enjeu financier des thématiques prioritaires du PO FSE par axe et ordre décroissant.....	72
Tableau 29 - Tableau de correspondance possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et le PO FSE	74
Tableau 30 -Taux de programmation en subvention globale	78
Tableau 31 - Certification par axe	79
Tableau 32 - Taux de programmation par objectif de l'axe 1.....	81
Tableau 33 - Taux de programmation par objectif de l'axe 2.....	81
Tableau 34 - Programmation des 15 principaux projets	82
Tableau 35 - Programmation des thèmes prioritaires	84
Tableau 36 - Programmation et nombre de projets des 10 principaux maîtres d'ouvrage	85
Tableau 37 - Part de la subvention globale dans la programmation.....	85
Tableau 38 -Taux de programmation de l'axe 1	86
Tableau 39 - Taux de programmation et nombre de projets des mesures de l'objectif 1A	87
Tableau 40 - Taux de programmation et nombre de projets des mesures de l'objectif 1B	89
Tableau 41 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 1C.....	90
Tableau 42 - Tableau 43 - Taux de programmation de l'axe 2	92
Tableau 44 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2A.....	93
Tableau 45 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2B.....	95
Tableau 46 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2C.....	96
Tableau 47 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2D.....	98
Tableau 48 - Taux de programmation et nombre de projets de l'objectif 2E.....	99
Tableau 49 - Programmation à fin 2010	101
Tableau 50 - Contribution financière du PO FSE à la stratégie régionale intégrée.....	102
Tableau 51 : Organisation générale du PO FSE.....	106

5.2. Liste des personnes interrogées

Les interlocuteurs suivants ont été rencontrés dans le cadre de l'évaluation spécifique du PO FSE, en complément d'éventuelles rencontres sur l'évaluation à mi-parcours de l'ensemble des POE.

Structure	Fonction	Interlocuteurs
CLS RESTREINT		
Préfecture	Secrétaire Général Aux Affaires Régionales	Jean Ballandras Guylaine Charrier
Conseil Régional	Directeur Général Adjoint Europe	Patrick Guillaumin
Conseil Général	Directeur Général Adjoint	Ismaël Locate
AGILE		
	Directeur	Serge JOSEPH
	Chargé de mission Présage et guide des procédures	Frédéric Paillassard
	Chargé de mission FEDER Convergence	Philippe Boyer
AGILE	Chargé de mission FEDER Convergence et Coopération	Patrick Nativel
	Chargé de mission FSE	Olivier Hoarau
	Chargé de mission évaluation	Bruno Bertil
	Chargée de mission Communication	Cathy Mellon
SERVICES INSTRUCTEURS		
Conseil Régional	FSE	Tamara Raczinsky Philippe Rangoulaman
Conseil Général	Correspondant pour tous les fonds	M. Pifarrelli
	FSE	Hugues Maillot
Direction du Travail	FSE	Ronald Foin
Rectorat	FSE	
AUTRES PARTIES PRENANTES		
CESR	Global	Jean Raymond MONDON (président) Didier Lamotte (directeur) Guy Dupont
CCEE	Global	Mickael Maillot (directeur) M. Langlois M. Hoareau
Chambre de commerce et d'industrie (CCIR)	FEDER-FSE	Monsieur le Président
Chambre des métiers et de l'artisanat	FEDER-FSE	Alçay Mourouvaye, secrétaire général adjoint
BENEFICIAIRES		
AFPA	FSE	Patrick Pitou
CARIF-OREF	FSE	Jean René Hoareau

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Volet régional du programme national FEP

Rapport final
Ernst & Young

15 novembre 2010



Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel.

Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité.

Ce document, réservé à votre seul usage interne tant dans sa forme que son contenu, est confidentiel. Il ne peut être divulgué à des tiers qu'avec notre accord ; cependant, Ernst & Young autorise expressément la communication, à toute personne, des conseils relevant du domaine fiscal détaillés dans ce rapport ; étant précisé qu'en tout état de cause nous n'assumons aucune responsabilité vis-à-vis des tiers.

Ce rapport est émis en application du contrat convenu entre nous.

Sommaire

1.	Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FEP	5
2.	Introduction	12
2.1.	Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours	12
2.2.	Contenu et objet du présent rapport d'évaluation	12
2.3.	Méthodologie et travaux réalisés	13
3.	Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)	14
3.1.	Présentation de la stratégie régionale plurifonds	14
3.1.1.	Démarche d'élaboration	14
3.1.2.	Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée	16
3.2.	Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds	18
3.2.1.	Les évolutions majeures du contexte économique local	19
3.2.2.	Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale	25
3.2.3.	Action publique et gouvernance	29
3.2.4.	Les impacts sur la stratégie régionale intégrée	32
3.3.	État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds	37
3.3.1.	État d'avancement	37
3.3.2.	Perspective pour la suite de la programmation	43
3.3.3.	Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale	43
3.4.	La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds	46
3.4.1.	L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens	46
3.4.2.	L'animation des programmes européens	52
3.4.3.	La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens	60
3.4.4.	La qualité du système de suivi et d'évaluation	63
3.5.	Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds	66
4.	Évaluation du FEP 2007-2013 à La Réunion	68
4.1.	Le PO FEP à La Réunion : un programme de soutien au développement d'un secteur stratégique	68
4.1.1.	La réglementation européenne du FEP 2007-2013.	68
4.1.2.	Des règles et des principes de gestion partiellement adaptés aux spécificités de La Réunion.	70
4.1.3.	Un programme significatif au regard du secteur, doté d'une enveloppe comparable à celle utilisée sur l'IFOP 2000-2006.	71
4.2.	Des objectifs recentrés, en partie adaptés aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises	72
4.2.1.	Une logique d'intervention bien intégrée à la stratégie globale	72
4.2.2.	Un programme priorisant les actions collectives structurantes, mais disposant de peu de leviers pour favoriser l'investissement des entreprises de production.	73
4.2.3.	Des évolutions récentes du contexte à prendre en considération pour la suite de la programmation	76
4.2.4.	Une nécessité de clarifier l'articulation des différents instruments d'appui au développement de la filière pêche et aquaculture.	77
4.3.	Un PO FEP en retard à mi-parcours par rapport à la métropole.	81

4.3.1.	Un contexte particulier pour la transition IFOP - FEP qui a retardé le lancement du programme	82
4.3.2.	Un niveau d'avancement financier en décalage avec la programmation initiale et hétérogène selon les mesures.	83
4.3.3.	Des perspectives de programmation incertaines et en deçà des objectifs qui justifient d'une révision de la stratégie d'intervention.	93
4.4.	Le dispositif de mise en œuvre du programme européen FEP	95
4.4.1.	Les dispositions générales de mise en œuvre du FEP à La Réunion	95
4.4.2.	Une appréciation globalement positive de la mise en œuvre du FEP, avec quelques réserves sur la complexité administrative et les délais	96
4.4.3.	Des indicateurs adaptés au contexte local	97
4.5.	Conclusions et recommandations	99
4.5.1.	Conclusions	99
4.5.2.	Principales recommandations	100
5.	Annexes	102
5.1.	Liste des personnes interrogées	102
5.2.	Indicateurs du programme FEP	103

1. Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FEP

Évaluation de la stratégie régionale plurifonds - Résumé

Pertinence et cohérence de la stratégie à mi-parcours de sa mise en œuvre

La Réunion n'est pas épargnée par la crise économique et financière mondiale. Après une chute de 6 points de son taux de croissance, elle connaît, en 2009, une récession de 2,7%, soit le taux de croissance le plus bas depuis 1993. Cela ramène son produit intérieur brut à son niveau de 1993. C'est dans ce contexte de turbulences issues de la mondialisation que s'inscrivent des changements de politiques publiques consécutives à des contraintes budgétaires accrues et à la crise économique.

La crise renforce les handicaps structurels de La Réunion, à savoir, un territoire contraint, éloigné et isolé du grand marché européen ainsi qu'un marché régional restreint. Ils agissent à leur tour en « onde de choc » sur la santé économique de tout un tissu d'entreprises déjà vulnérables ainsi que sur la situation économique et sociale d'une population estimée en 2008 à 805 500 habitants subissant déjà une précarité certaine. Ainsi, la crise accentue la nécessité de relever les enjeux de développement identifiés dans le diagnostic préalable à l'élaboration des programmes européens.

Les collectivités territoriales et l'État doivent poursuivre leur effort d'amélioration des performances du territoire dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire.

Les réunionnais se retrouvent face à un marché du travail encore plus restreint qu'au cours des dernières années. Le besoin de rattrapage du niveau des formations (lutte contre l'illettrisme) tout comme l'objectif d'excellence sont toujours de mise dans une compétition accrue pour l'emploi local et extérieur.

Ainsi, la stratégie régionale intégrée apporte **toujours des réponses pertinentes** aux acteurs locaux mais les besoins sont désormais accrus (un plus grand nombre de chômeurs) ou étendus (de nouveaux secteurs, de nouvelles filières de formation, ...).

Les **nouvelles orientations stratégiques régionales** telles qu'annoncées dans le discours de mandature du président de Région font état d'une forte volonté de développer l'emploi sur la base d'« un plan de relance des grands chantiers régionaux (...) en engageant immédiatement une dynamique très forte de la commande publique ». De plus, la Région propose un nouveau Contrat d'Aide aux Communes pour augmenter leur capacité d'investissement avec une enveloppe globale de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, le **tourisme** est considéré comme une priorité et le plafond des aides de la Région sera aligné sur celui de l'aide aux entreprises industrielles ou artisanales. La stratégie régionale accorde également une grande importance aux filières de l'internet et du multimédia ainsi qu'à l'agriculture et à l'agro-alimentaire. En matière de **transport public**, le projet de « Trans-éco-Express » viendrait remplacer celui du Tram-train (inscrit au FEDER) en remplaçant le rail par la route et en dotant La Réunion d'un réseau de 2000 éco-bus. La **zone de coopération régionale** devrait s'élargir, La Réunion devant prendre toute sa place dans l'Océan Indien, soit les îles voisines mais également les pays du Canal du Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine ou l'Australie. **L'Humain** est également au cœur de la stratégie régionale tant dans une approche d'insertion, d'égalité des chances que d'excellence. Sur le plan du **développement culturel**, le projet de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise, inscrit dans le FEDER, est abandonné, la stratégie régionale visant davantage à protéger et à

valoriser le patrimoine historique sur l'ensemble du territoire et à soutenir les artistes et associations culturelles.

Ces nouvelles orientations induiront un **effort d'adaptation** qui pourrait se mener essentiellement à l'échelle **des mesures** sans remettre en cause, fondamentalement, la stratégie pluri-fonds.

Les orientations retenues dans les programmes restent ainsi pertinentes dans leurs grandes lignes et résistent aux alternances politiques en raison de la relation étroite entre les grands défis de La Réunion auxquels répond la stratégie régionale intégrée et les handicaps structurels.

Par ailleurs, les acteurs réunionnais doivent **adapter leur mode opératoire** à la difficile anticipation de l'action publique. Les exigences de la programmation communautaire inscrivent les aides européennes dans une plus grande stabilité temporelle que celle des stratégies publiques de développement.

Le premier point d'attention consiste donc à observer de près l'évolution de la capacité d'investissement privé et publique du territoire. Les autres points d'attention seront plus en lien avec l'évolution de la politique régionale et en particulier, avec l'évolution des orientations portant sur le tourisme, la formation, les transports, l'urbanisation et la coopération régionale.

En outre, cette étape de révision et d'évaluation à mi-parcours doit également être l'occasion d'accorder à la **Stratégie Régionale d'Innovation**, la place qu'elle mérite dans les programmes opérationnels européens. Ceci pourra être une condition de sa mise en œuvre effective.

État d'avancement et qualité du système de gestion

NB : les analyses ont été essentiellement conduites à partir de données arrêtées au 30 juin 2010. Les événements de programmation intervenus depuis le mois de juillet ont néanmoins été pris en compte pour confirmer ou nuancer certaines conclusions.

Au 30 juin 2010, le **taux de programmation** de l'ensemble des programmes européens FEDER, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP) s'élève à **35%**, soit 670 millions d'euros sur 1 909 millions de contribution communautaire. La programmation du FSE (45%) est très avancée, celle du PO FEDER Coopération moins (17%). Notons que le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% au fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Le niveau de certification global s'élève au 30 juin 2010 à 13%. Le niveau d'avancement de chacun des axes de la stratégie est relativement homogène : de 34% pour les axes 2 (compétitivité économique) et 3 (compétitivité du territoire) et 42% pour l'axe 1 (compétitivité des hommes). L'équilibre prévu sur le plan stratégique entre la consolidation d'objectifs (via des mesures dites « en continuité ») et la poursuite d'objectifs plus innovants (via des mesures dites « en tournant ») est respecté à mi-parcours de la programmation : ces dernières représentent 35% de l'enveloppe total et 33% de la programmation au 30 juin 2010.

La partie de la stratégie contribuant au earmarking est programmée à 61% (69% des crédits FEDER Convergence sont earmarkés et l'ensemble du programme FSE est earmarké). Une remontée des dépenses conforme à la programmation permettra de garantir le respect des orientations de la Stratégie de Lisbonne.

Enfin, le **risque de dégageement d'office** est très limité à fin 2010 pour le PO FEDER, le FSE et le FEADER (*chaque rapport fait une analyse détaillée de ce risque*).

Un **système de mise en œuvre intégré** soutient le déploiement de cette stratégie intégrée. Il est fondé sur un **partenariat étroit** entre l'État, la Région et le Département, une **gouvernance tripartite à trois niveaux** (CNS, CLS, Agile) dont les instances sont co-présidées par les membres du partenariat et un **pilotage opérationnel des programmes par l'AGILE**, structure unique composée d'agents des institutions du partenariat. Les responsabilités **d'instruction et de suivi** des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le **partenariat** est la clé de voûte de l'ensemble du système : la fréquence des réunions du comité local de suivi

(équivalent au comité de programmation) permet de maintenir la pression sur la programmation et lui assure un rythme et une qualité élevés ; les échanges fréquents des partenaires (notamment dans le cadre d'un comité local de suivi restreint composé uniquement des responsables) permettent un fonctionnement sur le mode du consensus et assurent aux membres une connaissance fine et technique des dossiers soumis à la programmation. Le partenariat est en outre solidaire et fait preuve d'unicité et de cohésion vis-à-vis des tiers et des autorités communautaires et nationales.

L'AGILE assure un appui technique au partenariat et aux services gestionnaires. La qualité de son assistance est reconnue par tous. Certaines fonctions dont elle a la responsabilité pourraient être améliorées : Présage démontre encore quelques faiblesses, l'instruction manque de certains outils pour accompagner de manière plus efficace les porteurs de projets.

En revanche, **la valeur ajoutée du mode de gestion partenarial est avérée** : le regroupement et la mutualisation des moyens au sein de l'AGILE permet des gains d'efficacité ; le rythme et la qualité de la programmation contribuent au respect des orientations stratégiques données (earmarking, respect de l'équilibre entre les mesures en tournant et celles en continuité, écartement du risque de dégageant d'office) et la complémentarité des programmes est assurée par le jeu sur les lignes de partage entre les fonds.

Le double niveau d'intégration - au niveau stratégique et opérationnel - permet ainsi d'éviter des écueils rencontrés dans d'autres régions (pertinence du cadre d'intervention, programmation de projets matures, absence de lourdeur due au cofinancement, gain de temps grâce au circuit d'instruction unique) et participe à l'efficacité des programmes eux-mêmes. L'évaluation attire néanmoins l'attention sur **deux points** :

- Le partenariat peut être fragilisé par l'expertise et l'expérience de ses membres amenés à évoluer. Il repose certes sur un système de gestion solide (pas d'enjeux de pouvoir, respect des règles de fonctionnement du système de gestion, décision tripartite, etc.).
- Une trop faible part laissée au débat : le CNS permet avant tout d'informer, le CLS de suivre et de piloter. Le **Comité régional d'évaluation**, récemment créé, apparaît comme une possible réponse pour analyser les réalisations, résultats et impacts des politiques européennes. Ses objectifs et modalités de fonctionnement sont à définir dans le respect des fondamentaux du système

650 K€ sont dédiés à la communication sur le programme. 350 K€ ont été programmés à fin 2009. Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat avec les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. La communication actuelle cible assez largement le grand public au détriment peut être d'une communication plus ciblée auprès des porteurs de projet potentiels. Des relais d'information issus du monde économique sont à mobiliser davantage.

L'organisation du **processus d'instruction unique** apparaît pertinente et efficace. En revanche, ce dernier est perçu comme **plus complexe**, notamment sur le FSE qui exige des garanties élevées de la part des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux souffrent d'un manque de ressources ou de compétences adaptées.

Certains **bénéficiaires** continuent à se heurter à certaines difficultés et déplorent essentiellement la lourdeur des dossiers de candidature. C'est moins le cas pour les maîtres d'ouvrage publics dont les projets identifiés en amont bénéficient d'un cadre d'intervention ajusté. Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE et du Conseil général sur le FEADER (pour les investissements productifs), permet d'atténuer les difficultés de trésorerie rencontrées par les petits porteurs de projets. En revanche, la signature tardive de conventions pose encore des difficultés de trésorerie à certaines structures qui bénéficient de programmes d'action récurrents.

Les **contrôles** sont perçus comme pléthoriques et peu lisibles dans leur organisation. Pour certains bénéficiaires, les dossiers européens deviennent ingérables. Ils préfèrent s'en passer.

Le **dispositif de suivi-évaluation**, sous la responsabilité de l'AGILE est en construction. Il doit être stabilisé et fiabilisé. Le suivi financier est efficace et permet un pilotage prévisionnel dynamique. En revanche, alors que les indicateurs définis en début de programmation sont pertinents, leur mode de renseignement ne permet pas de les exploiter comme indicateurs de pilotage.

En matière d'évaluation, la création du Comité régional d'évaluation est saluée par ses membres. Il doit s'attacher à

structurer un plan régional d'évaluation présentant les indicateurs d'évaluation et les sujets d'évaluation, etc. Ses modalités de fonctionnement doivent être définies dans le respect des fondamentaux du système.

Compte tenu des conclusions formulées ci-dessus, l'évaluation formule les recommandations suivantes :

En matière stratégique :

1. Assurer un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
2. Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des résultats des programmes

Sur un plan plus opérationnel :

3. Le renforcement des relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels des programmes européens
4. La poursuite de la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents, etc. dans la limite des exigences réglementaires européennes et nationales
5. La fiabilisation du dispositif suivi - évaluation via la refonte du processus de collecte de données pour renseigner les indicateurs et la montée en puissance du comité régional d'évaluation

Évaluation du volet régional du programme national FEP à La Réunion - résumé

Contexte de l'évaluation

Le FEP 2007-2013 est, contrairement à l'IFOP 2000-2006, un programme national géré par la DPMA. L'évaluation à mi-parcours doit, en conséquence, réglementairement être conduite au niveau national sur le premier semestre 2011. Cependant, La Réunion, a souhaité réaliser l'exercice au niveau local dans le même calendrier que celui de l'évaluation des autres fonds de l'UE mobilisés dans le cadre de la stratégie régionale intégrée.

Dans le cas du FEP, l'évaluation à mi-parcours est affectée par deux éléments de contexte importants concernant la période 2007-2009 :

- En premier lieu, un décalage de l'ordre de deux ans dans le lancement réel du programme, lié, d'une part, à la possibilité offerte d'utiliser l'IFOP, plus adapté que le FEP à la problématique locale, jusqu'en Juin 2009 et, d'autre part, à un délai de 18 mois dans la mise en place des outils de programmation et de gestion du FEP lié pour partie à la recentralisation de la gestion du programme;
- En second lieu, l'addition de la crise du carburant (2008) et de la crise du système bancaire (2009) ont marqué un coup d'arrêt aux projets ambitieux de la pêche palangrière qui devait être le moteur du développement de la filière réunionnaise.

Ces deux éléments obligent à un regard particulier sur le niveau d'avancement du programme, sur la pertinence de la logique d'intervention et sur son efficacité.

Des objectifs initiaux du volet FEP de La Réunion, en décalage avec les nouveaux enjeux

- Les objectifs du FEP à La Réunion, établis sur une hypothèse de fort développement de la pêche palangrière et, dans une moindre mesure de l'aquaculture, voient leur pertinence interrogée. Quand bien même certains objectifs, comme par exemple la nécessité de structurer les filières, restent valides, une révision des objectifs de développement socio-économique est indispensable, notamment du fait de l'émergence d'une dynamique et d'une ébauche de projet interprofessionnel

Une articulation du FEP avec les autres instruments à améliorer pour accompagner le projet interprofessionnel

- Un FEP simplifié et recentré « par obligation » (réduction des champs d'intervention par rapport à l'IFOP) sur les actions d'intérêt commun (notamment les soutiens aux organisations professionnelles et aux structures d'encadrement et d'appui) ; les investissements de service collectifs (points de débarque et équipements portuaires) et les investissements dans les entreprises d'aval.
- La logique d'intervention du FEP à La Réunion est en cohérence avec la stratégie régionale intégrée dans ses objectifs de développement d'activités stratégiques pour l'île, s'agissant d'activités de production primaire, exportatrices et bénéficiant encore d'opportunités de développement.
- La cohérence externe pourrait être améliorée, notamment avec les autres instruments de la PCP (POSEI, OCM), les autres fonds de l'UE (FEDER) et les instruments nationaux ou locaux. Le diagnostic établi par l'ARIPA ouvre un chantier intéressant pour améliorer l'articulation et les synergies entre les soutiens aux projets de la filière.

Un état d'avancement du PO FEP en phase avec les décalages initiaux et qui ouvre des perspectives de révision intéressantes tenant compte du projet interprofessionnel.

- Le programme opérationnel FEP, plus petit des fonds européens à La Réunion affiche un taux de programmation de 25% qui correspond sensiblement aux objectifs si on tient compte du décalage de 18 mois pour le lancement du programme.
- Les mesures en plus fort décalage concernent principalement des actions qui étaient pour partie conditionnées à la réalisation d'investissements structurants (darse de pêche, livrée en 2010) et/ou qui nécessitaient une clarification sur la stratégie des acteurs (valorisation et promotion). Les mesures « récurrentes » de soutien aux organisations de la filière avancent au rythme prévu.
- Ces décalages peuvent finalement être analysés comme « bénéfiques » dans la mesure où ils ont

permis d'utiliser pleinement l'IFOP. Les moyens économisés sur le FEP doivent pouvoir être mobilisés de façon pertinente, notamment en appui aux projets de l'interprofession, sous réserve de gérer les risques de dégageant d'office.

Une mise en œuvre et un suivi perfectibles mais globalement satisfaisants

- Le dispositif régional (partenariat tripartite et AGILE, articulation s COREPAM - CLS) est considéré comme efficace par les acteurs, au-delà de quelques améliorations souhaitées en matière de lourdeurs administratives et de délais. Les indicateurs du programme nécessitent une révision de quelques niveaux cibles (en lien avec le changement de contexte) et quelques nouveaux indicateurs portant sur la valorisation des produits et les marges des acteurs (avec l'appui de l'ARIPA pour informer ces indicateurs).

Principales recommandations

- **1) Approfondir la réflexion stratégique engagée par l'ARIPA pour affiner les modalités d'utilisation du FEP.**

Cette première recommandation découle des conclusions finales qui soulignent la nécessité d'un **recentrage partiel de l'intervention du FEP sur les objectifs prioritaires du projet interprofessionnel**. En particulier, il paraît particulièrement pertinent d'intégrer l'analyse de l'ARIPA concernant la nécessité d'une phase de consolidation des organisations et des entreprises existantes, avant d'envisager une phase de développement. Les échecs de certaines stratégies et les effets des crises justifient cette « méthode » par étape.

La première étape devrait consister en un travail d'approfondissement et de validation du diagnostic et d'évaluation de la pertinence des options proposées par l'ARIPA pour soutenir sa demande d'élargissement des interventions du POSEI. En particulier, les analyses portant sur les problèmes de surcoûts, pertinentes sur le fond, devront être consolidées et différenciées des autres facteurs pesant sur la rentabilité des entreprises de pêche (efficacité des engins et de la prospection, qualité des produits proposés, marchés ciblés et positionnement de l'offre réunionnaise...).

Ce travail devrait déboucher sur l'élaboration d'une stratégie à cinq ans, validée par les professionnels, reposant sur une palette d'actions adaptées aux problématiques des différents maillons de la filière, hiérarchisées et dotées d'objectifs quantitatifs, chaque fois que cela a du sens.

La deuxième étape, devrait consister à définir quels sont les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le plan quinquennal, et quels instruments et fonds publics (FEP et autres) peuvent être mobilisés en complément des moyens privés engagés par les acteurs économiques. **La logique d'intervention du FEP pour la seconde partie du programme devrait découler de ces analyses et non les précéder.**

L'esprit général de cette recommandation est de passer de la question « comment utiliser le FEP ? » à « pourquoi utiliser le FEP ? » et donc ajuster les instruments et moyens en fonction d'un projet.

- **2) Réaffecter une partie des reliquats du FEP sur les mesures les plus pertinentes pour appuyer les projets interprofessionnels.**

Compte tenu de la recommandation précédente, l'affectation des reliquats et abondements envisagés pour le FEP ne peuvent être complètement raisonnés à ce stade pour toutes les mesures.

Les perspectives de reliquats et d'abondement au sein de l'Axe 1 ne devraient pas être remises en cause par le projet interprofessionnel, sauf dans le cas où il identifierait la nécessité d'un programme d'équipement particulier de certaines flottilles en phase avec de objectifs prioritaires (par ex : investissements réduisant les consommations énergétique, améliorant l'efficacité de la pêche ou permettant un meilleur traitement du poisson et permettant en conséquence de mieux le valoriser...).

Les questions sont plus complexes pour le rééquilibrage des Axes 2 qui devrait générer un reliquat important et l'Axe 3, potentiellement très sollicité pour l'appui au projet interprofessionnel. A ce stade, deux options sont envisageables : la première consisterait à réaffecter tout ou partie du reliquat de l'Axe 2 à l'Axe 3 (sur la base des éléments de chiffrage des besoins issus de la recommandation N° 1) et la seconde à fusionner les deux Axes

autour d'une thématique « appui au projet interprofessionnel », ce nouvel Axe combinant des aides aux actions d'intérêt commun et des aides à l'investissement des entreprises autres que les armements à la pêche.

- **3) Renforcer l'animation, voire le pilotage, du programme en impliquant les organisations professionnelles dans la promotion et le suivi des actions**

Ces organisations pourraient être des relais intéressants pour la promotion du FEP et des autres instruments mobilisés pour accompagner le plan de développement quinquennal. Ils pourraient également être impliqués dans le suivi des actions et dans l'évaluation *in itinere* de certains impacts, par exemple sur la rentabilité des entreprises et la formation des prix et des marges qui constituent un objectif affiché de l'ARIPA

- **4) Ajuster les indicateurs et les niveaux cibles au nouveau contexte**

La batterie d'indicateurs proposés en début de programme était en phase avec l'objectif de développement significatif de la production, du chiffre d'affaires et des emplois dans le secteur de la pêche, objectifs établis en lien avec le projet d'arrivée de 20 nouveaux palangriers.

Le contexte ayant fortement changé (stagnation de la production de la pêche palangrière, résultats négatifs des entreprises, défaillance d'un des usiniers...) et l'interprofession envisageant pour les années proches une phase de consolidation des entreprises fondée sur une amélioration de leur rentabilité, l'évaluation recommande d'ajuster certains indicateurs de la façon suivante :

- En ajustant les niveaux cibles des indicateurs socio-économiques (volumes, chiffres d'affaires, emploi) sur des objectifs révisés et réalistes, c'est-à-dire plutôt dans une perspective de maintien ou de léger développement à l'horizon 2013 ;
- En ajoutant quelques indicateurs concernant les prix de quelques produits clés sur le marché local et à « l'export ». (comme effet possible des stratégies d'amélioration de la valorisation) et concernant les marges des acteurs (marge brute, valeur ajoutée et EBE, par exemple, pour les entreprises de production et pour les entreprises d'aval)

2. Introduction

2.1. Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours

L'obligation d'évaluation des programmes structurels régionaux existe de longue date et a été rappelée pour la génération 2007-2013 par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil qui en énonce les principaux objectifs : « (...) les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés ».

Les modalités de mise en œuvre des démarches d'évaluation ont été précisées par divers textes communautaires et nationaux : la Commission européenne a ainsi adopté en avril 2007 des **Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation** (en application du règlement (CE) n° 1083/2006) de ces politiques structurelles portant sur la **mise en œuvre d'une évaluation pendant la période de programmation**.

Le cabinet Ernst & Young a été retenu par la Région Réunion pour être accompagnée dans l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion. Il s'agit d'une démarche volontaire.

Conformément au cahier des charges de l'évaluation, celle-ci vise à dresser un bilan de l'avancement des différents programmes européens, et à analyser la pertinence, la cohérence, l'efficacité de mise en œuvre et l'efficacité de la stratégie régionale plurifonds d'une part, et de chacun des programmes européens d'autre part (PO FEDER Convergence, PO FSE, PO FEDER Coopération, PO FEP, PO FEADER).

Positionnée à mi-parcours de la réalisation des programmes européens, l'évaluation doit tout particulièrement permettre d'alimenter la réflexion et les travaux du Comité Local de Suivi composé de représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général, au travers de recommandations opérationnelles et concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens et par la même, de la stratégie régionale plurifonds sur les dernières années de programmation (2010-2013).

2.2. Contenu et objet du présent rapport d'évaluation

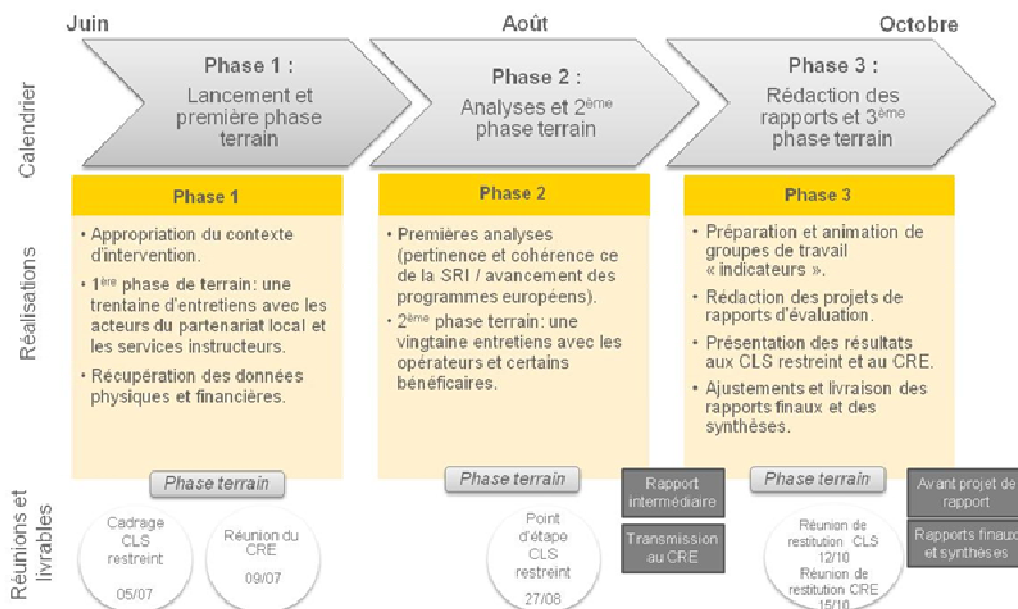
Ce rapport se présente en deux principaux chapitres :

- Une analyse transversale et plurifonds (commune aux 5 rapports d'évaluation), intégrant principalement :
 - L'analyse de la stratégie régionale plurifonds et de sa pertinence, après 3 années de programmation. Cette analyse s'appuie sur l'évolution du contexte réunionnais et vise à déterminer si de nouveaux enjeux ou événements sont de nature à modifier les orientations stratégiques définies à la conception des programmes.
 - L'état d'avancement de cette stratégie plurifonds : une consolidation des premières réalisations physico-financières permet de dresser un premier bilan de la contribution des 5 programmes européens à la stratégie régionale.

- Une analyse transversale de la mise en œuvre des programmes européens pour s'assurer de la qualité de la gouvernance, du système d'animation, de gestion, de suivi-évaluation et de contrôle des programmes.
- Une analyse spécifique FEP présentant à mi-2010 :
 - Sa logique d'intervention, sa pertinence et sa cohérence au regard d'autres instruments existants
 - L'état d'avancement du FEP
 - Ses premières réalisations et résultats et leur contribution à la stratégie régionale.
 - Quelques points spécifiques relatifs à la mise en œuvre du FEP.

2.3. Méthodologie et travaux réalisés

Conformément à la méthodologie présentée en démarrage de mission, le présent rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux suivants :



Les principaux travaux réalisés sont les suivants :

- Entretiens de cadrage stratégiques et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes - autorités de gestion et de certification, services instructeurs, responsables de politiques, bénéficiaires, CESR et chambres consulaires, autres interlocuteurs (cf. détail des interlocuteurs rencontrés en annexe) ;
- Analyses sur la base de revues documentaires, d'extractions de données PRESAGE au 30 juin 2010*, d'analyse de processus et de la perception des parties prenantes recueillies au cours des entretiens ;
- Rédaction des analyses, formulation des jugements évaluatifs, conclusions et recommandations.
- Présentation au CLS restreint et CRE.
- Ajustements, élaboration et transmission des rapports finaux

* Les événements de programmation intervenus depuis le 1 juillet 2010 ont été pris en compte dans les analyses et conclusions.

3. Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)

3.1. Présentation de la stratégie régionale plurifonds

3.1.1. Démarche d'élaboration

La stratégie régionale intégrée 2007-2013 est l'aboutissement d'une **démarche de co-construction avec les services des partenaires** que sont l'État, la Région et le Département et d'une consultation de parties prenantes telles que le CESR¹, le CCEE², les chambres consulaires, les associations d'acteurs économiques, les EPCI³, l'association des maires, etc.

Cette élaboration a fait partie intégrante du processus général partenarial animé par l'AGILE pour la réalisation du bilan du DOCUP⁴ 2000-2006 et la préparation de la programmation suivante 2007-2013. A noter également que chaque acteur avait la possibilité de transmettre sa contribution écrite à la stratégie.

Pour la période 2007-2013, **la stratégie régionale intégrée s'élève à 1 909 millions d'euros** de contributions européennes pour une enveloppe totale de 3 484 millions d'euros, soit un taux d'intervention moyen de 54,8% pour l'ensemble des cinq programmes européens et une très large prédominance du PO FEDER Convergence qui pèse plus de la moitié (53,1%) de la stratégie :

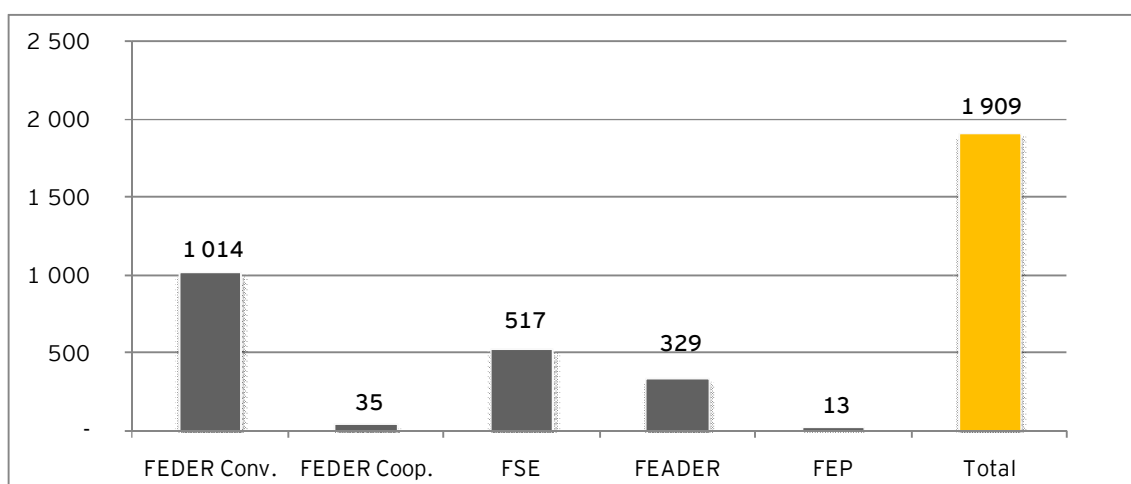
¹ Conseil Économique et Social Régional

² Conseil de la Culture de l'Éducation et de l'Environnement

³ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴ Document Unique de Programmation

Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée



Source : Ernst & Young, sur la base des données AGILE

L'élaboration de la **Stratégie régionale intégrée** se fondait sur **trois préalables méthodologiques** :

- Une cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégagent ;
- Une « mise à plat » des stratégies précédentes de mobilisation des programmes européens à La Réunion ;
- Une « mise à plat » des diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation (PR2D5, SAR6, SDADD7, PDCS8, PASER9, CPER10, ...).

Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Étapes	Période	Contenu et Période
Information et lancement	Mai-déc. 2005	Contribution à l'élaboration des documents stratégiques nationaux 2007-2013
	Février 2006	Réunions d'informations avec les services et des bénéficiaires, constitution de l'instance de concertation, rapport d'information aux instances appropriées État-Région-Département
Bilan et diagnostic	Février 2006	Constitution des 14 groupes thématiques, réalisation du bilan détaillé et partagé par les services et recensement des études d'évaluation existantes, réunion de l'instance d'évaluation

⁵ Plan Régional de Développement Durable

⁶ Schéma d'Aménagement Régional

⁷ Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Durable

⁸ Plan Départemental de Cohésion Sociale

⁹ Plan des Actions des Services de l'État en Région - Réunion

¹⁰ Contrat de Projet État-Région

Étapes	Période	Contenu et Période
	Avril 2006	Synthèse du bilan et réalisation du diagnostic - Instance de concertation
Définition de la stratégie intégrée	Avril - Juin 2006	Formalisation du projet de stratégie intégrée pluri-fonds et examen par l'instance de concertation et les instances État-Région-Département -
Proposition de mesures	Juin 2006	Recueil, formalisation et agrégation des propositions de mesures au sein de groupes thématiques Examen des propositions de mesures par l'instance de concertation 2007-2013 et les instances État-Région-Département
Négociation des programmes	Août 2006	Préparation des propositions d'allocations financières et examen par les instances appropriées État-Région-Département puis réunion finale co-président CNS
Formalisation des programmes opérationnels examen CNS	Sept 2006	Formalisation et transmission aux autorités nationales

Source : d'après AGILE

Les ateliers ont réuni chacun une douzaine de personnes des services concernés des trois partenaires État-Région-Département, selon les thèmes suivants :

- Économie marchande et aménagement à vocation économique,
- Agriculture,
- Pêche,
- Inclusion sociale,
- Surcoûts,
- Déplacements,
- Développement urbain,
- Développement rural,
- Environnement - eau - énergie,
- Investissements liés aux services à la population,
- Développement des ressources humaines,
- Mobilité,
- Infrastructure d'échange,
- Insertion régionale.

3.1.2. Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée

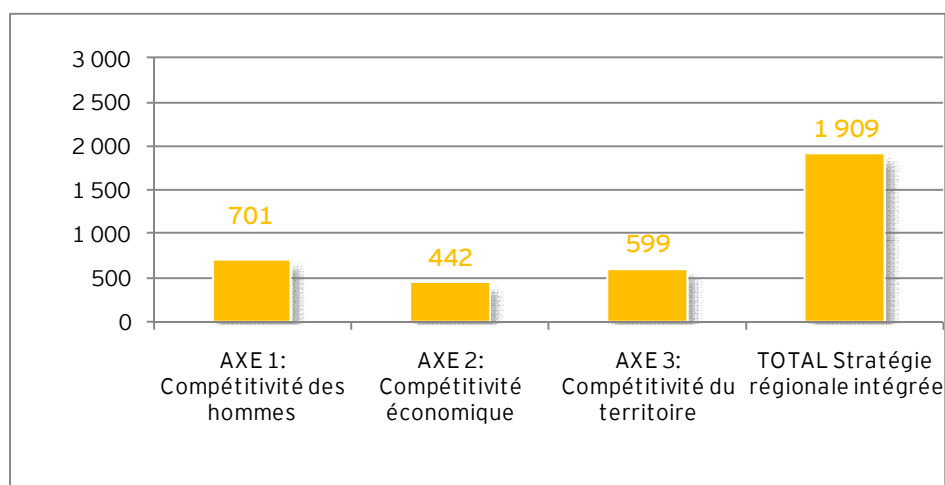
Les trois axes du développement durable de la stratégie régionale intégrée

La Stratégie régionale intégrée s'articule autour des trois axes du développement durable, en continuité avec l'approche retenue pour le diagnostic :

- Un axe 1, l'Humain, principal enjeu financier, doté de 701 millions d'euros de contribution européenne

- Un axe 2, l'Économique, doté de 442 millions d'euros de contribution européenne
- Un axe 3, le Territoire, doté de 599 millions d'euros de contribution européenne

Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds



Source : Ernst & Young, données AGILE

La finalité unique retenue, à savoir « *développer la compétitivité réunionnaise* » permet de répondre aux besoins du territoire en cohérence donc avec les stratégies locales et aux orientations des sommets européens récents, de Göteborg et particulièrement de Lisbonne.

Cette finalité impliquait que les programmes européens encouragent et/ou accompagnent à la réalisation d'un tournant préparant La Réunion à un système moins administré sans pour autant prendre le risque d'affaiblir les secteurs traditionnels ou d'ignorer le nécessaire rattrapage en matière de politique et d'infrastructure publiques.

Ainsi chacun des **trois grands axes stratégiques** est orienté vers un objectif de Compétitivité. Ils se déclinent en deux volets :

- Un volet en lien avec la notion de « rattrapage » et des handicaps structurels,
- Un autre volet devant impulser et/ou soutenir des tournants et des innovations.

L'évaluation à mi-parcours de chaque programme européen présentera une approche différenciée des mesures selon ces deux axes.

Les éléments structurants de la stratégie régionale plurifonds (extraits)

L'enjeu de la programmation :

- développer une compétitivité qui prend en compte les atouts et les contraintes spécifiques de l'île soit un impératif de cohérence et de continuité pour répondre aux défis permanents de La Réunion.

La stratégie :

- des réponses adaptées face **aux nouveaux défis** issus de la mondialisation et aux nouveaux enjeux du développement durable.

La compétitivité humaine : promouvoir et valoriser le potentiel humain

- Favoriser l'innovation et réfléchir l'avenir à l'échelle internationale

- Poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation pour mieux lutter contre l'exclusion et accompagner les secteurs porteurs d'emploi

La compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international

- Préparer un pôle économique à l'échelle de l'Océan indien
- Consolider les bases du développement économique et social

La compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance :

- Placer le développement durable au cœur des choix d'aménagement
- Aménager pour accompagner la croissance démographique

En s'appuyant sur une gouvernance d'ensemble : mieux décider pour mieux construire le modèle réunionnais de compétitivité.

Ce processus d'élaboration de la stratégie régionale intégrée la « protège » aujourd'hui d'une éventuelle obsolescence dans le nouveau contexte international marqué par une forte crise économique et financière.

Ainsi, les orientations prises en lien avec les nouveaux défis ont conservé leur pertinence à l'échelle de la stratégie. Cependant des réajustements pourront être nécessaires, au niveau, non pas des axes mais de certaines mesures (voir suite du rapport d'évaluation). Il est également utile de noter qu'une convergence croissante fait jour à La Réunion sur les secteurs prioritaires de développement. Depuis plusieurs années les divers documents stratégiques ou de cadrage se recentrent autour des mêmes secteurs fréquemment appelés Domaine d'Activité Stratégique (DAS). La stratégie régionale pluri-fonds s'y intéresse également, généralement dans les axes de « tournant ».

S'agissant des axes qui traduisent la continuité, on notera que les caractéristiques structurelles telles que l'éloignement, l'étroitesse du marché, la croissance démographique, le territoire contraint renvoient à des problématiques de développement qui se maintiennent depuis plusieurs décennies quelques soient les alternances politiques

3.2. Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- La partie qui suit a pour objectif d'étudier :
 - d'une part, l'évolution des contextes économique, social, réglementaire, politique aux échelles locale, nationale et internationale. Cette analyse ne se veut ni exhaustive ni aussi complète que celle du diagnostic initial, l'option de présenter les faits les plus marquants ou en lien avec la stratégie régionale intégrée ayant été retenue ;
 - d'autre part, dans quelle mesure ces changements exercent-ils ou pourraient-ils exercer une influence sur la pertinence de la stratégie régionale intégrée ainsi que sur sa mise en œuvre.
- L'analyse qui suit a donc été circonscrite à ces deux aspects qui permettent d'aborder l'essentiel de la cohérence et de la pertinence de cette stratégie pluri-fonds.
- Cette partie est complétée pour chaque programme européen par une analyse des points spécifiques de la pertinence et de la cohérence (cf. rapport d'évaluation de chaque programme européen).

3.2.1. Les évolutions majeures du contexte économique local

Une croissance en berne¹¹

En 2008, l'économie réunionnaise continuait à se démarquer positivement de la situation nationale par une croissance de son PIB¹² de 3.1 % en monnaie constante contre +0.4 % pour l'ensemble national. Toutefois, ce résultat s'inscrivait comme le moins performant depuis l'année 1996 avec une perte de 1.3 points par rapport à la croissance de 2007. En monnaie courante, le PIB a augmenté de 6.9 % en raison de l'inflation dont le taux s'est établi à 3.7 % en raison de la hausse des prix de l'investissement et des prix à la consommation en 2008.

L'année 2009 marquera le passage de la croissance ralentie à la récession. En effet, le PIB, exprimé en monnaie constante a chuté de 2.7%¹³, retrouvant ainsi le niveau de 1993 après une chute de 6 points du taux de croissance. L'Indicateur du Climat des Affaires (ICA), indicateur synthétique de l'activité marchande confirme cette baisse à partir de 2008, aggravée en 2009, selon l'IEDOM¹⁴.

La croissance démographique se poursuivant, la récession de 2009 conduit à un PIB/habitant en chute de 3.6 % en valeur et de 3.9 % à prix constants.

Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques¹⁵

en millions d'€ courant	2003	2004	2005	2008	2009
PIB	10 513	11 234	12 061	14 700	14 420
Valeur ajoutée des secteurs marchands	6 244	6 733	7 215		
Valeur ajoutée des secteurs non marchands	3 697	3 892	4 136		
Consommation finale des ménages	6 844	7 293	7 806	9 220	9 340
Consommation finale des administrations	4 431	4 753	4 976	5 590	5 690
PIB/habitant en €/tête	13 887	14 611	15 475	18 200	17 544

Source : INSEE

Cette baisse du PIB est générée essentiellement par la chute de l'investissement (- 7.8 %) en lien avec le contexte de crise économique à l'échelle internationale. Ainsi, l'encours de crédit d'investissement des entreprises a diminué de 2,3 % de décembre 2008 à décembre 2009 contre une hausse de 6,6 % entre 2007 et 2008¹⁶.

Pour rappel, l'investissement réunionnais s'appuie essentiellement sur :

- **Le secteur des travaux publics** dynamisé par les projets de génie civil et d'équipement public, après l'important chantier de la route des Tamarins ;
- **Le logement** qui subit une crise majeure. La chute de la construction privée pourrait résulter du début de saturation du marché alors que La Réunion connaît un fort déficit en logement social ou intermédiaire. De plus, les annonces successives de remise en cause des mesures de défiscalisation sur

¹¹ L'essentiel des données quantitatives est fourni par l'INSEE, sauf mention différente

¹² Produit Intérieur Brut

¹³ En comptes rapides.

¹⁴ Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer

¹⁵ Comptes définitifs, en base 95 de 2003 à 2005 et Comptes rapides, en base 95 de 2008 à 2009

¹⁶ Source IEDOM, rapport 2010

le logement neuf sont venues renchériser les hésitations des investisseurs. La demande en logement social demeure forte mais le passage de l'ancien régime de défiscalisation au nouveau, privilégiant le logement social mobilise beaucoup de temps. Le passage d'un dispositif à un autre n'a pas permis une continuité de l'action publique en faveur du logement. Ainsi, à ce jour, aucun projet de construction de logement social défiscalisé n'est passé en phase opérationnelle au premier semestre 2010¹⁷. La baisse de la livraison de logements en 2009 par rapport à 2007 s'établit à 14 % pour une livraison de 9 700 logements. A ces difficultés d'ordre économique et financière s'ajoutent les retards pris dans la planification urbaine.

L'activité portuaire révèle également en partie l'état de santé économique de La Réunion. Là aussi, les indicateurs passent au rouge. Pour la première fois depuis 2002, le tonnage des marchandises conditionnées en vrac solide a diminué. Les arrivages de ciment et de clinker nécessaires au BTP ont baissé de 33 % en quantité en 2009. Le charbon utilisé par les centrales thermiques chute de 8 %. La quantité de sucre brut et en vrac a également baissé, en 2008.

Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises

<i>En tonnes</i>	2007	2008
Vrac liquide	676 190	780 753
Vrac solide	1 522 505	1 372 580
Roulier (véhicule)	62 964	64 053
Marchandises conteneurisées	1 767 729	1 985 743
Marchandises diverses	182 721	83 834

Source : INSEE

Ainsi, certains observateurs économiques analysent cette situation comme celle de la fin d'un cycle : « *Caractérisée par de fortes turbulences enregistrées notamment dans le secteur du BTP, ..., l'année 2009 marque probablement la fin d'un cycle dans l'histoire économique de La Réunion* ». ¹⁸ En tout état de cause, cet éventuel passage d'une phase de croissance d'un cycle économique à une phase de stagnation ou de récession, impacterait plus la préparation de la prochaine programmation que celle qui est en cours.

Des secteurs économiques différemment touchés par la crise

Globalement, tous les secteurs économiques principaux sont affectés par la crise mais différemment. On observera que l'action ou la décision publique exerce un effet conséquent, parfois positif, parfois négatif. La consommation des ménages, quant à elle, demeure un facteur de dynamisation économique.

Les défaillances d'entreprise illustrent les difficultés économiques et financières actuelles dès 2008 et s'élèvent de 22.3 % entre 2007 et 2008.

Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Industrie	51	61
Commerce	109	91
Construction	177	236

¹⁷ Source orale : CESR

¹⁸ Rapport 2009 de l'IEDOM, édition 2010, avant-propos, p 5

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Service	161	221
Total	498	609

Source : INSEE, BODACC

La valeur ajoutée, soit la richesse créée, par le **secteur primaire** fait figure d'exception avec une forte croissance de 11 %. **La valeur de la production agricole** de 2009 (386 millions d'euros) progresse de 2.1% par rapport à 2008. Mais ces résultats sont à nuancer à la lumière des éléments suivants.

En 2008, cette hausse s'élevait à 11,4 % pour une valeur de 371,7 millions d'euros, s'expliquant par les bons résultats de la filière végétale ainsi que par une forte et historique hausse du coût des consommations intermédiaires. En 2008, l'agriculture, sur un plan macro-économique, a subi une forte hausse du prix des intrants : + 16.5 % en 2008 soit + 25.6 millions d'euros pour un montant de 181.3 millions d'euros soit près de la moitié du montant total des productions agricoles.

En 2009, le coût des intrants baissent, les productions végétales (hors canne) et animales reculent mais la prime bagasse-énergie¹⁹ (estimée à plus de 20 millions d'euros) améliore sensiblement la valeur de la production de canne et entraîne ainsi une progression du revenu agricole moyen. Sans cette prime, la valeur de la production agricole aurait baissé de 3.5%, le revenu net d'entreprise agricole de 1.8 % et le résultat agricole de 1.4 %.

De plus, la structuration de certaines filières notamment pour l'Élevage permet une régulation du prix des intrants stabilisé pour l'exploitant. Les intrants sont donc vendus sur place à un prix garanti et stabilisé par un fonds de compensation. Une modélisation des unités de production permet également de calculer le revenu moyen de certains agriculteurs et de compenser des difficultés conjoncturelles sur la base d'un revenu garanti. Ainsi, les résultats économiques globaux de l'agriculture peuvent contraster avec la moyenne des résultats micro-économiques des exploitants.

Par ailleurs, la notion de consommation de proximité notamment pour les produits frais prend une dimension spécifique dans la réalité du contexte insulaire réunionnais à forte croissance démographique.

A noter, en outre, en avril 2009, la création de l'Association réunionnaise des organisations de producteurs de fruits et légumes, AROP-FL, premier pas vers une interprofession Fruit et Légumes constituée avec les présidents de cinq organisations de production de fruits et légumes.

Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles

En millions d'€	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁰
Valeur de la production	312.3	349.5	359.4	338.2	376.3	386.0
Résultat agricole global	164.0	205.2	213.0	196.0	195.6	214.4

Source : INSEE -AGRESTE

Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009

	2003	2008	2009
Résultat agricole/exploitation En €	22 480	28 213	31 075
Résultat agricole/ha de SAU En €	3 894	4 407	4 862
Résultat agricoles/actif UTA ²¹ En €	15 235	17 293	18 975

¹⁹ Application de l'article 53 de la LODEOM

²⁰ Chiffre provisoire

	2003	2008	2009
Nombre d'exploitation	7 620	6 933	6 900
UTA totales	11 244	11 311	11 300

Source INSEE- AGRESTE

S'agissant de la pêche, on compte 288 navires et 538 marins inscrits (respectivement 3.9 % et 2.3% de l'ensemble national). L'année 2008 est marquée par la progression des exportations de produits de la pêche en quantité comme en valeur. Ainsi, un excédent commercial, pour ces produits, apparaît pour la première fois depuis 2002 :

Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
Exportations en tonnes	4 109	3 939	3 628	3 762	4 807
Exportations en millions d'€	35.8	43.5	36.7	38.1	47.8
Importations en tonnes	9 728	10 100	9 916	8 761	9 039
Importations en millions d'€	41.6	48.0	46.0	45.3	46.3

Sources: INSEE -DRAM, douanes, IEDOM

La chute du BTP se traduit par une dégradation de 15 % de sa valeur ajoutée en 2009. Son chiffre d'affaires chute de 30 % pour s'établir à 1,45 milliards d'euros. Le bâtiment non résidentiel se maintient par les projets hospitaliers et, le génie civil, par le lancement des nouvelles stations d'épuration ainsi que des investissements sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable. Le plan de relance de l'État, incluant le Fonds de compensation de la TVA, à hauteur de 91 millions d'euros comme les chantiers de relance pour un montant de subvention de 36,4 millions d'euros devrait permettre également d'atténuer les effets économiques et sociaux de la fin d'une période de forte tension caractérisée par une dynamique de la demande souvent supérieure aux capacités de l'offre et génératrice de hausse des prix.

L'industrie amortit relativement la chute de 10 % de sa valeur ajoutée. Les baisses les plus importantes s'observent dans les secteurs liés à la construction tels que l'industrie des produits minéraux et les industries des biens intermédiaires.

Les industries agro-alimentaires bénéficient d'une relative et certainement provisoire protection du fait de la stabilité de la consommation finale des ménages.

Les services marchands subissent une baisse de 1 %. Le secteur des TIC se maintient, encore stimulé par un effet de « rattrapage » et une dynamisation des marchés liée à l'innovation : passage au haut débit, smartphone, 3g, forfait Télévision/téléphone/internet, ... Toutefois, le marché risquerait de subir des perturbations du fait de la présence d'un nombre important d'opérateurs (7 à 8 actuellement). Selon l'ARTIC²², « *les TIC sont le 2^{ème} secteur de l'économie réunionnaise et celui qui progresse le plus vite. Avec un effectif qui fait plus que doubler tous les cinq ans, un chiffre d'affaires qui progresse de 15 à 20 % par an, la filière est devenue en quelques années avec l'ensemble des services aux entreprises le secteur le plus porteur de progression de*

²¹ Unité de travail annuel des exploitants, co-exploitants et autres actifs familiaux

²² Association Réunionnaise des Technologies de l'Information et de la Communication (organisation professionnelle)

*l'économie et de l'emploi*²³ ». Selon cette association, le chiffre d'affaires annuel de la profession s'élèverait à 1,5 milliard d'euros essentiellement pour les activités de téléphonie et d'internet.

L'activité touristique retrouve, en 2009, un niveau supérieur à celui de 2005 soit l' « avant Chikungunya » mais inférieur à celui de 2003 qui s'établissait à 432 000 visiteurs. L'IRT²⁴ établit à 421 900 le nombre de touriste en 2009 soit une hausse de 6.4% par rapport à 2008.

Le marché de France métropolitaine alimente l'essentiel du flux et le surcroît de flux. Il représente 8 touristes sur 10.

Le tourisme affinitaire génère plus d'un déplacement sur deux (progression de 13 % pour atteindre 222 800 en 2009) dont seulement 30 % d'entre eux préférant résider à l'hôtel ou en résidence de tourisme.

Ces 421 900 touristes auront dépensé près de 306 millions d'euros à La Réunion durant leur séjour en 2009 comme en 2008 (pour 396 400 touristes).

En outre, l'année 2008 marque une reprise de la tendance à la hausse du trafic aérien : + 3.7 % pour Gillot et + 5.5 % pour Pierrefonds qui couvre 7% du trafic aérien de La Réunion.

Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds

Nombre de personnes	2004	2005	2006	2007	2008
Passagers à l'arrivée	841 162	814 050	695 582	822 693	859 095
Passagers au départ	839 899	814 139	699 779	818 405	854 546
Transit	10 253	34 739	55 800	74 741	68 138
Total	1 681 061	1 651 825	1 422 385	1 715 839	1 781 779

Source : INSEE

Ainsi, le transport aérien se maintient-il alors que le transport de marchandise souffre du ralentissement économique comme vu précédemment.

L'hôtellerie de trois ou quatre Etoiles représente près de 46 % de l'ensemble des structures et 72 % des chambres offertes sur un ensemble réunionnais de 50 hôtels et de 2 096 chambres (- 30 % par rapport à 2005) au 1^{er} septembre 2009.

La capacité d'accueil remonte difficilement : - 4 % successivement en 2007 et en 2008. Par conséquent, le taux d'occupation augmente légèrement en s'établissant à 59.1 % mais, sans pour autant rejoindre le niveau de 2005 (60.2%).

L'offre hôtelière réunionnaise est inférieure à celles de Martinique ou de la Guadeloupe. L'écart est plus important pour les hôtels classés 3 ou 4 étoiles. Cette différence peut s'expliquer en partie par la durée du voyage et donc le prix du billet d'avion, au départ de la France continentale.

Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010

	0 *	1 *	2 *	3 *	4* et luxe	Non classé	Total
Guadeloupe	26	65	539	2 628	1 295	0	4 553
Martinique	586	58	554	1 841	675	8	3 722
Réunion	33	59	488	1 087	403	20	2 090

²³ Le qui fait quoi de l'association réunionnaise des professionnels des techniques de l'information et de la communication, 2010-11

²⁴ Ile de La Réunion Tourisme

	0 *	1*	2*	3*	4* et luxe	Non classé	Total
Guyane	185	0	63	897	0	22	1 167

Source : INSEE

Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion

	2005	2006	2007	2008
Chambres offertes ²⁵	1 062 000	887 000	800 000	768 000
Chambres occupées	639 000	460 000	468 000	454 000
Nuitées ²⁶	1 112 000	761 000	799 000	807 000
Arrivées ²⁷	437 000	354 000	347 000	331 000
Taux d'occupation ²⁸	60.2	51.8	58.4	59.1

Source : INSEE

Les autres modes d'hébergement tels que les gîtes, les chambres d'hôte ou les meublés, représentent une capacité de 2 600 lits au 1^{er} septembre 2009.

Une gouvernance économique modifiée

La Réunion a de nouveau été témoin de l'arrivée de capitaux extérieurs modifiant le système décisionnel des sociétés locales. Ainsi, dans certains secteurs pouvant être considérés comme stratégiques tels que l'industrie du sucre-énergie, les banques, le commerce, l'hôtellerie, ... une modification de l'actionariat en faveur d'acteurs extérieurs à l'île s'est produite durant les trois dernières années. Les nouveaux décideurs se caractérisent donc par un raisonnement économique et financier à l'échelle de leur groupe et dans une envergure internationale. **La gouvernance économique se déplace à l'extérieur de l'île.**

Bien que cette situation puisse inquiéter certains observateurs et acteurs de la vie réunionnaise, elle révèle toutefois l'attractivité de l'appareil de production et du marché réunionnais. La croissance démographique comme la relative stabilité sociale et pour certains, les centres de recherche et la qualification de la main d'œuvre peuvent rendre confiants et intéressés des actionnaires extérieurs. Toutefois l'éloignement et l'étroitesse du marché et du territoire, malgré les prévisions d'une population d'un million d'habitants en 2030, maintiennent les handicaps structurels et nuisent à une plus forte attractivité économique de l'île.

A l'inverse, les actionnaires réunionnais peuvent désormais considérer que limiter la croissance de leur groupe sur le seul sol réunionnais présente des risques croissants. Leur stratégie semble de plus en plus animée par une volonté de diversification des zones géographiques et/ou des biens et des services produits. La baisse du plafond de défiscalisation en faveur de l'investissement productif (voir en 1.2.3) viendra renforcer cette tendance. Les activités dans l'immobilier ou les transactions foncières restent cependant très attractives et permettent parfois de maintenir des présences financières localement.

Les anticipations pessimistes pourraient être entretenues du fait de la situation de forte difficulté d'un des grands groupes diversifiés réunionnais.

De plus, les montages financiers pour mettre en place des outils de production ou des projets immobiliers présentent des coûts croissant pouvant devenir rédhibitoires.

²⁵ Nombre de chambres existantes x nombre de jours ouverts à la location dans l'année

²⁶ Prend en compte le nombre de personnes hébergées et leur durée de séjour, soit le total des nuits passées par les clients dans les établissements hôteliers

²⁷ Nombre de clients différents qui séjournent dans les hôtels

²⁸ Nombre de chambres occupées/nombre de chambres ouvertes à la location

Des banques se protégeant en premier lieu

« Le système bancaire réunionnais n'a pas été affecté par les difficultés financières internationales nées de la crise des subprimes et de la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Néanmoins, quelques établissements bancaires locaux ont été impactés par la hausse des taux sur le marché interbancaire et la montée des risques de crédit consécutive au ralentissement de l'activité économique. Ils ont également été confrontés à une baisse de la demande de financement. (...) Le retour à une plus grande rigueur dans les règles de l'octroi des concours a contribué également à limiter la distribution des crédits.²⁹»

L'encours total des financements consentis par les établissements de crédit implantés à La Réunion s'établit à la fin 2009 à 17,3 milliards d'euros³⁰ suite à une hausse de 1,9 % contre une progression de 8,2 % en 2008. Les encours de crédit aux entreprises (investissement et exploitation) ont diminué, 2009, de 4,1 %³¹ par rapport à 2008.

Les créances douteuses brutes portées par le système bancaire réunionnais ont fortement progressé : + 38.0%³² de 2008 à 2009 alors qu'elles avaient déjà augmenté en 2008 de 19,4 %. Elles s'élèvent à 983 millions d'euro en 2009. Mais, le poids de ces créances douteuses ne représente que :

- 5.7 % de l'ensemble des crédits accordés ;
- 4.2% des encours bruts de crédit consentis. Ce taux demeure inférieur à ceux de la Martinique et de la Guadeloupe (respectivement 6.9 % et 7.9 %).

Les encours de crédit à la consommation des ménages ont également baissé de 2,1 % en glissement annuel achevant ou interrompant leur cycle de croissance continue de plusieurs années. De plus, le nombre de dossiers déposés à la commission de surendettement ont augmenté de 51 %.

Les banques ont donc été amenées à prévoir des charges de provisionnement de « risque pays » qui progressent de 142,6% entre 2008 et 2009 pour s'établir à 120 millions d'euros. «Les résultats nets dégagés par la majeure partie des banques devraient cependant être en ligne avec ceux des années précédentes ».³³

3.2.2. Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale

Une population toujours jeune et toujours plus menacée de précarité

En 2008, la population réunionnaise est estimée à 805 500 habitants par l'INSEE dont plus d'un tiers de jeunes âgés de moins de 20 ans³⁴. Elle se répartit comme suit :

- 34,9 % de moins de 20 ans contre 25 % de l'ensemble des français,
- 28,5 % âgés entre 20 et 39 ans,
- 25,3 % âgés entre 40 et 59 ans,
- 8,2 % âgés entre 60 à 74 ans,
- 3,1 % âgés de plus de 75 ans.

²⁹ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁰ Source : INSEE

³¹ Source : IEDOM

³² Source : INSEE

³³ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁴ Source : INSEE

L'âge moyen s'établit à 32 ans contre 39 ans en France métropolitaine. La fécondité reste relativement élevée : 2,44 enfants par femme en 2007. Le sommet de la pyramide des âges s'élargit en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées : + 22 000 personnes de plus de 60 ans entre 1999 et 2008.

Le taux de chômage réunionnais, qui demeure le plus élevé des départements d'outre-mer, est supérieur à la moyenne européenne et à celui de chaque État membre : 27, 2 % (au sens du BIT) et reste supérieur au taux de France métropolitaine de 9,1 % au deuxième trimestre 2009. On note qu'entre 2004 et 2007, il baisse pour se stabiliser en 2008 et remonter en 2009.

Durant l'année 2009, 10 000 chômeurs supplémentaires sont enregistrés selon l'INSEE et comme indiqué dans le tableau ci-après. Cette hausse s'impose avec la même ampleur aux hommes et aux femmes. La barre symbolique des 100 000 chômeurs a été atteinte pour la première fois depuis 2003. Le taux de chômage des jeunes se maintient à un niveau très élevé : 51 % des actifs âgés entre 15 et 24 ans sont chômeurs contre 24 % en France métropolitaine. A noter que l'INSEE estime que 38 200 personnes ne sont pas considérées comme étant au chômage au sens du BIT ou du Pôle Emploi mais souhaiteraient travailler. Elles sont classées comme inactives au sens du BIT car elles ne font pas de recherche active ou ne sont pas disponibles au moment de l'enquête.

Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population active	298 900	301 700	315 100	313 100	318 500	323 900
Tx d'activité 15-64 ans en %	58,3	58,0	59,4	58,7	59,8	60,5
Tx d'emploi 15-64 ans en %	39,5	40,8	43,0	44,4	45,1	43,9

Source : INSEE

Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de chômeurs	96 200	88 900	86 700	75 900	78 000	88 200
Taux de chômage en %	32,2	29,5	27,5	24,2	24,5	27,2
DEFM ³⁵	92 591	90 159	86 417	77 488	72 133	103 240
Nombre moyen de bénéficiaires d'allocations de chômage			39 700	39 600	45 200	
Nombre d'allocataires de minima sociaux ³⁶			148 779	142 572	140 801	140 049
Nombre de bénéficiaires de minima sociaux			289 486	275 499	268 771	

Source : INSEE

Une forte chute de la masse salariale et de l'emploi privé

La baisse de l'emploi salarié marchand notamment dans le BTP a entraîné une chute de la masse salariale privée en 2009. La masse salariale globale baisse de 0,4 %. Les secteurs connaissent des situations différentes comme vu précédemment.

³⁵ Demande d'emploi en fin de mois, inscrits au Pôle Emploi, fin d'année

³⁶ RMI, ASPA, AAH, ASS, API, RSO

Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009

Secteurs	Évolution
Construction	-15,4 %, 1 emploi/5 a disparu
Produits minéraux	-12,5 %
Industrie de la viande et du lait	+1,8 %
Secteur secondaire autre que viande et lait	Baisse
Commerce	-3,5 %
Réparation automobile	-3,3 %
Hôtellerie, restauration	-2,5 % après une progression e 2,8 % en 2008
Autres services aux particuliers	+ 5,6 %
Secteur public	+3,2% (hausse des points d'indice et du nombre de personnels)

Source : INSEE

Le montant des indemnités chômage (ASSEDIC) versées aux ménages augmente de 2,8 % en 2008 puis de 32,2 % en 2009 pour atteindre 450 millions d'euros en 2009, soit un niveau jamais atteint auparavant selon l'INSEE.

Les salariés se trouvant sans emploi depuis 2008 ou 2009 bénéficient encore de ces indemnités. A partir de l'année 2011 et s'ils ne trouvent pas un nouvel emploi, ces chômeurs entreront dans la catégorie de « fin de droit », ce qui laisse présager une hausse des bénéficiaires du RMI et une nouvelle baisse de leur revenu et donc de leur pouvoir d'achat.

Dans le **BTP**, la destruction d'emploi s'établit à environ 7 000 en 2009 par rapport à septembre 2007. Les effectifs moyens annuels s'établissent en 2009 à 19 740 salariés après 23 880 en 2008.

Dans **les services marchands**, la création d'emplois reste soutenue en 2007 : + 5 000 avec les transports (+11 %), les services aux entreprises (+17 %) ainsi que les services aux particuliers qui ont créé un millier d'emplois.

Les secteurs « **hôtels, restaurants, cafés** » affectés par le chikungunya, retrouvent en 2007 le niveau de 2005.

Les **secteurs non marchands** présentent des effectifs en hausse de 1,6 % pour atteindre 90 000 emplois. Leur poids dans l'ensemble des effectifs salariés ne cesse de diminuer passant de 50 % en 2000 à 44 % en 2007.

Les effectifs non salariés se comptent au nombre de 26 700 en 2007 après une hausse de 11 % par rapport à 2006.

A noter également que **les activités de gestion et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement** donnent lieu à des activités marchandes. Leurs effectifs ont augmenté de moitié entre 2000 et 2006. En 2006, 1 700 personnes employées se répartissent à 78 % dans les activités principales suivantes :

- Enlèvement et traitement des ordures ménagères qui compte plus de 800 salariés,
- Activités en lien avec l'eau, environ 550 salariés.

L'action publique en faveur de l'emploi se poursuit avec divers dispositifs. Ainsi, les emplois aidés s'établissent à 24 046 en 2009 contre 18 604 en 2008. 87 % d'entre eux émergent dans le secteur non marchand. Mais ceci n'inverse pas la courbe du chômage.

Une consommation des ménages fragilisée bien qu'à peu près et jusque là maintenue

La forte dégradation du marché du travail a impacté **le revenu d'un grand nombre de ménages et donc leur consommation**. Déjà en 2008, un ralentissement de la progression de la consommation s'observait. Il se

poursuit en 2009, avec une progression de 1.0 % en monnaie constante. Ceci contraste avec la période 1998-2007 durant laquelle la croissance de la consommation suivait un rythme annuel moyen de 4.6 %.

Par conséquent, les biens de consommation importés chutent de 6.8 % en valeur affectant particulièrement l'équipement du foyer et l'édition, puis l'habillement (respectivement -14.8 %, - 11.8 % et -6.9 %).

Le revenu disponible brut progresse depuis 10 ans à La Réunion. Cependant, un ralentissement de sa croissance s'observe depuis 2008 (2009 : +1.8 % en valeur et +1.3 % en volume, soit la plus faible hausse depuis 20 ans).

Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
RDB en millions d'€	9 067	9 691	10 316	10 942	11 533
Évolution hors inflation en %	3.0	4.6	4.6	4.6	4.1
RDB/habitant en €	11 792	12 435	13 052	13 709	14 278

Source : INSEE

La masse salariale contribue toujours à la progression du revenu des ménages : les salaires ont progressé de 5.2 % et sont estimés à 7.8 milliards d'euros en 2008.

En 2007, on compte 68 518 emplois publics en incluant les emplois aidés et 57 200 hors emplois aidés. En 2009, la masse salariale du secteur public croît de 3.2 %.

La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale de 8,5 % s'explique en partie par les transferts de fonctionnaires d'État (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) vers les collectivités territoriales. Le poids des emplois de la fonction publique territoriale dans l'emploi public poursuit donc sa croissance : 44 % en 2007 contre 39 % en 2002 (respectivement 45 % et 50 % pour la fonction publique d'État).

Avec les emplois aidés, la fonction publique territoriale représente 52 % de l'emploi public (35 793), contre 38 % pour l'État et 10 % pour la fonction publique hospitalière.

Pour 1 000 habitants, on dénombre 37 agents territoriaux à La Réunion, 34 pour l'ensemble des DOM et 23 en métropole en 2007.

Les prestations sociales perçues représentent l'autre grande composante du RDB et s'élèvent à 3 milliards d'euros après une hausse annuelle de 4,1% en 2009. Elles permettent d'éviter une chute des revenus proportionnelle à celle des emplois. Elles augmentent de 9,0 % en 2009. Le montant des prestations sociales dans leur ensemble franchit ainsi le cap du milliard d'euros.

Au titre du RSTA³⁷, mis en place en mars 2009, 36 millions d'euros ont été versés aux personnes dont le revenu brut est inférieur ou égal à 1.4 SMIC. Il s'applique au titre des périodes d'emploi effectuées depuis le 1er mars 2009, et a vocation à être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA), fixée au plus tard au 1er janvier 2011. Les conditions précises d'application du RSA à La Réunion sont précisées dans l'Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 relative à l'extension et adaptation dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

La précarité à La Réunion demeure importante : en 2009, 140 000 allocataires (dont 65 600 érémisses) ont touché un **minima social**, pour une somme globale en hausse de 11 millions d'euros (+1.6%).

Les indemnités ASSEDIC progressent encore plus vite (+32,2 %). Elles s'élèvent à un niveau jamais atteint auparavant : 450 millions d'euros après une hausse de 9.1 % en 2008.

³⁷ Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité

Ainsi, le niveau de vie n'est pas encore trop affecté mais reste menacé à court terme. Le revenu disponible brut des ménages augmente d'1% en monnaie constante ce qui permet à la consommation de résister. Ceci bénéficie au Commerce et à la production locale notamment pour les biens alimentaires. Toutefois, les achats de véhicules des ménages sont affectés depuis 2008 avec une baisse en 2009 de 10 %. Les importateurs auraient réduit leur commande de 22 % en anticipant une poursuite de cette baisse.

Les revenus versés par l'État et le Département et notamment les prestations sociales, tout comme la qualité du dialogue social ont permis à La Réunion de maintenir une cohésion sociale et d'atténuer la récession économique. Toutefois, conserver cette cohésion sociale et renouer avec la croissance économique, restent des défis importants et délicats.

3.2.3. Action publique et gouvernance

Un début de programmation marqué par les échéances électorales

Le début de mise en œuvre des programmes opérationnels européens 2007-2013 a été marqué, sur le plan de la gouvernance, par une forte activité électorale. En effet, toutes les élections au suffrage universel direct ont eu lieu.

Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
Élections présidentielles	Avril/mai 2007	Changement de gouvernement et d'approche du développement de l'outre mer : passage de la LOPOM ³⁸ à la LODEOM ³⁹ promulguée en 2009, à prévoir l'arrivée du RSA en 2011
Législatives	Juin 2007	Pas d'impact autre que les lois votées depuis 2007
Cantonales	Mars 2008	Changement de majorité avec la même présidence, d'après les interlocuteurs rencontrés, pas d'impact sur les projets et les co-financements du Département Mais transfert total de la compétence RMI et APA au Département
Municipales	Mars 2008	Modification en conséquence dans les EPCI ⁴⁰ Ré examen des documents d'urbanisme (SCOT ⁴¹ et PLU ⁴²) Redéfinition des projets d'infrastructures ou d'équipements publics et abandon de certains
Européennes	Juin 2009	Passage de trois (puis deux) députés réunionnais au Parlement européen à un député
Régionales	Mars 2010	Annulation des projets Tram-Train et MCUR ⁴³ qui devaient mobiliser des fonds européens (FEDER) et redéploiement souhaité autour de la route du Littoral, d'autres équipements routiers, des équipements de proximité sportifs et culturels, d'un réseau de Transports urbains en site propre avec des éco-bus, le

³⁸ Loi Programme pour l'Outre-Mer, promulguée en 2003, dite Loi Girardin

³⁹ Loi pour le développement Économique de l'Outre-Mer, en vigueur actuellement

⁴⁰ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴¹ Schéma de Cohérence Territoriale

⁴² Plan Local d'Urbanisme

⁴³ Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
		<p>Trans-Eco-Express et de travaux de protection et de valorisation du patrimoine bâti historique</p> <p>Redéfinition de la stratégie touristique, de la stratégie TIC, du soutien à l'agriculture et à l'agro-alimentaire ainsi qu'aux acteurs culturels</p> <p>Ré-examen de l'avant projet de SAR⁴⁴</p> <p>Élargissement de la zone de coopération qui devrait partir des îles voisines pour aller vers les pays du canal du Mozambique, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Australie.</p> <p>Adoption du nouveau cadre d'intervention pour le soutien aux entreprises</p> <p>Obligation d'élaboration d'un nouveau PRDF⁴⁵</p>

Outre le fait que les périodes électorales peuvent entraîner des ralentissements de l'activité administrative, il est également observable que les changements de majorité politique dans certaines communes dont les deux plus grandes de l'île (Saint-Denis et Saint-Paul), puis dans la collectivité régionale, ont entraîné des modifications substantielles de la commande publique.

Les changements, renvoyant à la problématique de gouvernance territoriale, ont réduit les possibilités d'anticipation des entreprises et notamment celles du BTP. A noter toutefois que les plans de financement des projets d'infrastructure n'étaient pas toujours finalisés. De plus, ces projets présentaient des effets structurants très variables.

S'agissant des projets plus structurants, notamment en lien avec l'assainissement, la prévention des risques naturels ou la rénovation urbaine, on note qu'ils répondent à des défis structurels de La Réunion et qu'ils ont été maintenus. De plus, lorsque les cofinancements notamment européens ou en lien avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) étaient déjà acquis voire mobilisés, les nouveaux décideurs ont maintenu les projets.

Aux retards déjà existants **dans l'élaboration et dans la validation finale des documents d'urbanisme et d'aménagement**, des PLU au SAR, en passant par les SCOT, s'est ajouté un temps légitime de chaque nouvelle majorité politique estimant nécessaire de « revisiter » ces projets de documents stratégiques.

Des collectivités territoriales de plus en plus contraintes financièrement

La baisse des importations précédemment exposée entraîne une baisse de l'octroi de mer qui se répercute sur les finances territoriales. Une baisse de 14,2 % est déjà observée sur l'octroi de mer en 2009. De plus, la suppression de la taxe professionnelle n'est pas de nature à rassurer les collectivités territoriales même si l'État annonce une compensation.

Le budget globalisé des 26 collectivités territoriales (24 Communes, 1 Département, 1 Région) représente la somme de 3,6 milliards d'euros en 2008 contre 2,9 en 2004. Les dépenses de fonctionnement représentent 62,5 % soit 2,2 milliards d'euros essentiellement portés par les frais de personnel pour les communes (73%). Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent pour leur part à 1,3 milliard d'euros en 2008 contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente (*source : IEDOM*)

Selon l'IEDOM, **la Région** présente « *une situation financière saine en dépit de la réalisation d'un programme d'investissement important* ». Elle s'appuie sur l'agence de notation internationale Standard & Poor's qui a confirmé la note à long terme favorable de la collectivité locale à BBB+ et ce depuis 2003. Toutefois, elle avait

⁴⁴ Schéma d'Aménagement Régional

⁴⁵ Plan Régional de Développement des Formations

ajouté en 2009 une perspective à « négative » en raison du programme d'endettement lié au Tram-Train, aujourd'hui annulé. Ses recettes s'élèvent à 550 millions d'euros, hors recours à l'emprunt soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2007. Elles sont principalement constituées de dotation et subvention (51%) et du produit de la fiscalité (46%). Les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en baisse de 12,4 % en 2008 par rapport à 2007.

Les finances du **Département** font apparaître en 2008 un écart croissant entre les recettes réelles totales et les dépenses réelles totales de -48,3 millions d'euros en 2008 contre - 16,2 en 2007. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 7,1 % en 2008 pour s'établir à 1,1 million d'euros.

Les frais de personnel progressent de 7,3 % par rapport à 2007.

Les dépenses d'intervention dans le cadre des politiques publiques notamment sociales demeurent le principal poste de dépense soit 84 % des dépenses de fonctionnement et augmentent de 7,1 % en 2008. 53 % de ces dépenses correspondant aux compétences transférées récemment par l'État telles que :

- Le RMI⁴⁶, 334 millions d'euros,
- Le RMA⁴⁷, 12 millions d'euros,
- Le RSO⁴⁸, 40 millions d'euros,
- L'APA⁴⁹, 103 millions d'euros.

Les recettes totales des **Communes** s'établissent à 1,426 milliard d'euros soit un montant proche de celui du Département en 2008. Elles progressent de 2,2 % par rapport à 2007 et de 18,5 millions par rapport à 2004. L'investissement représente en moyenne 30 % contre 25 % en 2004. Sur les 24 communes, 13 présentent une épargne nette positive en 2008 et en 2007. Le produit de l'octroi de mer s'élève, en 2008, à 250 millions d'euros et constitue en moyenne 25 % des recettes de fonctionnement.

Les collectivités territoriales et les EPCI se sentent de plus en plus exsangues financièrement. A la baisse de l'octroi de mer puis, peut-être à sa fin, ainsi qu'à celle de la taxe professionnelle, s'ajoute le fait que la base fiscale est relativement faible à La Réunion dans un contexte de rattrapage et de croissance démographique dynamique. L'importance des dépenses de fonctionnement couvrant les dépenses de personnel pour les Communes et le coût des politiques sociales pour le Département réduisent d'autant leurs capacités d'investissement.

Des acteurs privés se sentant moins soutenus par l'action publique

Les acteurs économiques se sentent moins soutenus par l'action publique nationale qu'auparavant. Celle-ci est perçue comme difficile à anticiper et moins compensatrice des handicaps structurels.

Ainsi, bien que la LOPOM ait été promulguée en 2003, faisant déjà suite à la LOOM⁵⁰ de l'année 2000, la LODEOM pose un nouveau cadre législatif en mai 2009. La déclinaison de cette loi en décrets et circulaires n'est pas achevée à l'heure actuelle, renchérisant la difficulté d'anticipation économique. Des décrets ont été publiés entre décembre 2009 et juin 2010 et certains articles restent encore sans décret : articles 21, 35.VII, 50 I, 50 VI, 50 VII et 50 IX. L'IEDOM⁵¹ écrit, en parlant des mécanismes de facilitation accordés aux entreprises tels que le plan de relance ou le protocole Novelli : « ... la signature des premiers décrets d'application de la LODEOM qui n'est intervenue que fin décembre, en a annulé le potentiel de relance sur l'année 2009⁵² ». L'INSEE signale

⁴⁶ Revenu Minimum d'Insertion

⁴⁷ Revenu Minimum d'Activité

⁴⁸ Revenu de Solidarité

⁴⁹ Allocation Personnalisée pour l'Autonomie

⁵⁰ Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer

⁵¹ Institut d'émission d'outre-mer

également : « *Remise en cause, la défiscalisation par la Loi Girardin n'a pas encore trouvé de relais avec la LODEOM votée en mai 2009, dont les décrets d'application sont parus en décembre* ». ⁵³

De plus, l'issue opérationnelle des « Grenelle ⁵⁴ » et des États Généraux pour l'outre-mer (EGOM) n'est pas encore perceptible pour tous et ceci malgré la mise en place du Conseil Interministériel pour l'Outre-mer (CIOM) et la publication en novembre 2009, d'une série de mesures destinées à favoriser la reprise.

A cela s'ajoutent les annonces gouvernementales portant sur la « chasse » aux « niches » fiscales qui ne peuvent qu'inquiéter le monde économique. Celui-ci a bénéficié des incitations à l'investissement productif depuis la loi de défiscalisation des investissements de 1986. La baisse du plafond de l'investissement de 10 % a été récemment confirmée.

De plus, le patronat de La Réunion se sent de moins en moins entendu. Il s'inquiète pour les programmations à venir et pour la mise en œuvre de certaines mesures nouvelles telles que les zones d'activité, les mesures compensatrices des surcoûts, l'aide au fret, etc.

Quelques éléments sectoriels peuvent enfin être signalés

Dans le secteur de l'énergie, une politique volontariste et jusque là stabilisée et partenariale, a permis d'amener la part des énergies renouvelables à 36,1 % de la production d'électricité en 2008. Toutefois, en 2008, la croissance de la production renouvelable n'a couvert que 9.5 % de la croissance de la production électrique totale. Le soutien apporté à l'installation de chauffe-eau solaire aurait surtout freiné l'augmentation de la demande d'électricité. Ainsi, le nombre d'installations annuelles passe de 5 000 en 1999 à environ 10 000 depuis 2006.

En outre, les entreprises et les ménages ont connu une amélioration, au moins partielle, de leurs conditions de déplacement, avec l'ouverture de la route des Tamarins mi-2009 reliant Saint-Paul à l'Étang-Salé sur une deux-fois-deux-voies.

3.2.4. Les impacts sur la stratégie régionale intégrée

La crise renchérit les handicaps structurels de La Réunion

Pour rappel, à l'image des RUP ⁵⁵, La Réunion se caractérise comme « *un territoire contraint, doté d'un relief et d'un climat difficiles. Son isolement résultant de l'étroitesse de son marché et du grand éloignement fragilise son développement.* »

Les enjeux formulés dans le diagnostic de 2007 ainsi que les grands axes de la stratégie régionale intégrée répondaient tant aux caractéristiques structurelles de La Réunion qu'aux tournants à entreprendre. La crise économique et financière mondiale vient augmenter la nécessité de réussir cette stratégie. Certaines questions doivent tout de même être soulevées.

Vers une fragilisation de la capacité d'investissement public et privé malgré des perspectives de développement ?

Dans un contexte marqué par une complexité accrue, un tarissement de financements et une difficulté d'anticipation, les acteurs publics et privés pourraient réduire leur projet d'investissement ou ne pas réussir à finaliser leurs plans de financement.

⁵² Rapport 2010 portant sur l'année 2009

⁵³ INSEE, Bilan économique 2009

⁵⁴ Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2, le 8 octobre 2009

⁵⁵ Région ultra-périphérique

Pour les acteurs privés notamment locaux, la prise de risque s'accroît, les montages financiers se complexifient et deviennent de plus en plus onéreux.

Les acteurs publics seront tiraillés par « le devoir de faire » en raison du nécessaire rattrapage, de la croissance démographique et des besoins et la difficulté à mettre en œuvre tant sur le plan budgétaire que sur celui de l'ingénierie.

La « croissance verte » ouvrirait des perspectives selon plusieurs experts mais, pourra-t-elle se passer d'une incitation publique ?

Ainsi, selon le Boston Consulting Group⁵⁶, les lois de Grenelle, avec les dispositifs réglementaires et fiscaux prévus, offriraient un potentiel de croissance et d'emplois de la croissance verte qui pourrait représenter d'ici à 2012, 600 000 emplois en France dont 15 000 à La Réunion⁵⁷, et une activité économique de plus de 450 milliards d'euros. Les secteurs les plus concernés seraient les industries électriques, les énergies renouvelables, le génie civil pour la réalisation des infrastructures, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Le SDAGE⁵⁸ de La Réunion approuvée en décembre 2009 fixe un objectif de bon état de 73 % des masses d'eau. Pour ce faire l'office de l'eau pourra prélever six redevances nouvelles sur le principe « pollueur-payeur » et co-financer ainsi des actions.

Le discours de mandature du président de Région du 26 mars 2010 va également dans ce sens : « *La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables constituent bien sur des enjeux majeurs des prochaines décennies dans un contexte de croissance démographique et d'augmentation générale du niveau de vie et du mode de consommation* ».

Sur ce dossier, nous ambitionnons de faire de La Réunion la première île solaire d'excellence en soutenant les initiatives des professionnels du photovoltaïque et en créant pour la première fois une aide financière incitative pour chaque particulier qui fera le choix d'une installation individuelle. Nous entendons renoncer à toute nouvelle expérimentation géothermique, contraire à la protection et à la mise en valeur de notre patrimoine naturel que sont le Volcan et la Plaine des Sables.

A l'inverse nous serons attentifs au meilleur aboutissement des autres projets d'énergies alternatif. »

Enfin, le classement récent des Hauts de l'île en patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO devrait stimuler les projets de protection et de valorisation de cette richesse naturelle, véritable atout de La Réunion. Il devrait permettre aux activités touristiques de prendre un nouvel élan.

La crise impose une capacité d'ajustement et d'adaptation au fil de l'eau du système de gestion des programmes européens à La Réunion

Dans un contexte de turbulences présentes et à venir assorti d'une approche libérale de l'intervention de l'État, les programmes européens font figure de « bouffées d'oxygène » par la fiabilité des engagements et la stabilité des mesures dont la durée de vie couvre au moins une programmation, soit sept années.

Toutefois la stabilité pourrait paraître antinomique avec l'adaptation et l'ajustement à un contexte en mutations rapides et peu prévisibles.

En fait, le double enjeu de « stabilité des appuis et adaptation au contexte » doit trouver sa résolution dans le mode opératoire retenu pour la gestion des programmes européens. Jusqu'à présent, le mode partenarial de gestion des programmes européens mis en place à La Réunion a fait preuve de réactivité et d'adaptation non seulement à l'évolution des règles européennes mais aussi au contexte (Cf. analyse détaillée partie 3.4).

⁵⁶ Cité par l'INSEE, étude de 2009

⁵⁷ Nb : 2,5% des retombées pour 1% de la population compte tenu des potentialités de La Réunion (solaire, déchets verts, etc.)

⁵⁸ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Usées

Il convient d'observer comment cette double capacité d'adaptation, au contexte et aux règles communautaires, continue à être entretenue voire développer autant que de besoin.

Des points d'attention

Quelques points d'attention peuvent être présentés pour la bonne poursuite de la mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée.

- **Comment le partenariat local peut-il amplifier les impacts des actions favorisant l'inclusion sociale dans un contexte de hausse de la précarité sociale ?**

Comme vu précédemment, le contexte social se dégrade et pourrait continuer à se détériorer à l'horizon 2013. Les besoins auxquels répondaient les programmes européens, et notamment le FSE, en ce qui concerne les dynamiques de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la formation professionnelle ont donc été accrus. Jusqu'à présent La Réunion a su maintenir sa qualité de cohésion sociale mais celle-ci reste fragile. Il reste donc nécessaire de veiller à la mise en œuvre des actions prévues dans ce sens et d'en suivre leurs impacts.

- **Quelle intervention prioritaire du partenariat État-Région-Département sur les mesures structurantes en cas de difficultés de réalisation ?**

Un accompagnement et un suivi rapproché mobilisant avec plus d'acuité les services État-Région-Département pourraient être nécessaires pour augmenter la probabilité de réalisation de certaines mesures dans les délais prévus. Ainsi, certains dossiers répondant à des enjeux forts ou à des urgences et rencontrant des difficultés particulières de mise en œuvre, pourraient bénéficier d'un suivi rapproché par le CLS. Il serait également intéressant que les bénéficiaires potentiels ou leurs représentants soient informés des efforts spécifiques menés et des démarches entreprises

- **Quelle place pour l'innovation ?**

Plus de 1 400 personnes travaillent dans la recherche et développement en 2009⁵⁹. La recherche privée gagnerait à être soutenue dans le cadre de l'action publique pour répondre à des besoins d'un tissu économique composé de petites entreprises essentiellement.

L'objectif ambitieux de faire de La Réunion la plate-forme européenne technologique dans l'Océan Indien trouve son écho dans le projet actuel de Stratégie Régionale d'Innovation. L'enjeu d'intégration de ce document stratégique dans les programmes opérationnels européens de La Réunion est important tant du point de vue de la cohérence externe de la stratégie régionale intégrée que du point de vue de la réalisation de celui-ci. Une évolution des programmes opérationnels européens allant dans ce sens faciliterait voire contribuerait à garantir la mise en œuvre de la stratégie régionale d'innovation.

Cette participation à la mise en œuvre devrait se faire « naturellement ». En effet, une forte cohérence s'observe sur le plan des orientations des deux stratégies régionales comme cela est exposé, dans sa version du 12 août 2010, non encore définitive. La stratégie régionale d'innovation présente dans son introduction, l'origine et le contexte de la démarche.

« L'État, la Région et le Département de La Réunion se sont engagés, en partenariat, dans les orientations stratégiques déclinées dans les programmes européens 2007-2013 au sein d'une stratégie intégrée pluri-fonds. La recherche-innovation est un thème qui y est affirmé.⁶⁰

La stratégie régionale d'innovation permet de décliner ces orientations et prend en considération, en outre, le contexte suivant :

- *Faire de l'Europe l'Économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et*

⁵⁹ Source : INSEE

⁶⁰ Souligné par nous

qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale (Conseil européen de Lisbonne, mars 2005);

- *Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leur propre besoin (Conseil européen de Göteborg, 2001);*
- *Contribuer à limiter nos émissions de CO2 sans compromettre notre développement (Sommet de Copenhague 2009). »*

Par ailleurs, la démarche d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation a été proche de celle de la stratégie régionale intégrée (pluri-fonds) puisqu'elle a également démarré par une mise à plat des documents stratégiques institutionnels locaux, privés et publics. Elle se démarque logiquement par une plus grande présence du secteur privé et par un spectre plus large des participants qui se comptent au nombre de 150.

Ainsi, les Domaines d'Activité Stratégique (DAS) cités ci-après sont également en forte cohérence avec la stratégie régionale intégrée :

- L'Agro-nutrition en milieu tropical,
- La Pêche,
- La Santé,
- La Technologie de l'Information et de la Communication,
- L'Énergie-Environnement,
- Le Tourisme durable,
- L'Ingénierie-Formation,
- Les Services à la personne.

A noter, qu'à quelques variantes près, ces DAS se retrouvent dans d'autres documents stratégique ou réglementaire : PR2D, LODEOM, GERRI, Réunion Ile Verte, ...

De plus, dans le chapitre exposant les huit orientations stratégiques (2-3), il est précisé : « *Huit orientations stratégiques phares se sont dégagées de cette analyse pour répondre aux trois grandes objectifs d'amélioration de la compétitivité réunionnaise que sont la compétitivité humaine, la compétitivité économique et la compétitivité territoriale. La recherche de l'atteinte de ces trois objectifs et des orientations stratégiques associés doit être engagée en parallèle* ».

Une correspondance peut être établie entre les huit orientations stratégiques de la stratégie régionale d'innovation et les programmes opérationnels européens.

Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO

Orientations stratégiques de l'innovation	PO concernés
A Élever le niveau de qualification en correspondances avec les réalités et les potentialités économiques particulièrement celles des DAS	FSE
B Construire des outils innovants pour lutter contre l'illettrisme	FSE
C Optimiser la ressource locale par la mise en réseau des structures et des outils	POE
D Mettre les entreprises en situation d'innover	POE
E Créer les conditions de réalisation des projets (en amont)	POE
F Concrétiser l'approche intégrée de l'aménagement du territoire	FEDER / FEADER
G Doter La Réunion d'une plus grande visibilité en matière d'innovation	FEDER / POCT
H Inscire l'innovation dans la cohérence et la durabilité	FEDER / POCT

Source : Stratégie régionale de l'innovation, document provisoire

- **Quelle définition de l'ouverture régionale ?**

Les critères prioritaires de l'ouverture régionale semblent se modifier dans la stratégie de la Région suite au changement de majorité politique. Il importe de redéfinir ou définir les critères qui prévalent pour la suite de l'exécution des programmes européens :

- la proximité géographique (approche de l'ancienne majorité régionale),
- la proximité administrative (Europe),
- la croissance économique des pays de la zone Océan indien (au sens large), qui semble être l'option de la Région actuellement ?

Les nouvelles orientations semblent tourner les espoirs d'ouverture de La Réunion vers la Chine, L'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde sans occulter les îles voisines et notamment l'île Maurice.

Le choix de se tourner vers des pays à forte croissance économique, développés ou émergents, corrobore avec une recherche de partenaires parmi des pays plus stables que les pays voisins comme Madagascar ou la République Islamique des Comores caractérisés par une instabilité politique et ministérielle. Ainsi, les derniers épisodes politiques de Madagascar et des Comores confirment l'instabilité structurelle de ces pays, ce qui ne peut que rendre difficiles des relations de coopération autres que ponctuelles.

Toutefois, en juin 2009, le COMESA et ses 19 membres ont conçu l'« union douanière » du COMESA qui instaurera une zone de libre-échange permettant la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. L'idée d'une union monétaire à l'horizon 2025 est envisagée

Il n'y a pas de changement majeur à noter du côté de :

- L'IOR-ARC⁶¹ qui réunit 18 pays dont l'objectif, à moyen terme, serait de construire un ensemble régional regroupant les pays riverains de l'Océan indien en vue de développer des relations commerciales et industrielles ;
- La SADC⁶² qui vise la promotion du développement économique de l'Afrique australe et comporte 15 membres ;
- La COI⁶³ dans laquelle siège La Réunion en tant que telle depuis 1986 aux côtés des quatre Etats souverains. Elle regroupe les îles du sud-ouest de l'Océan indien

En tout état de causes, ces changements d'approche de l'ouverture régionale ne devraient pas, en tant que tels, exercer d'impact fort sur le dimensionnement du port et des deux aéroports. Les actions en faveur du tourisme, de la mobilité et de la coopération territoriale qui se retrouvent dans le FEDER, FEADER, FSE et POCT devraient en être plus affectées mais les possibilités d'ajustement sont réelles sauf pour la Chine. La recherche d'une nouvelle complémentarité entre les deux aéroports ainsi que la nécessité de changer la gouvernance de l'aéroport avec la création d'une société à statut spécifique influenceront plus les priorités et les capacités de portage des « grands projets » dans ces domaines.

- **La préparation du prochain SAR**

Le projet de SAR revu par la nouvelle majorité régionale ne sera connu qu'en fin d'année 2010.

Il sera alors nécessaire de veiller à ce que les projets initialement prévus ou pressentis dans les programmes opérationnels européens soient en cohérence avec ce document de portée réglementaire.

⁶¹ Marché commun d'Afrique du Sud et de l'Est

⁶² Southern Africa Development Community

⁶³ Commission de l'Océan indien

3.3. État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

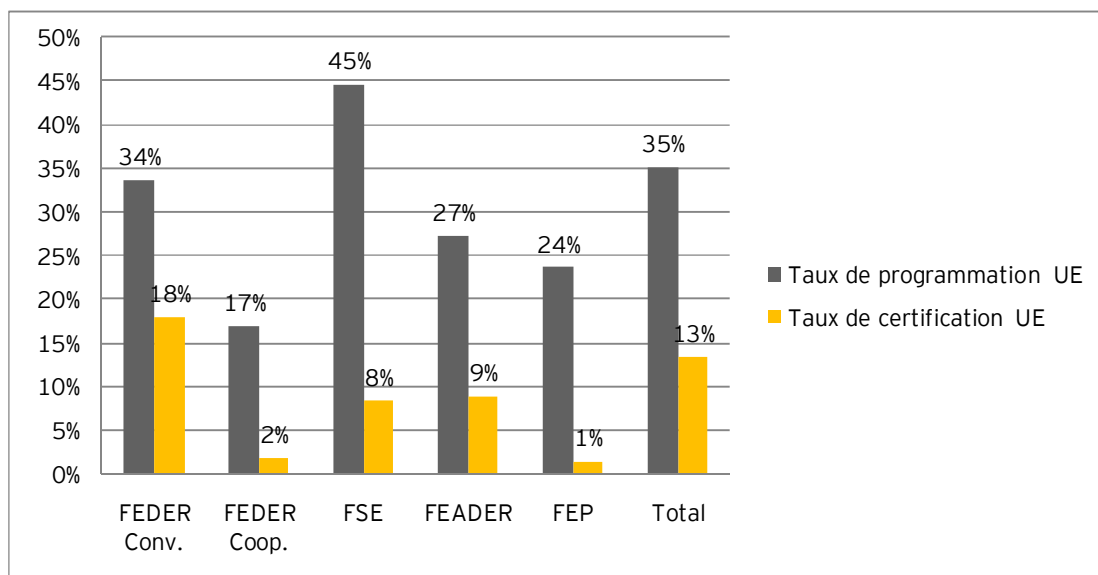
- Cette partie analyse l'état d'avancement de la programmation et les premiers résultats de la stratégie régionale plurifonds de manière transversale, à travers la revue de :
 - L'état d'avancement de la programmation de l'ensemble des 5 programmes européens au 30 juin 2010 et à fin octobre 2010;
 - Les principales réalisations physiques et les premiers résultats ;
 - L'atteinte possible des objectifs de la stratégie régionale plurifonds et les éventuels impacts macro-économiques à mi-parcours.
- Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de l'état d'avancement des réalisations et résultats.

3.3.1. État d'avancement

Taux d'avancement financier présenté par programme européen

Le taux de programmation de l'ensemble des programmes européens s'élève à 35% au 30 juin 2010 (670 millions d'euros), avec une programmation très en avance pour le PO FSE (45%) et a contrario, un PO FEDER Coopération en retrait à mi-parcours (17%). Le niveau de certification global atteint quant à lui 13%.

Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010

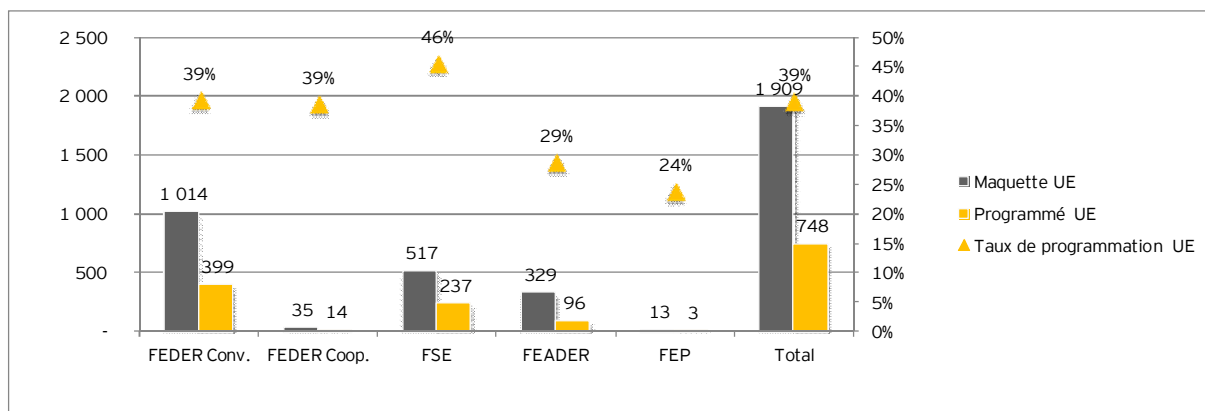


Source : Ernst & Young, Données AGILE au 30 juin 2010

Le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% à fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des

programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010

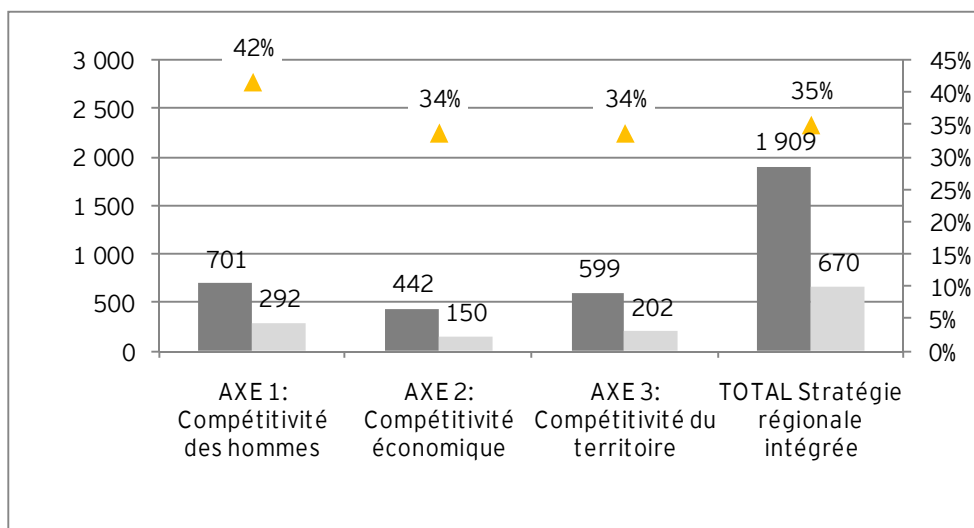


Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Taux d'avancement de la programmation présenté par axe stratégique et par objectif de la stratégie régionale intégrée (à partir des données au 30 juin 2010)

À mi-parcours, 670 millions de 1 909 millions d'euros ont été programmés au titre de la stratégie régionale intégrée. La lecture du taux de programmation par axe de développement durable de la stratégie régionale plurifonds permet de noter une certaine homogénéité du niveau d'avancement des axes, l'axe 1 étant le plus en avance avec 42% de taux de programmation, soit 8 points supérieurs aux deux autres axes (34%) :

Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe



Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Pour rappel, les trois axes de développement durable de la stratégie régionale plurifonds sont déclinés en 15 objectifs, avec une prédominance des objectifs 221 « Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels » (422 M€) et 122 « Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique » (340 M€) qui pèsent près de 40% de la stratégie :

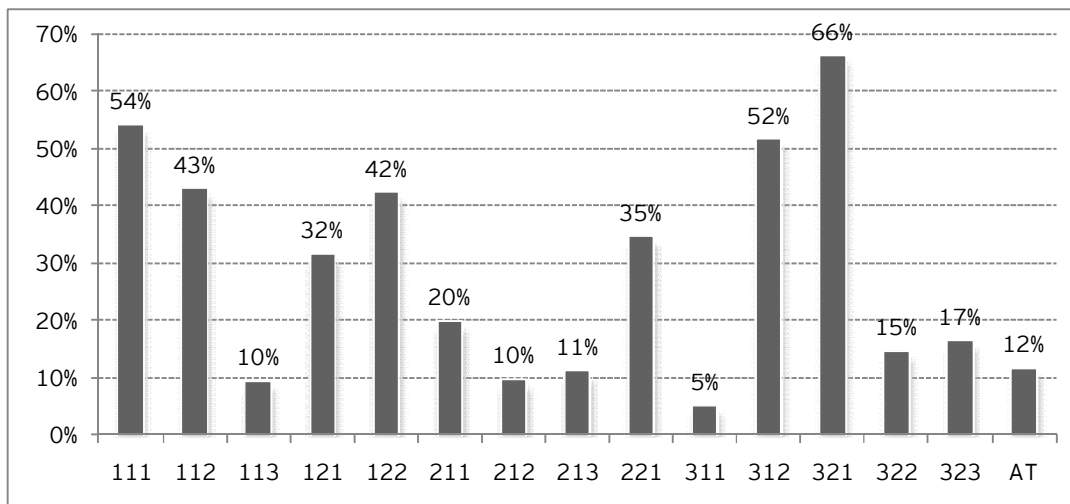
Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie

Axe	N° de l'objectif	Intitulé des objectifs de la stratégie	Maquette UE (M€)
Axe 1 « compétitivité des hommes »	111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	117,45
Axe 1 « compétitivité des hommes »	112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	86,06
Axe 1 « compétitivité des hommes »	113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	10,73
Axe 1 « compétitivité des hommes »	121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	145,89
Axe 1 « compétitivité des hommes »	122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	340,41
Axe 2 « compétitivité économique »	211	Développer les secteurs stratégiques	95,83
Axe 2 « compétitivité économique »	212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	77,19
Axe 2 « compétitivité économique »	213	Ouvrir les entreprises à l'international	3,00
Axe 2 « compétitivité économique »	221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	422,57
Axe 3 « compétitivité du territoire »	311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	132,60
Axe 3 « compétitivité du territoire »	312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	167,49
Axe 3 « compétitivité du territoire »	321	Compléter et sécuriser le réseau routier	124,00
Axe 3 « compétitivité du territoire »	322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	126,87
Axe 3 « compétitivité du territoire »	323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	48,01
Assistance technique	AT	Assistance technique	10,95

Source : États Excel tenus par l'AGILE

Le taux de programmation des objectifs est très hétérogène d'un objectif à l'autre, avec un objectif 321 « Compléter et sécuriser le réseau routier » principalement porté par la réalisation de la Route des Tamarins, qui atteint 66% de programmation contre 5% pour l'objectif 311 « Structurer et moderniser l'armature urbaine » :

Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds



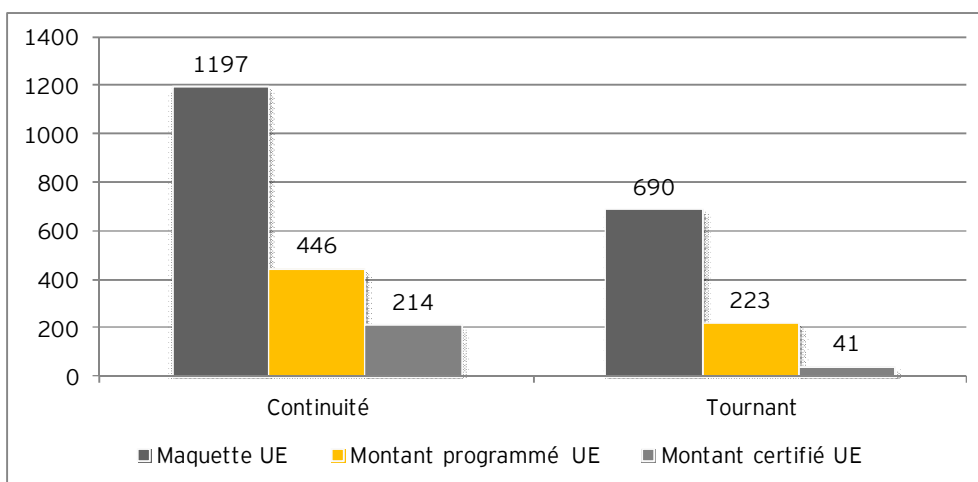
Source : Ernst & Young, données AGILE

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche « tournant - continuité »

A mi-parcours, le pari de la stratégie régionale intégrée est réussi :

- La programmation UE des mesures en « tournant » pèse 33% (223 M€) du montant total de la programmation UE (669 M€). Le taux de programmation est donc en ligne avec l'enveloppe financière des mesures en "tournant" qui représentent 36% (690 M€) de l'enveloppe totale.

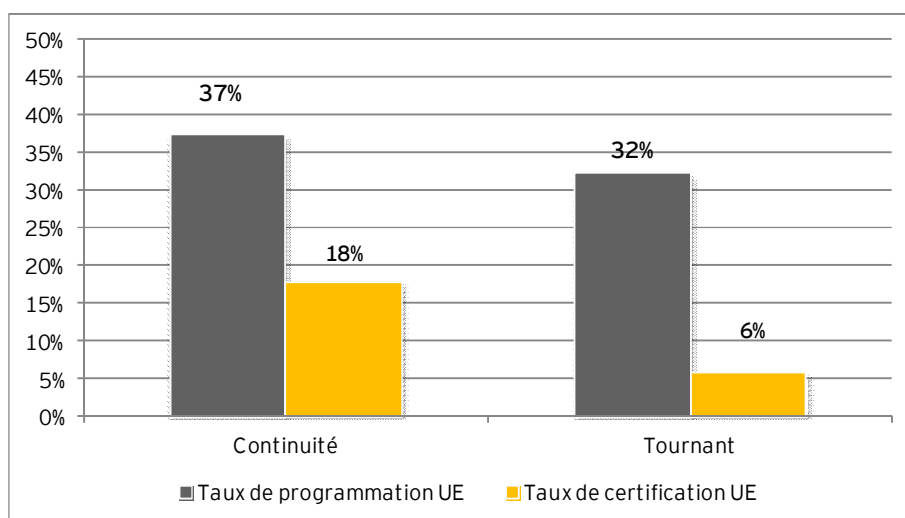
Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€)⁶⁴



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

- La programmation UE des mesures répondant à l'approche en « tournant » s'élève à 32% (223 M€) : il est légèrement en retrait du taux de programmation des mesures s'inscrivant dans une logique de « continuité » qui s'élève quant à lui à 37%. Les taux de certification sont plus hétérogènes, avec un niveau de certification de 6% pour les mesures en « tournant », soit inférieur à 12 points du taux de certification des mesures en « continuité » :

Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant »



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

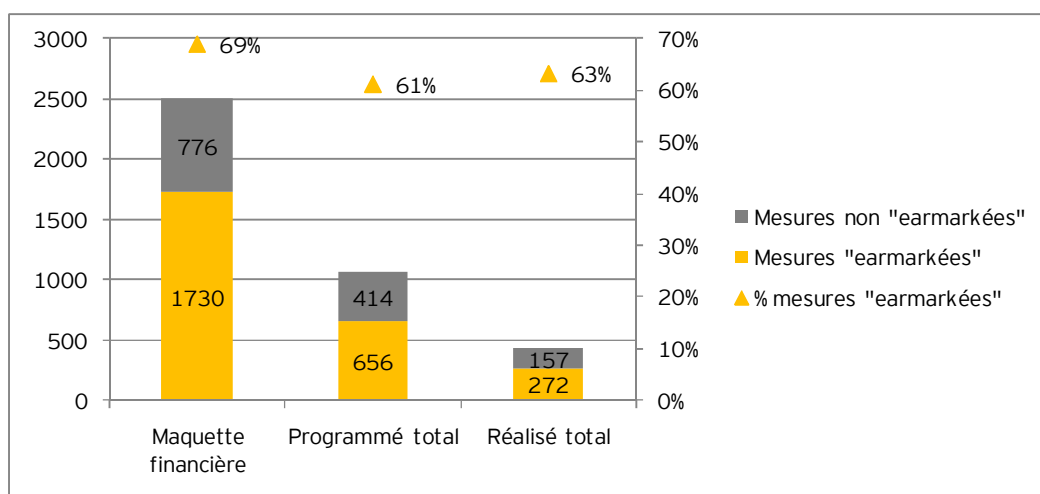
⁶⁴ Cette figure ne comprend pas les 11 millions d'euros alloués à l'assistance technique et les 10 millions d'euros supplémentaires programmés sur le FEADER dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche "earmarking"

La **maquette financière** de la stratégie régionale qui prévoit 69% de dépenses « earmarkées », soit 1 730 M€⁶⁵, s'avère plus **ambitieuse** que les exigences européennes qui ont établi en 2005, par décision du Conseil européen, que les régions en objectif « Convergence » étaient tenues, pour la période 2007-2017, à certifier 60% de dépenses répondant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

A mi-parcours, le taux de programmation des mesures « earmarkées » s'élève à 61% (656 M€), ce qui semble en bonne voie de respect de la réglementation communautaire (in fine, seul le réalisé entre dans le calcul du respect du earmarking⁶⁶):

Figure 9 - Maquette et programmation des mesures "earmarkées"



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

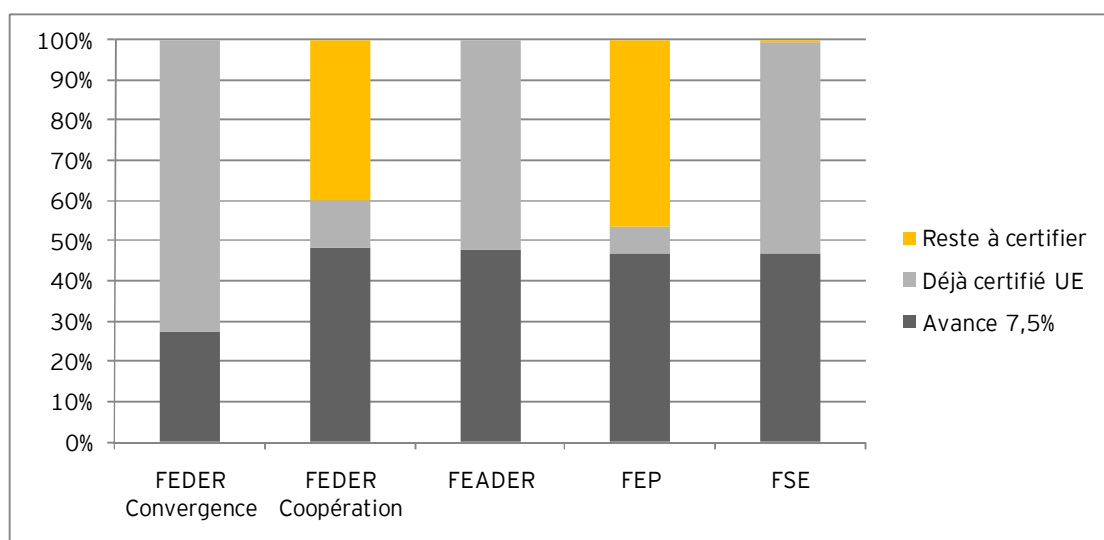
⁶⁵ Montant calculé à partir des maquette UE des PO FEDER Convergence et PO FSE uniquement.

⁶⁶ conformément à l'article 9 du RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999)

3.3.2. Perspective pour la suite de la programmation

Les risques de dégageant d'office sont précisés dans chaque rapport par programme européen. L'évaluation confirme que **le risque de dégageant d'office est nul à fin 2010 pour trois des cinq programmes** que constituent la stratégie régionale intégrée : PO FEDER Convergence, FSE et FEADER. Pour le FEP et le PO FEDER Coopération, les analyses sur le risque de dégageant d'office sont détaillées dans la partie 4 des rapports.

Figure 10 - Situation du dégageant d'office pour les cinq programmes européens



Source : Données de certification des services instructeurs - AGILE au 30 juin 2010

3.3.3. Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale

Le tableau de synthèse présenté ci-dessous précise, pour chacun des objectifs de la stratégie, la contribution des programmes européens en termes de programmation financière et de nombre de mesures alimentant la stratégie (221 mesures au total) :

Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	FEDER Convergence	24,4	10,8	44%	3
		FEDER Coopération	0,2		0%	1
		FSE	92,9	52,8	57%	9
sous-total objectif 111			117,4	63,7	54%	13
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	FEDER Coopération	2,2	0,9	42%	1
		FSE	83,8	36,1	43%	8

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
sous-total objectif 112			86,1	37,1	43%	9
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	FEDER Coopération	4,1		0%	1
		FSE	6,6	1,0	16%	4
sous-total objectif 113			10,7	1,0	10%	5
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	FEDER Convergence	30,5	11,5	38%	4
		FEDER Coopération	3,2	1,2	37%	3
		FSE	112,2	33,5	30%	15
sous-total objectif 121			145,9	46,2	32%	22
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	FEADER	0,7	0,1	18%	1
		FEDER Convergence	118,8	37,5	32%	6
		FSE	220,9	106,7	48%	9
sous-total objectif 122			340,4	144,3	42%	16
AXE 1: Compétitivité des hommes			700,5	292,2	42%	65
211	Développer les secteurs stratégiques	FEDER Convergence	71,9	13,7	19%	14
		FEDER Coopération	12,3	2,8	23%	8
		FEP	11,7	2,7	23%	10
sous-total objectif 211			95,8	19,2	20%	32
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	FEDER Convergence	71,2	7,3	10%	6
		FEDER Coopération	5,0		0%	1
		FEP	1,0	0,3	34%	1
sous-total objectif 212			77,2	7,6	10%	8
213	Ouvrir les entreprises à l'international	FEDER Coopération	3,0	0,3	11%	3
sous-total objectif 213			3,0	0,3	11%	3
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	FEADER	236,8	71,9	30%	32
		FEDER Convergence	184,2	74,7	41%	8
		FEDER Coopération	1,6		0%	1
sous-total objectif 221			422,6	146,6	35%	41
AXE 2: Compétitivité économique			442,2	149,7	34%	55
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	FEDER Convergence	132,5	6,9	5%	7
		FEDER Coopération	0,1		0%	1
sous-total objectif 311			132,6	6,9	5%	8
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	FEDER Convergence	164,5	85,9	52%	13
		FEDER Coopération	3,0	0,7	25%	2

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
sous-total objectif 312			167,5	86,7	52%	15
321	Compléter et sécuriser le réseau routier	FEDER Convergence	124,0	82,2	66%	4
sous-total objectif 321			124,0	82,2	66%	4
322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	FEADER	53,3	9,9	19%	15
		FEDER Convergence	73,6	8,8	12%	3
sous-total objectif 322			126,9	18,7	15%	18
323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	FEADER	37,5	7,5	20%	18
		FEDER Convergence	10,5	0,5	4%	1
sous-total objectif 323			48,0	8,0	17%	19
AXE 3: Compétitivité du territoire			599,0	202,4	34%	64
AT	Assistance technique	FEADER	1,1	0,1	12%	4
		FEDER Convergence	8,2	1,1	13%	1
		FEDER Coopération	0,8	0,0	3%	1
		FEP	0,3	-	0%	1
		FSE	0,4	0,1	17%	1
sous-total objectif AT			10,9	1,3	12%	8
TOTAL Stratégie régionale intégrée			1 909,0	669,7	35%	221

Les analyses sur la contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée sont complétées pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une revue des réalisations financières et physiques du programme analysé et une analyse de leur valeur ajoutée pour répondre aux objectifs de la stratégie.

3.4. La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- Cette partie analyse le système de gestion et de suivi plurifonds mis en place à La Réunion, à travers la revue de :
 - l'efficacité de l'organisation générale mise en place,
 - l'animation transversale (information, publicité et communication) des programmes,
 - la qualité et l'efficacité de la gestion et du pilotage stratégique et opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes,
 - la fiabilité et l'efficacité du système de suivi-évaluation.
- Cette partie est complétée pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.1. L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens

Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique

La mise en œuvre des programmes européens s'effectue dans le cadre de la stratégie régionale intégrée plurifonds dont la pertinence a été interrogée ci-dessus. Le système de définition et de mise en œuvre de ces programmes, lui aussi intégré, soutient le déploiement de cette stratégie :

- Un partenariat étroit entre l'État, la Région et le Département constitue le fondement du système de gestion de la programmation.
- La gouvernance des programmes et en particulier la programmation sont conduites par un Comité National de suivi (CNS) et un Comité local de suivi (CLS), instances uniques plurifonds co-présidées par les membres du partenariat.

Tableau 19 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'État (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général des Services) et Régional (Directeur Général des Services)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socioprofessionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

- Le suivi et le pilotage opérationnel des programmes est le fait d'une structure unique, association sans personnalité morale : l'AGILE, composée d'agents de la Préfecture, de la Région et du Département, créée il y a 20 ans.
- Les responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le tableau ci-après synthétise cette organisation originale.

Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Autorité de Gestion	M. le Préfet de La Réunion		M. le Président du Conseil Régional	M. le Préfet de La Réunion par délégation du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture	M. le Préfet de La Réunion
Monitoring des programmes	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne) expression du partenariat local État-Région-Département				Cellule Europe AGILE et les Groupes d'Actions Locaux (GAL) pour l'axe 4 LEADER
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil Régional du Conseil Général				CLS et GAL
Services instructeurs	Services du partenariat local État - Région - Département				Services du partenariat local État - Région - Département et GAL
Logiciel de gestion des dossiers	PRESAGE				OSIRIS
Autorité de certification	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Organisme Payeur	Trésorier Payeur de Région avec débit sur compte de tiers		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Autorité d'audit	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portants sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens (CICC-Fonds Structurels)				
Suivi des programmes	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général			Le comité national de suivi du PO FEP présidé par le Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ou son représentant	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Évaluation	Plan Régional d'Évaluation et Comité Régional d'Évaluation plurifonds coprésidé par le Préfet ou son représentant, le Président du Conseil Régional ou son représentant, la Présidente du Conseil Général ou son représentant, et composé de représentants des membres locaux de plein droit du Comité				

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
	National de Suivi des Programmes Européens, de représentants des services instructeurs de l'État, de la Région, et du Département, le cas échéant, d'un représentant de l'INSEE, de personnes qualifiées en matière d'évaluation en tant que de besoin.				
Système de contrôle	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Cellule Contrôle du Conseil Régional	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Agence de Services et de Paiement (ASP)	

Source : Annexe 4 du guide des procédures

Une gouvernance à trois niveaux, qui assure un rythme et une qualité de programmation

La Réunion se distingue des autres régions par un **triple niveau d'instances de pilotage et de programmation** des fonds dont la clé de voûte est un partenariat étroit et solidaire État / Région / Département.

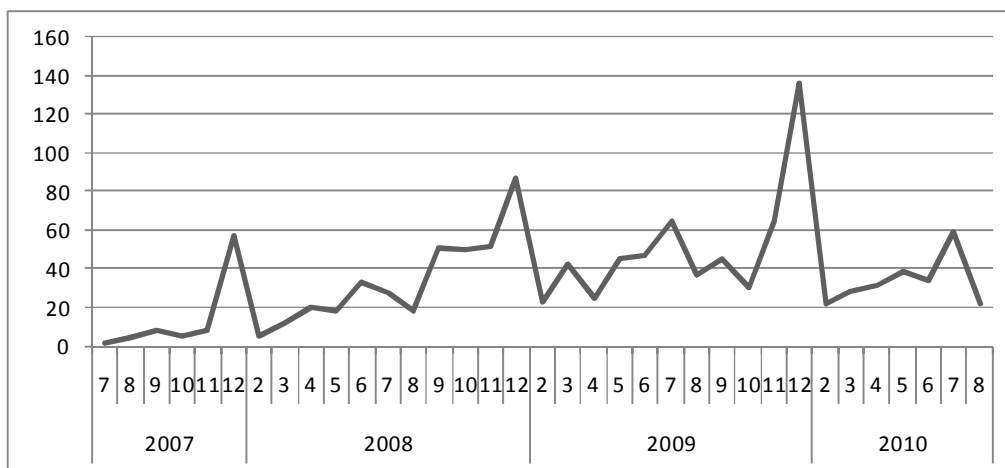
Coprésidé par le triptyque État / Région / Département, le **Comité National de Suivi (CNS)** associe des membres de plein droit (CESR, CCEE, Association des Maires, chambres consulaires, Comité des pêches) et des membres consultatifs associés (représentants Commission européenne et administrations centrales, Délégation droits des femmes). Il a pour rôle, outre l'examen et l'approbation des programmes au démarrage, de suivre et d'évaluer les progrès réalisés tout au long de la programmation et de proposer le cas échéant des révisions de certains objectifs.

Le **CLS** est l'instance de mise en œuvre opérationnelle des programmes. Il est co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général et associe les services gestionnaires et instructeurs ainsi que le TPG. Il se réunit mensuellement, analyse chaque proposition de projets, valide leur pertinence et la complétude du dossier d'instruction et entérine le cas échéant la décision de programmation. Il a également une fonction de suivi de la programmation : il propose toutes adaptations nécessaires à la bonne exécution des programmes.

La fréquence régulière et intense de réunions de cette instance permet, par un suivi rapproché de la programmation, de favoriser et de **maintenir la pression sur la programmation** :

- En rythme : le CLS se réunit une fois par mois pour les comités de programmation assurant une programmation en continu des opérations sur l'ensemble des fonds. L'analyse mensuelle proposée ci-dessous fait apparaître un pic de programmation au mois de décembre de chaque année (Cf. figure ci-dessous).
- En qualité : chaque dossier fait l'objet d'une présentation en CLS et d'une analyse des décisionnaires. Les acteurs ont donc une connaissance fine de chaque dossier. Un système de **notes au dossier** rédigées en amont par l'AGILE et éventuellement renvoyée au service instructeur pour correction, guide le CLS dans sa décision. Un sentiment de lourdeur dans le système des notes au dossier a néanmoins été relaté par certains services instructeurs.

Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds



Source : Liste des opérations programmées pour l'ensemble des fonds fournies par l'AGILE

Le **CLS restreint** est composé de quatre personnes: les trois représentants du partenariat, le DGS du Conseil régional, le SGAR et le DGS du Conseil général, et le directeur de l'AGILE. Il n'est pas mentionné dans les documents de gestion des programmes. Il se réunit de façon régulière quand l'actualité l'exige. Il définit par exemple les positions à prendre vis-à-vis de Paris ou de Bruxelles. En provoquant la discussion à trois, le CLS restreint permet de « dépassionner » ou « dépolitiser » les dossiers.

Notons que des comités techniques entre cofinanceurs peuvent se tenir en amont des CLS sur des grands projets afin de décider de la répartition du financement.

Un partenariat solidaire, seul interlocuteur de la Commission européenne

Ces instances ont essentiellement pour originalité d'être dirigées par un partenariat à trois têtes. En échangeant très régulièrement, les membres de ce partenariat :

- s'assurent de la cohérence de leurs points de vue sur le plan stratégique. Cela a été notamment le cas au cours de la préparation de la programmation actuelle et c'est le cas actuellement : le CLS restreint se réunit à intervalles très réguliers pour coordonner les travaux de la révision à mi-parcours, échanger sur les options possibles et in fine les proposer pour décision au CNS et à la Commission européenne après décision des instances concernées dans leur institution respective;
- décident de façon très précise du cadre d'intervention des mesures et dirigent leur programmation (dans le cadre du CLS) ;
- entérinent des décisions d'organisation et de gestion opérationnelle des programmes et notamment de la répartition des tâches entre leurs administrations respectives ;

Ce partenariat de nature stratégique et opérationnel se veut également solidaire et joue le jeu de l'unicité et de la cohésion vis-à-vis de l'extérieur : une seule voix s'exprime auprès des instances nationales et communautaires. Cette cohérence de discours vis-à-vis de l'extérieur a été saluée très positivement par tous.

En outre, son mode de fonctionnement et sa composition facilitent la prise de décision : le consensus est souvent de mise et le système a jusque là survécu aux individus.

L'AGILE : une cellule de gestion atypique, neutre, unique et efficace

L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) a été créée le 22 octobre 1990.

Elle a pour objectif principal « d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens à La Réunion, dans un souci de qualité, d'efficacité, de

transparence et de coordination de l'action des services impliqués sur la base d'un partenariat actif entre l'État, le Conseil régional et le Conseil général ⁶⁷» et ce, via deux types de mission :

- le secrétariat des programmes,
- l'animation générale de ces programmes qui comprend la mobilisation des partenaires, la communication, la formation et l'appui technique à la mise en œuvre des programmes communautaires, la diffusion et la vulgarisation, leur suivi et évaluation, la coordination de leurs contrôles.

Depuis 20 ans, l'AGILE conduit ces missions. Elle est reconnue comme une structure atypique et unique dans la gestion des fonds européens, qui a fait ses preuves.

L'AGILE assure un **appui technique aux décisions partenariales** du CLS et est ainsi garante d'une concertation optimale entre les partenaires :

- Elle assure une coordination entre les partenaires et **entre les différents services gestionnaires**. Ces derniers reconnaissent la qualité de ses services ;
- Elle met également en adéquation les circuits de gestion et les systèmes informatiques. Elle est ainsi responsable du paramétrage de l'outil de suivi commun à l'ensemble des programmes (hors FEADER), **Présage**, et doit en contrôler la correcte alimentation par les services instructeurs. L'évaluation mentionne à ce titre quelques faiblesses dans le renseignement de Présage dues à un paramétrage tardif (Cf. ci-après).
- Elle réalise le pilotage financier des programmes et intègre depuis 2009 l'évaluation des programmes avec le recrutement d'un chargé de mission et la mise en place du plan pluriannuel d'évaluation (cf. partie suivante).
- Elle coordonne l'exercice d'exécution prospective et de révision à mi-parcours : la démarche adoptée par le partenariat et soutenue par l'AGILE pour la **préparation de la révision à mi-parcours a été analytique et systématique**.

Les fonctions et périmètres de responsabilité de l'AGILE se sont adaptées au cours de ses vingt années d'existence à l'évolution des programmes, de leur contenu et règles de gestion.

Un partenariat et un système de gestion dont la valeur ajoutée est reconnue par tous

La valeur ajoutée du mode partenarial unique de gestion des fonds européens à La Réunion se mesure à l'aulne de résultats concrets. Ce système de gestion permet :

- une efficience des moyens de gestion regroupés et mutualisés au sein de l'AGILE ;
- l'efficacité dans le rythme et la qualité de la programmation comme le démontrent les résultats des analyses présentées précédemment (respect du earmarking, respect de la dichotomie proposée entre mesures inscrites en « tournant » ou mesures inscrites « en continuité », écartement du risque de dégagement d'office, etc.) ;
- des synergies et une bonne complémentarité entre les programmes.

Ce pilotage unique de l'ensemble des programmes européens inscrits au sein d'une stratégie intégrée est une originalité réunionnaise. La **double intégration** (au niveau stratégique - pour la première fois pour la programmation 2007-2013 et au niveau opérationnel - depuis 20 ans) apparaît d'autant plus efficace quand on la compare à d'autres régions :

⁶⁷ Source : Convention prorogeant la Cellule Europe de La Réunion, l'AGILE, pour la période de programmation 2007-2013, signée le 18 Mai 2010

- elle évite une vue en silos de chacun des programmes voire même de chacun des axes par programme ;
- elle est l'instigateur d'un cadre d'intervention des plus précis et garantit la **définition des mesures pertinentes**, en adéquation avec l'environnement local et le potentiel des projets ;
- elle assure la **programmation de projets matures et évite les lourdeurs dues traditionnellement au cofinancement**. Les contre parties sont en effet négociées en début de programmation et n'ont plus qu'à être affectées par projet dans le cadre de réunions informelles le cas échéant (cf. présentation du processus d'instruction ci-après) ;
- elle propose un **circuit d'instruction unique** ;
- la transparence exigée de la part des services instructeurs vis-à-vis des instances de programmation et de suivi et le suivi quotidien par l'AGILE de la réalité des fonds permettent aux parties prenantes d'avoir un degré de connaissance très fin des programmes, voire même des projets et de leurs difficultés. Cela permet **d'éviter le « pilotage à vue », garantit l'homogénéité des pratiques à tous les niveaux** et assoit la pertinence des décisions de révision à mi-parcours.

Le **fonctionnement réunionnais participe ainsi à l'efficacité des programmes eux-mêmes**. Les systèmes de gestion expliquent souvent des défaillances d'efficacité et des effets réduits de l'intervention communautaire : à La Réunion, en dépit de ces quelques faiblesses, le système de gestion intégré ne constitue que rarement la cause d'effets inférieurs aux objectifs fixés.

Ce système est en outre reconnu par des tiers : à ce titre, le récent rapport Lequiller⁶⁸ souligne sa performance et l'érige en bonne pratique à recommander pour d'autres régions (extrait : « nous recommandons d'envisager la possible création d'agences communes aux préfectures de région et aux conseils régionaux, à partir de l'exemple de l'AGILE à La Réunion, région dans laquelle le taux de programmation est l'un des meilleurs de France »).

Néanmoins deux points d'attention : une certaine fragilité du système et une gouvernance critiquée par certains partenaires pour la trop faible part laissée au débat et à la concertation

Le partenariat a comme clé de voûte quatre responsables au sein de l'État, de la Région, du Département et de l'AGILE. Ils travaillent en étroite coopération depuis plus de six ans, chose rare sur le territoire réunionnais. Le système s'est développé au cours des dernières années avec une constance des responsables : il en est devenu un système pour initiés, et certains interlocuteurs y voient un **risque de fragilisation par l'évolution probable des acteurs. Le partenariat se doit ainsi d'anticiper sa succession en pouvant compter sur un système de gestion solide.**

Par ailleurs, pour certains partenaires, le CNS ne constitue qu'une instance d'information pour les partenaires de la mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds ; tandis que les véritables décisions de nature stratégique et opérationnelle sont prises au sein des CLS. Ces partenaires déplorent ainsi **l'absence de plateforme de débat**, de type réunions techniques, **instance intermédiaire entre CNS et CLS**, qui permettent d'échanger et de suivre la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale intégrée et de proposer des orientations à lui faire prendre au regard des obstacles rencontrés. Cette instance pourrait aussi contribuer à la préparation du CNS en concertation avec les autorités nationales et la Commission européenne et éviter ainsi aux partenaires, autres décideurs publics concernés et représentants du monde économique de se sentir écartés du processus de décision. L'évaluation intermédiaire du DOCUP Objectif 1 en 2003 soulignait déjà que le « système se juge sans doute plus ouvert qu'il n'est en réalité ».

A ce titre, le **Comité régional d'évaluation** a été mis en place à l'occasion du présent exercice d'évaluation à mi-parcours. Sa constitution et ses modalités de fonctionnement sont prévues dans le Plan Régional d'Évaluation

⁶⁸ Source : Rapport Lequiller, député des Yvelines, président de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée Nationale.

2007-2013 des POE (cf. analyse détaillée ci-après). Il prévoit une composition particulièrement large avec l'ensemble des membres de plein droit du CNS, l'INSEE et des représentants des services instructeurs et de personnes ressources en évaluation en tant que de besoin. Il constitue précisément une instance de débat qui s'appuie sur un outil spécifique : l'évaluation de politiques publiques. Ce dernier doit permettre, via les exercices d'évaluation des résultats et impacts des programmes, d'objectiver les situations. Il doit déterminer par exemple les critères d'évaluation de l'efficacité des programmes européens et de leur impact sur le territoire réunionnais.

Le caractère récent de cette instance ne permet pas d'en évaluer son efficacité et en particulier son rôle en matière de concertation et d'appui à la décision politique. Elle apporte probablement une première réponse à cette volonté de débat renforcé.

Mais cette ouverture doit néanmoins être soumise au débat : sa pertinence, ses objectifs, ses modalités pratiques, etc. doivent être questionnés. Le risque est grand de freiner le processus de décision pour une valeur ajoutée non avérée dans une sphère - la gestion des fonds européens - qui reste relativement technique et donc difficilement accessible pour des non spécialistes. Les modalités de fonctionnement du CRE restent à définir dans le respect des fondamentaux du système. Son indépendance doit également être garantie.

Cette partie est complétée pour chaque programme européen (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.2. L'animation des programmes européens

L'animation des POE suit également la logique intégrée mise en place à La Réunion. Un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds a été mis en place dans un souci de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions. Ce plan d'action et de Communication est financé par le PO FEDER convergence.

Un plan de communication plurifonds

Conformément aux règlements définissant les programmes, les États membres doivent fournir des informations sur le programme opérationnel et les opérations, ainsi que sur la contribution de la Communauté, et ils en assurent la publicité. Ces informations sont destinées au grand public et visent à mettre en exergue le rôle de la Communauté et à assurer la transparence des interventions des programmes européens.

Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens

Fonds	Article mentionnant l'obligation de publicité
FEDER et FSE	Article 69 du règlement (CE) No 1083/2006
FEP	Article 51 du règlement (CE) No 1198/2006
FEADER	Article 76 du règlement (CE) no 1698/2005

Source : Règlementation européenne

Les mesures d'information et de publicité relatives aux interventions des fonds, FEDER, FSE, FEADER et FEP, visent à augmenter la notoriété et la transparence de l'action de l'Union Européenne à l'île de La Réunion, finalité d'autant plus importante que La Réunion est la région ultrapériphérique la plus éloignée du continent européen.

Les règlements relatifs à chaque fond prévoient le renforcement de certaines règles en matière d'information et de communication et en précise de nouvelles et notamment les obligations suivantes :

- Formaliser un plan de communication, examiné ensuite par la Commission européenne ;
- Désigner des responsables de la mise en œuvre du plan de communication ;

- Mettre en place obligatoirement un certain nombre d'actions : une grande action au lancement du programme, une grande action par an, l'affichage du drapeau de l'Union Européenne devant les locaux de chaque autorité de gestion pendant la semaine de l'Europe à partir du 9 mai.
- Conduire les porteurs de projets financés à assurer une publicité ;
- Publier par voie électronique ou autre la liste des bénéficiaires, du nom des opérations, du montant du financement public alloué aux opérations ;
- Présenter un budget indicatif pour la mise en œuvre du plan de communication
- Prévoir les modalités d'évaluation des actions de communication.

Au niveau national, la circulaire 5197SG du 12 février 2007 définit des orientations pour la communication sur les projets financés et préconise un certain nombre d'actions dans le but de valoriser les réalisations et l'apport de l'Union Européenne en région.

En tant qu'autorité de gestion, l'AGILE assure le travail d'information et de publicité pour l'ensemble des fonds européens. Une personne en charge de la communication a la responsabilité de définir et mettre en œuvre ce plan de communication, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

Sur cette base, le plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013 a fait l'objet d'une transmission officielle via SFC, le 29 mai 2008 pour les PO FEDER Convergence, FSE et FEDER Coopération (version présentée dans le cadre des programmes). Suite aux remarques de la Commission transmises via SFC le 5 juin 2008, une nouvelle version a été transmise le 10 juillet 2008. De nouvelles remarques ont été formulées le 24 novembre 2008 et les autorités locales ont transmis une version n°3 le 29 décembre 2008 qui a été validée le 6 février 2009.

Le plan de communication vise trois objectifs principaux selon les finalités et les objectifs ciblés.

Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication

Finalités	Objectifs stratégiques	Public cibles
- Concevoir les porteurs de projets financés par l'Union européenne comme ambassadeur de l'Union européenne. - Valoriser des projets exemplaires	Renforcer les actions d'information sur les possibilités offertes par l'intervention conjointe de l'Union Européenne, des Etats Membres et des autorités locales	Bénéficiaires Partenaires et relais
Renforcer le partenariat régional en matière de communication et d'animation du programme	Sensibiliser, informer et former aux nouvelles orientations stratégiques des programmes opérationnels, aux nouvelles modalités de mise en œuvre et de gestion	Partenaires et relais
Construire une Europe proche des citoyens	Informer du rôle joué par l'Union Européenne en collaboration avec les Etats Membres, dans les interventions concernées et des résultats de celles-ci	Opinion publique

Source : Plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013

Ces objectifs stratégiques ont été déclinés en 10 fiches actions regroupées en trois thématiques, dotées d'un budget propre.

Le plan de communication plurifonds 2007-2013 est doté d'un budget prévisionnel de 600 000€ de FEDER, auxquels s'ajoutent les budgets spécifiques alloués pour des actions spécifiques liées à la communication FEP (10 000€), à la communication FSE (10 000€), à la communication FEDER (10 000€), à la communication sur la coopération (10 000€) et à la communication FEADER (10 000€). La maquette prévue pour les opérations de communication s'élève donc à 650 000€ sur lesquels 350 000€ ont été programmés à fin 2009.

Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat par les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. Les actions font la promotion des réalisations du DOCUP 2000-2006 et 2007-2013 lorsqu'elles sont disponibles, et les orientations du programme 2007-2013.

Le tableau ci-dessous présente les réalisations en termes de communication et de publicité depuis 2007.

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
Information	1 : Opérations de lancement des POE	20	Opération de lancement des POE (conférence de presse, visite de projets).	Opération réalisée lors du 1er CNS de la période 2007-2013 (novembre 2007) avec l'organisation d'une conférence de presse et la mise en place d'une journée de visite sur le thème du développement durable Bon retour presse avec 4 articles et 3 reportages TV. Action citée en exemple lors du séminaire convergence en janvier 2008 + plusieurs demandes des articles de presse de la part des services de la Commission et du Seom.
			Réalisation d'une plaquette de présentation des POE 2007	Opération réalisée en novembre 2007 : - Tirage de 1 000 exemplaires - Diffusion lors du CNS de novembre 2007
			Diffusion des POE et des plaquettes de présentation des POE 2007	Opération réalisée en juin 2008 : - Courrier de diffusion tripartite - Réalisation de 500 clés USB - Diffusion à tous les relais de terrain identifiés et aux participants des sessions de formation
			2 : Supports grand public	130
			Réalisation d'objets publicitaires aux couleurs de l'Europe	Action réalisée en décembre 2009 : - 2 000 stylos à billes - 200 stylos « prestige » avec étui - 2 000 blocs notes
			Création d'un calendrier de bureau avec photos de projets (20 ans de fonds européens à La Réunion)	Opération réalisée en décembre 2008 : - Tirage de 700 exemplaires, - Partenaires et Relais, Médias et Grand Public.
			Création d'économiseurs d'écran en téléchargement sur le site www.reunioneurope.org	A réaliser

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
	3 : Site internet	70	Mise en ligne des principaux documents notamment les cadres d'intervention	Action qui se réalisera en continu sur l'ensemble de la période et ce depuis 2007 : <ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour des textes règlementaires selon leur parution officielle : 30 documents mis en ligne depuis 2007 - 179 cadres d'intervention étaient mis en ligne au 31.12.09
			Refonte du site internet www.reunioneurope.org	Lancement du nouveau site en octobre 2008 <ul style="list-style-type: none"> - 168 documents mis en ligne (au 31 décembre 2009) - Plus de 31 500 visiteurs (de janvier 2009 à décembre 2009) Action réalisée en novembre 2009 : Développement de 2 modules déficients visuels : <ul style="list-style-type: none"> - agrandissement et réduction de la taille des caractères - audition des pages
			Mailing ciblé pour chaque cadre d'intervention	Action en cours
			Vulgarisation, diffusion des principaux résultats des évaluations, après examens par le Comité de Suivi	Action liée à la mise en œuvre du plan d'évaluation dont la conception a été initiée en 2009
			Mise en ligne des listes des bénéficiaires	Mise à jour mensuelle après la signature des relevés de conclusions définitifs des CLS
	4 : Outils destinés aux bénéficiaires	30	Elaboration d'un guide de procédure des programmes 2007-2013	Action réalisée : Diffusion sur le site des manuels de gestion agréés (9 800 téléchargements du 1er janvier au 31 décembre 2009)
			Mise en place d'une notice à annexer aux conventions relatives aux actions de communication et de publicité	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Impression de 1000 exemplaires - Diffusion auprès des services, des relais et des bénéficiaires
			Réalisation et diffusion de plaquettes spécialisées sur les POE 2007-2013	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un diaporama « bilan INTERREG » diffusée à l'occasion du séminaire de Juin 2008 sur le fed-feder et de la présentation du PO coopération territoriale 2007-2013. A réaliser : <ul style="list-style-type: none"> - Plaquettes spécialisées sur la base des programmes révisés en 2010
Médiatisation	5 : Partenariat média	20	Emissions TV sur l'Europe à La Réunion	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Action 9 mai 2008 : offre de plateau TV au JT de RFO, réalisation de 2 reportages sur

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				Antenne Réunion et RFO sur des projets cofinancés par l'union européenne : Topazes Coiffure, Cyclotron et Incubateur.
	6 : Relation presse	10	Rubrique Europe dans la presse spécialisée	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une émission Les Nouveaux Défis « spécial Europe » le 23 septembre 2008 : <ul style="list-style-type: none"> o Démarrage des travaux avec l'interview de M Granda - Chef d'unité France lors de sa visite en juin 2008, o Participation au tournage des différents sujets et interviews.
			Organisation de visites de projets cofinancés par l'UE	<p>Actions en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact pris avec Memento, magazine économique, pour un dossier sur les 20 ans d'Europe - Contact pris avec le magazine de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat - Communiqué de presse sur l'acheminement des intrants (2 articles presse dans la Presse Quotidienne Régionale locale) <p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visite des projets cofinancés dans le domaine de l'environnement CNS d'octobre 2008 (1 article dans la Presse Quotidienne Régionale locale et 2 articles sur internet) - Visite des projets cofinancés dans le domaine de la Recherche, Développement et l'innovation CNS de décembre 2009 (deux reportages radio, deux articles dans la PQR locale, une invitation plateau au Journal Télévisé et un article sur internet.)
	7 : Valorisation de l'Europe au travers des projets cofinancés	20	Contribution des bénéficiaires pour la valorisation des fonds européens à La Réunion à travers la modification de leur packaging	Action à réaliser
			Baptême de rue, salle, place au nom évocateur de l'Europe ou des fonds	
Animation			Présence de La Réunion sur/dans les bâtiments de la Commission à travers des photos/panneaux	<p>Participation de La Réunion à une exposition « l'Europe Outre-mer : richesse et diversité » organisée par le MIOMCT du 10 au 27 novembre 2008 dans les locaux des institutions européennes.</p> <p>Participation aux RegioStars 2009 : La Réunion lauréate du prix RegioStars pour le projet de la centrale de production d'électricité photovoltaïque installée sur les toits de la SITAR</p> <p>Participation à la réalisation d'un cahier central sur « La Réunion et l'indépendance énergétique » dans le magazine Panorama n°31, « changement climatique ». (octobre 2009)</p>
			Constitution d'une banque de fiches-projet, d'articles de presse	<p>Opérations réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'une liste de projets valorisables réalisés - Réalisation de 17 fiches projet - 4 articles de presse, 3 reportages TV

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				<p>Action en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitution d'une banque de données multimédia sur les interventions de l'Union Européenne à La Réunion (diffusion auprès des services de la Commission et des ministères et sur le site internet) - Constitution d'une banque de données sur les films et reportages réalisés (diffusion sous forme de prêt aux partenaires et relais) <hr/> <p>- Visite de projets co-financés lors de chaque CNS avec association de la presse</p>
	8 : Actions thématiques d'information et de Communication	10 / fonds	Séances d'information et de formation des services, des principaux bénéficiaires et partenaires institutionnels	<p>Les actions d'information réalisées en 2007 avaient pour objectifs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'informer le plus grand nombre sur les modalités d'intervention des fonds pour la période 2007-2013 ; - de les sensibiliser sur les points importants d'inflexion (dotations financières, imbrication des documents stratégiques...); - de présenter les projets de programme et le résultat des négociations locales. <p>9 actions ont été mises en place (SAFER, CESR, CNFPT, Maison de l'Emploi de l'Est, Instance de concertation pour la préparation des POE, réseau des DGS des Collectivités, Réseau des directeurs financiers des Communes) : 139 participants au total.</p> <p>Pour 2008, deux actions de formation réalisées en collaboration avec le CNFPT. (environ 30 participants)</p> <p>Pour 2009, dans le cadre du plan de formation 2007/2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 sessions de formation de base générale sur l'Europe ont été réalisées - 1 module « régimes d'aides » en collaboration avec la DEGEOM (environ 33 participants) <hr/> <p>Promotion des principales thématiques POE afin de mobiliser les porteurs de projets sur les priorités de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la coopération régionale</p>
	9 : Evénementiels	250	Mise en place d'une action de communication par an à l'occasion d'un CNS	<p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lancement des POE 2007-2013 lors du CNS de novembre 2007, - Lancement du site internet au CNS d'Octobre 2008, - Préparation autour des « 20 ans d'Europe » du CNS de décembre 2009. <hr/> <p>Organisation d'un prix récompensant les</p>
				<p>Action à mettre en œuvre</p>

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
			projets exemplaires sous l'angle de l'originalité de l'action et de son efficacité	
			Mise en place d'un concours thématique (photo, littéraire...) par tranche d'âge sur les projets financés par l'Europe (innovation, agriculture...) à destination d'un public scolaire sur fond de jeu de type « chasse au trésor ».	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
			Organisation d'échanges débats avec les sections européennes (collèges, lycées) et les universitaires	Action à mettre en œuvre
			Journées de visites de projets financés par l'Europe.	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Inauguration de la route des Tamarins (FEDER) - Inauguration de lycées et collèges (FEDER) - Inauguration de la station du Camp Pierrot (FEOGA)
			Création d'une animation itinérante pour les scolaires avec exposition, film, jeux.	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
	10 : Enquête de notoriété	50	Une évaluation à mi-parcours pour mesurer la notoriété et l'efficacité des actions mises en œuvre.	Action à mettre en œuvre
	TOTAL	650		

Une information des porteurs de projet qui gagnerait à s'appuyer davantage sur les structures relais

Si le grand public semble largement ciblé par les actions de communication, le nombre d'actions ciblant les bénéficiaires potentiels des programmes semble limité au regard de l'importance que ces dernières pourraient jouer dans la consommation des crédits européens par programme. Afin de s'assurer que l'ensemble des bénéficiaires potentiels ont connaissance des possibilités de financement les concernant, il est nécessaire de conduire des actions ciblées, en s'appuyant sur des partenaires relais pour chacun des fonds.

Pour chacun des fonds, cela passe par l'identification de partenaires susceptibles de relayer l'information auprès des bénéficiaires potentiels. Ces relations avec les filières et représentations du monde économique existent déjà pour l'agriculture (exemple de la chambre d'agriculture, les centres techniques, la FRCA pour le FEADER) ou pour l'industrie (ADIR et dans une moindre mesure CCIR) mais pourraient être renforcées dans d'autres secteurs (TIC, tourisme par exemple). Pour les associations enfin, l'identification de relais de type Chambre régionale de l'économie sociale, CCEE pourrait également compléter le travail des services instructeurs.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la procédure d'animation.

3.4.3. La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens

Une organisation de l'instruction adaptée

En dépit de certaines difficultés (cf. ci-dessous), les services instructeurs gagnent en expérience et se professionnalisent au gré des programmations successives. Comme évoqué ci-dessus, des facilités dues au système de gestion intégrée accélèrent le montage des opérations :

- des guides de procédures détaillent par type de dépenses et par type de projets la marche à suivre (et non par type de fonds) ;
- comme évoqué ci-dessus, des **notes au dossier** rédigées par l'AGILE sur les dossiers incomplets ou défaillants sont envoyées aux services instructeurs pour réponse en amont de la tenue des CLS. Elles permettent de garantir la qualité des dossiers présentés au comité de programmation. Progressivement, ces notes au dossier constituent la jurisprudence de la gestion des fonds européens à La Réunion ;
- une **haute fréquence jurisprudence de la programmation communautaire des réunions du CLS** ;
- des formations à Présage et aux renseignements des indicateurs organisées pour les services instructeurs.

Globalement, comme déjà évoqué, l'**instruction unique**, décidée par le partenariat local, fluidifie le processus d'instruction et par conséquent de programmation.

Mais une procédure d'instruction plus complexe et des services plus ou moins bien outillés

D'après certains services instructeurs, le **processus d'instruction s'est complexifié** : les exigences vis-à-vis des bénéficiaires ont augmenté, Présage s'avère plus long et plus complexe à renseigner (le nombre d'indicateurs à

renseigner a augmenté par rapport à la période de programmation précédente) et la connexion au logiciel est souvent lente voire défectueuse.

Certains services instructeurs affichent une certaine **réticence au respect des règles et échéances** imposées par la réglementation communautaire. Les mesures portées par ces services s'en trouvent impactées (Cf. détail dans les rapports par fonds). DRAC, DRT, DIREN par exemple ont un fonctionnement propre qui rend la comptabilité avec les fonds communautaires parfois difficile. D'autres, comme la DDE, ont mis en place une cellule Europe qui instruit l'ensemble des dossiers : la cellule s'est fortement professionnalisée.

Sur le FSE en particulier, les services instructeurs se plaignent de la lourdeur de la procédure d'instruction qui exige, en amont, des garanties pour éviter la sanction des contrôles au moment de la vérification de service fait. Ces exigences concentrent l'énergie des services instructeurs : l'animation et la communication sur certains dispositifs innovants s'en trouvent fortement réduites et consécutivement la programmation de ces derniers en retard (Cf. analyse détaillée dans le rapport FSE).

Montage des projets : certains bénéficiaires rencontrent encore quelques difficultés

Les maîtres d'ouvrage déplorent, dans l'ordre de leurs démarches, que :

- il faut parfois s'adresser à plusieurs services instructeurs pour « trouver le bon » : la répartition des périmètres et responsabilités n'est pas claire vis-à-vis de l'extérieur. L'opportunité d'une boîte aux lettres **unique** pour le dépôt des dossiers de candidature est à nouveau posée ;
- la liste des pièces et informations demandées pour la constitution des dossiers est aléatoire ou que parfois il n'y a **pas de liste fournie** ;
- en cas **d'actions récurrentes**, il faut reconstituer le dossier annuellement et qu'aucun allègement soit prévu ;
- s'il manque une pièce au dossier, ils sont souvent relancés tardivement ; plus globalement, la **réactivité** de certains services instructeurs est faible ;
- plus rarement, certains bénéficiaires ont déploré un manque de technicité de services instructeurs : il s'agit essentiellement des services qui ont peu de mesures à instruire qui ne leur permet pas de capitaliser sur l'expérience acquise en matière de gestion de fonds européens ;
- qu'en cas de co financement, en dépit de l'instruction unique, il faut transmettre une copie du dossier de demande aux cofinanceurs. De la même façon, ils exigent chacun d'être récipiendaires des pièces justificatives.

Par ailleurs, le besoin de définir une méthodologie (mode de calcul des coûts et des recettes qui renvoient plus à des problématiques de fonctionnement que d'investissement) pour traiter des **investissements publics générateurs** de recettes pour certains projets cofinancés par le FEDER est prégnant pour les maîtres d'ouvrage concernés et/ou services instructeurs.

Globalement, les maîtres d'ouvrage publics sont moins confrontés aux difficultés évoquées ci-dessus. Pour les grands projets d'investissement notamment, leur cadence est pratiquement été envisagée en début de programmation . Bien sûr, des incertitudes persistent sur la durée des études préalables à ces projets et donc le respect effectif des délais envisagés. Pour certaines mesures (rénovation urbaine par exemple), les projets ont été recensés en début de programmation et, de façon pragmatique, le cadre de référence ajusté en conséquence.

Des difficultés sur les délais de paiement et l'avance de trésorerie

Certains bénéficiaires se plaignent de délais de paiement encore trop longs qui accentuent leurs difficultés financières : c'est surtout le cas de petits porteurs de projets, dont l'assise financière est fragile. Des outils permettent cependant de contourner cet obstacle et sont salués par ces mêmes bénéficiaires :

- Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE
- La caisse de portage mise en place par l'interprofession Canne à sucre verse une avance aux planteurs, remboursée ensuite par la DAF (certaines mesures FEADER)

Par ailleurs, la signature souvent tardive des conventions entre la Région et les bénéficiaires des programmes d'actions pose également des difficultés de trésorerie récurrentes à ces structures : ce constat est néanmoins modéré au regard de la solidité financière des porteurs de projets concernés (CARIF-OREF, AFRAP par exemple).

Une pression élevée des contrôles, perçus comme pléthoriques

La programmation 2007-2013 s'est accompagnée d'une **augmentation des exigences en matière de contrôle**. Pour le **FSE** par exemple, alors que 5% de la dépense étaient contrôlés au cours de la période 2000-2006 (et 2% d'erreurs potentiellement acceptées sur décision du SRC), 37% de la déclaration de dépense sont dorénavant contrôlés et les plus gros projets le sont systématiquement. Ce nouveau système doit empêcher les erreurs de nature systémique.

Effets de cette évolution : **l'introduction de doutes pour les bénéficiaires** pour lesquels la multiplication des normes rend le système ingérable. Les bénéficiaires sont donc reçus en amont ; les exigences en matière de contrôles leur sont expliquées ainsi que les risques associés. Certains d'entre eux déplorent leur « dépendance contraignante » au FSE.

Certains effets pervers s'en suivent : la Direction de la formation professionnelle du Conseil régional en vient à choisir comme bénéficiaires des structures bénéficiaires habituées aux règles de gestion du FSE et suffisamment solides. Le principe de prudence a par exemple imposé de ne plus accepter à la programmation de projets portés par des missions locales qui n'ont toujours pas de comptabilité analytique. L'AGEFIP de la même façon déplore également la complexité du FSE, n'en redemande plus. Il est en de même de la Chambre régionale de l'économie sociale qui montre une certaine frilosité à mobiliser du FSE.

Cependant, le guichet unique d'instruction est dorénavant aussi être « **guichet unique de contrôle** » pour le FSE, ce qui constitue une véritable avancée pour les bénéficiaires. Un membre du partenariat se charge de la VSF, l'autre vérifie uniquement la cohérence pour permettre de déclencher la liquidation de la dépense. Dans ce cas, le bénéficiaire ne transmet qu'une seule fois les pièces justificatives et est payé plus rapidement. Cette unicité permise elle aussi par le partenariat étroit **amenuise l'effet de la complexification des procédures de contrôle**. Il semble que les bénéficiaires n'en ont pas forcément conscience.

Mais les contrôles restent ressentis comme pléthoriques à la fois par les services instructeurs et les bénéficiaires. Il s'en suit une lourdeur dans la préparation des dossiers qui doivent souvent être transmis en plusieurs exemplaires aux différentes instances responsables de les conduire.

L'AGILE en appui aux contrôles et aux contrôles qualité gestion

Dans le respect du principe de séparations des fonctions, l'AGILE ne réalise pas de missions d'audit et de contrôle. Elle vient en appui au système de contrôles mis en place par la Préfecture et le Conseil régional.

Évolution récente, en 2010, doit être défini un programme annuel de contrôle qualité gestion et de visites sur place de projets (prévu par la Convention AGILE 2007-2013) : l'AGILE a pour responsabilité la définition des programmes et le suivi de leur exécution.

Cette partie est complétée pour chaque PO par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre.

3.4.4. La qualité du système de suivi et d'évaluation

Rappel méthodologique :

- Cette sous-partie s'inscrit dans le cadre des **remarques formulées par les représentants de la Commission Européenne lors du Comité National de Suivi de novembre 2009** sur l'avancement des programmes européens, offrant l'opportunité à mi-parcours, au regard de l'état d'avancement des programmes, des impacts potentiels de la crise économique et des perspectives de réalisation d'ici 2013, de :
 - reformuler certains indicateurs existants
 - définir des indicateurs nouveaux
 - réévaluer les valeurs cibles
 - apporter un jugement sur le système de collecte et de renseignement (exactitude des valeurs réalisées ; fiabilité de la source ; etc.).
- Elle répond également, plus globalement, **aux questions évaluatives suivantes du cahier des charges :**
 - les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée, avec un zoom particulier sur les indicateurs réglementaires ?
 - les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ?
 - ces indicateurs ont-ils été renseignés ?
 - les sources d'information sont-elles disponibles ?
 - la procédure de collecte des données est-elle fiable ?
 - les indicateurs peuvent-ils donner en temps opportun une image fidèle de l'exécution des programmes ?
 - les éléments nécessaires pour l'évaluation ont-ils été fournis par la quantification des objectifs ?
- L'évaluation à mi-parcours doit ainsi aboutir à des recommandations concernant la révision de la quantification des objectifs.

Un dispositif d'évaluation qui se structure progressivement

L'année 2010 a vu se mettre progressivement en place les composants d'une organisation pertinente en matière d'évaluation des fonds européens :

- un poste à plein temps est dédié à l'évaluation au sein de l'AGILE depuis le mois de juillet 2009 ;
- un projet de Plan régional d'évaluation plurifonds a été présenté en CNS en décembre 2009 ;
- un Comité Régional d'Évaluation (CRE) s'est réuni pour la première fois en juillet 2010 pour approuver le plan régional d'évaluation et prendre connaissance des travaux de l'évaluation à mi parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens :
 - le Comité Régional d'Évaluation, commun aux Programmes Opérationnels Européens 2007-2013, est chargé de définir, de piloter et de diffuser les travaux du Plan Régional d'Évaluation. Il a pour objectifs : d'approuver le Plan Régional d'Évaluation, de proposer des thèmes d'évaluation sur des objectifs clefs des POE ou si leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs prévus initialement, valider les cahiers des charges des évaluations à engager et examiner les résultats des évaluations.

Un dispositif de suivi-évaluation à stabiliser et fiabiliser

Suite à la nomination d'un chargé de mission évaluation depuis plus d'un an, la fonction de suivi-évaluation de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens s'est progressivement institutionnalisée. Le travail a porté principalement sur l'élaboration du Plan régional d'évaluation des programmes européens, sur la mise en place du Comité régional d'évaluation, sur une revue du dispositif d'indicateurs existants et sur des actions de formation et de sensibilisation des services de l'État, de la Région et du Département concernés par la gestion des fonds européens sur les enjeux de l'évaluation et la compréhension et la saisie des indicateurs.

A ce stade, le travail de revue du système d'indicateurs réalisé dans le cadre de cette évaluation permet de dresser un certain nombre de constats :

- A la différence de la programmation 2000-2006 caractérisée par l'émergence et donc les nombreuses lacunes de l'échange informatisé des données, de leur suivi et de leur pilotage, **les outils informatiques existants pour la période 2007-2013 sont stabilisés et fiabilisés.**
- Deux outils de suivi coexistent à La Réunion :
 - d'une part, Présage pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement des programmes FEDER Convergence, FEDER Coopération, FSE et du FEP (à l'exception du paiement qui est réalisé sous Osiris ;
 - et d'autre part, Osiris pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement du FEADER.
- Sur cette base, les programmes font l'objet d'un **suivi financier efficace** par l'AGILE et d'un pilotage prévisionnel dynamique par le CLS restreint.
- A contrario, les réalisations physiques des programmes font l'objet d'un suivi qui gagnerait à être largement optimisé. Si les indicateurs définis en début de programmation restent globalement pertinents à mi-parcours, la fiabilité des modalités de collecte pose question :
 - de nombreux indicateurs ne sont pas saisis dans Présage (renseignement uniquement des indicateurs de réalisation les plus simples (par exemple : nombre de bénéficiaires par projet ; nombre de kilomètre de routes construites/rénovées) ;
 - les indicateurs non saisis dans Présage ne sont transmis à l'AGILE qu'une fois par an à l'AGILE lors de l'élaboration du rapport annuel d'exécution : les données sont alors transmises à l'AGILE sous format papier, par téléphone, plus rarement sous format informatique, ce qui ne facilite pas le travail de consolidation effectué par l'AGILE ;
 - l'AGILE ne dispose pas d'états Excel récapitulant ces informations pourtant essentielles : le rattachement des indicateurs aux mesures du PO (seuls le rattachement aux objectifs est utilisé), leur valeur de référence et leur valeur cible et enfin, et leurs valeurs renseignées (2007,2008, 2009, 2010) ;
 - les données des indicateurs des Pos transmis par l'AGILE à la Commission européenne via le logiciel SCF ne sont par conséquent pas fiables.

Un Plan régional d'évaluation à compléter dans la concertation

Le **Plan régional d'évaluation et son instance de pilotage** devront respecter quelques règles pour être efficace :

- faire l'objet d'une concertation préalable pour obtenir un consensus entre les membres du CRE,
- être justifié dans ses sujets,
- être raisonnable dans son contenu (estimation des ressources nécessaires à son déploiement),
- se mettre d'accord sur les types d'évaluation qui pourront être proposés par le Plan, les méthodes et outils préconisés et sur la définition des concepts clés (différents types d'évaluation, les principaux critères d'évaluation, etc.)
- examiner la structuration du système d'indicateurs qui relève également des responsables en matière d'évaluation et présente encore quelques lacunes (cf. ci-dessous)et notamment l'absence de tableaux de bord avec des indicateurs d'alerte permettant de guider plus directement le besoin d'évaluer.

A des fins d'efficacité du fonctionnement de l'instance et d'efficience des ressources mobilisées, il pourra être intéressant que certains membres du CRE partagent leur expérience en matière d'évaluation et tiennent informés le CRE des éventuelles études lancées par leurs institutions d'appartenance.

Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE

Intitulé de l'étude	Type d'évaluation	Début	Durée
Évaluation à mi-parcours des programmes	Stratégique	Juin 2010	5 mois
Évaluation de la mise en œuvre de l'aide au fret	Opérationnelle	Juin 2011	2 mois
Étude d'évaluation des approches intégrées des projets en matière de développement urbain et rural	Opérationnelle	Octobre 2011	2 mois

Source : Plan régional d'Évaluation 2007-2013

Des besoins d'évaluation identifiés auprès des parties prenantes et suite à l'évaluation

Les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation ont permis d'identifier certains sujets d'investigation qui pourraient faire l'objet d'une évaluation approfondie, directement ou indirectement liés à la stratégie intégrée plurifonds et à la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Ces suggestions devront être discutées dans le cadre du CRE.

Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
La mise en œuvre de la Stratégie régionale d'innovation	Nouvelle politique dont on pourra mesurer la pertinence et l'efficacité afin d'améliorer ses axes stratégiques et sa prise en compte par les programmes européens
Les coûts de passage / les surcoûts de transport / les obligations de stockage longue durée pour certaines matières premières et leur impact en termes de coûts pour les utilisateurs	Problématiques récurrentes à la Réunion. Faible mobilisation de l'axe 4 du PO FEDER
L'impact des outils de la coopération régionale pour la réunion et les enjeux d'une coopération renforcée après 2013	Opportunités post 2013, réflexion autour d'un nouvel instrument financier, articulation FEDER / FED
La contribution des fonds européens à la lutte contre l'illettrisme	Mesure FSE innovante, en retard de programmation, sur un sujet qui renvoie à une problématique réunionnaise
La contribution des programmes européens à la promotion de la politique de mobilité	Priorité politique / mesures des programmes européens qui peuvent y contribuer
La contribution des fonds européens à la création d'emplois à La Réunion	Objectif majeur de la Stratégie de Lisbonne Problématique majeure de la situation socio-économique réunionnaise
La complexité des procédures FSE / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les services instructeurs et les porteurs de projet

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
---	---------------

potentiels.

L'organisation et les procédures de contrôles / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les bénéficiaires
--	--

La capacité de portage de l'investissement privé à La Réunion	Problématique liée au contexte
---	--------------------------------

Les sujets d'évaluation qui pourraient constituer le Plan régional d'évaluation proposé par le CRE devront être analysés à l'aune de contextes communautaire et régional mouvants :

- les conséquences du séminaire RUP du mois de Mai 2010 à Bruxelles et la suite donnée au « mémorandum européen RUP »,
- la déclinaison de la stratégie 2020 de l'Union européenne, UE 2020,
- l'avenir de la politique régionale européenne et en particulier l'importance accordée à la coopération,
- les politiques publiques locales et l'évolution des capacités financières des acteurs publics.

Enfin, une **coordination des exercices d'évaluation** de politiques publiques sur le territoire réunionnais pourrait être envisagée : la stratégie est intégrée par construction (issue d'un long processus de concertation comme évoqué précédemment) et dans ses objectifs et repose pour sa mise en œuvre sur les fonds européens mais également sur une contribution importante des cofinanceurs. Le CRE avec l'assistance technique de l'AGILE pourrait apporter une contribution à cette réflexion plus globale et susciter ainsi un effet d'entraînement.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre. Une analyse plus fine permet de compléter cette analyse.

3.5. Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds

Au regard de l'actualisation du diagnostic, de l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée à mi-2010 et de l'analyse transversale de la mise en œuvre des fonds européens à La Réunion, l'évaluation recommande :

Mise en œuvre et fonctionnement du partenariat

- Conforter un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
- Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des réalisations, résultats et impacts des programmes

Montage, instruction, contrôles

- Veiller à simplifier, clarifier ou développer de nouveaux outils à destination des potentiels maîtres d'ouvrage : dossier de candidature adapté, liste de documents à fournir
- Envisager d'alléger les exigences pour les bénéficiaires récurrents dans la limite des réglementations nationale et communautaire

- Faire un diagnostic complet du système de contrôle, identifier les simplifications et allègements possibles dans la limite des contraintes communautaire et nationale.
- Envisager d'alléger les dispositifs de remontée des dépenses via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives
- Assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles

Suivi et Évaluation

- Conforter le dispositif d'évaluation actuel par :
 - la mobilisation régulière du CRE ;
 - la consolidation du plan annuel d'évaluation ;
 - le lancement des évaluations prévues.
- Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours.
- Pour ce faire, il est nécessaire de remettre à plat :
 - l'arborescence objectif / axe / mesure : les indicateurs pourraient être déclinés à chacun de ces niveaux avec quelques indicateurs de contexte et d'impact de nature stratégique au niveau des objectifs des programmes, des indicateurs de résultats au niveau des axes et, des indicateurs de réalisations au niveau des mesures ;
 - les valeurs cibles
 - une refonte des modalités de remontée des données par les services instructeurs à l'AGILE et de consolidation par ce dernier dont dépendra la mise en place d'un pilotage optimisé des réalisations physiques des programmes européens par l'AGILE : des réflexions pourraient notamment être conduites sur l'instauration d'un véritable dialogue de gestion entre les services instructeurs et l'AGILE (clarification des responsabilités des différents acteurs, fréquence de la remontée de l'information ; modalités d'échanges entre les acteurs ; etc.).
- Des actions de sensibilisation des services instructeurs au renseignement des indicateurs des PO sont également à prévoir.

Ces recommandations sont complétées par des points spécifiques de réflexion sur chaque programme.

4. Évaluation du FEP 2007-2013 à La Réunion

4.1. Le PO FEP à La Réunion : un programme de soutien au développement d'un secteur stratégique

Introduction :

- Cette partie introductive vise à présenter le PO FEP à La Réunion par :
 - un rappel de la réglementation européenne qui régit le Fonds Européen pour la Pêche pour la période 2007-2007 ;
 - un énoncé des règles et principes généraux de gestion du PO FEP à La Réunion
 - une analyse des grandes évolutions du FEP à La Réunion entre la présente génération et le DOCUP 2000-2006.

4.1.1. La réglementation européenne du FEP 2007-2013.

Dans le cadre de la politique communautaire de la pêche, le **Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 définit pour la période 2007 - 2013 les dispositions générales applicables au Fonds Européen pour la pêche**. Ce nouveau Fonds sectoriel remplace l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) et prévoit en particulier une aide financière pour faciliter l'application de la réforme de 2002 de la politique commune de la pêche (PCP) et soutenir les restructurations nécessaires liées à l'évolution du secteur

Le Fonds européen pour la pêche (FEP) doit contribuer à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche réformée qui consistent notamment à assurer la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Pour cela, il peut accorder un soutien financier destiné à:

- Assurer la pérennité des activités de la pêche et l'exploitation durable des ressources halieutiques;
- Réduire la pression sur les stocks en équilibrant les capacités de la flotte communautaire par rapport aux ressources disponibles;
- Promouvoir un développement durable de la pêche dans les eaux intérieures;
- Renforcer le développement d'entreprises économiquement viables dans le secteur de la pêche et rendre les structures de l'exploitation des ressources plus compétitives;
- Favoriser la protection de l'environnement et la conservation des ressources de la mer;
- Encourager le développement durable et améliorer les conditions de vie dans les zones où des activités sont menées dans le secteur de la pêche;
- Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes actifs dans le secteur de la pêche.

Les modalités d'intervention du FEP 2007-2013 s'inscrivent en rupture avec les deux programmes de l'IFOP précédents (1994-1999) en réaction à un double constat d'inefficacité de l'IFOP:

- Inefficacité globale de la politique de gestion de la flotte et du système d'aide associé dans l'ajustement de l'effort de pêche à la capacité de renouvellement des ressources et des océans ;
- Inefficacité partielle et faible efficience des aides à l'investissement individuel des entreprises des filières de la pêche et de l'aquaculture, obtenant peu d'effets d'orientation réels et générant beaucoup d'effets d'aubaine.

La logique d'intervention du FEP est ainsi recentrée sur trois problématiques globales :

- Préserver les ressources halieutiques et l'environnement (atteinte du Rendement Maximal Soutenable), comme condition préalable au maintien des activités de pêche et d'aquaculture ;
- Ne pas entraver le libre fonctionnement du marché et développer cette culture de marché dans le secteur de la pêche ;
- Favoriser les projets collectifs des acteurs et des territoires dépendants de la pêche ou de l'aquaculture, plutôt que l'investissement individuel.

Le FEP prévoit cinq axes d'intervention prioritaires:

- **Axe 1 : Mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire:**

Le règlement stipule que : « Une aide financière peut être accordée aux pêcheurs et aux propriétaires d'un navire de pêche affectés par les mesures prises pour lutter contre la surexploitation des ressources ou pour protéger la santé publique, pour le retrait temporaire ou permanent des navires de pêche, et pour la formation, la reconversion ou le départ en retraite anticipé des pêcheurs. En cas de retrait permanent des navires, outre ceux destinés à la démolition, les navires peuvent être réaffectés à des activités autres que la pêche ou à la création de récifs artificiels. Le FEP peut contribuer à des améliorations des conditions de travail, de la qualité des produits, du rendement énergétique et de la sélectivité de la capture. Il peut également participer au remplacement de moteurs, à des indemnités non renouvelables aux pêcheurs victimes d'un arrêt définitif de la pêche et à des primes pour des jeunes pêcheurs voulant acheter leur premier navire de pêche. Les aides financières ne peuvent toutefois jamais entraîner une augmentation de la capacité de capture ou de la puissance du moteur du navire »;

L'ensemble des mesures de l'Axe 1 s'inscrivent dans un principe général et transversal : ne pas soutenir des projets susceptibles d'aggraver la surpêche. Cette position a notamment conduit à l'arrêt des aides publiques (FEP et aides nationales) à la construction de nouveaux navires de pêche, quelque soit la pêcherie et la région, mais également à tout investissement susceptible d'améliorer l'efficacité de la pêche (arrêt des aides à l'entretien des DCP, par exemple).

Ce principe de précaution général « oublie » la spécificité des RUP (qui ont cependant bénéficié sur l'IFOP d'une dérogation permettant de cofinancer la construction de nouveaux navires jusqu'en 2008) et pose problème pour accompagner le développement d'une des rares activités de production primaire offrant des perspectives (kW disponibles, ressource encore abondante dans l'Océan Indien...).

- **Axe 2 : aquaculture, pêche dans les eaux intérieures, transformation et commercialisation:**

Le FEP « favorise l'acquisition et l'utilisation d'équipements et de techniques qui visent à réduire l'impact de la production aquacole sur l'environnement et à améliorer la qualité des produits et les conditions en matière d'hygiène, de santé humaine ou de santé animale. Les aides sont limitées aux micros, petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à certaines grandes entreprises qui comptent moins de 750 employés ou réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 millions d'euros. La priorité est néanmoins accordée aux micros et petites entreprises »;

La focalisation de l'intervention sur les petites et moyennes entreprises (motivée par le souhait de limiter les effets d'aubaine) ne pose pas de problème particulier à La Réunion, compte tenu de la taille des filières et des acteurs économiques.

- **Axe 3 : Actions collectives:**

« Certaines actions collectives peuvent bénéficier d'une aide au titre du FEP à condition qu'elles contribuent au développement durable ou à la conservation de ressources, à l'amélioration des services offerts par les ports de pêche, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche »;

Les différentes actions éligibles au titre de l'Axe 3 sont particulièrement adaptées au contexte réunionnais, avec des acteurs peu organisés et souvent en situation conflictuelle (ou à tout le moins de concurrence exacerbée) et des filières peu structurées. La mise en cohérence des projets des différentes pêcheries et des acteurs d'aval, autour d'une stratégie « régionale » est primordiale pour consolider une filière encore fragile (les crises sont venues le rappeler en 2008 et 2009)

- **Axe 4 : Développement durable des zones de pêche**

Le FEP « soutient les mesures et initiatives qui ciblent la diversification et le renforcement du développement économique dans les zones de pêche touchées par le déclin des activités de pêche ».

L'Axe 4, inspiré de l'instrument LEADER, est la principale innovation du FEP. Il vise à assurer une compensation des impacts économiques découlant de la réduction des opportunités de pêche dans les régions de l'UE les plus dépendantes de ces activités, à travers un redéploiement et une diversification des activités économiques (« pécaturisme », valorisation des produits et du patrimoine local...). Cette logique d'intervention est peu pertinente à La Réunion, dans la mesure où les opportunités de pêche existent et permettent d'envisager un développement plutôt qu'un repli ou un déclin.

- **Axe 5 : Assistance technique**

« Le fonds peut financer les actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement ».

Cet axe est mobilisé de façon pertinente à La Réunion.

Note : Les cinq axes définis ci-dessus sont ceux du règlement FEP. L'axe 4 du FEP n'a pas été mobilisé à La Réunion. Dans les analyses qui suivent l'axe 4, dans la codification des axes du PO Réunionnais concerne l'assistance technique (qui correspond à l'axe 5 du FEP).

4.1.2. Des règles et des principes de gestion partiellement adaptés aux spécificités de La Réunion.

- **Un cadre stratégique défini au niveau national**

Sur le constat d'une complexité extrême de gestion et d'évaluation des différents programmes nationaux et régionaux, mono ou pluri fonds, autorisés dans l'IFOP 2000-2006, la Commission a souhaité avec le FEP favoriser la simplification de l'allocation et de la gestion des fonds. Ainsi, pour bénéficier d'une aide au titre du FEP, les États membres devaient soumettre à la Commission un plan stratégique ainsi qu'un programme opérationnel.

Les plans stratégiques nationaux doivent indiquer les objectifs et les priorités nationaux pour la mise en œuvre de la PCP.

Les plans stratégiques servent de base pour l'élaboration des programmes opérationnels destinés à mettre en œuvre les politiques et les priorités appelées à être cofinancées par le FEP. La Commission approuve les programmes opérationnels par le biais d'une décision après avoir vérifié leur conformité aux objectifs du FEP.

- **Un retour à l'échelon national qui affaiblit la pertinence et l'autonomie pour la mise en œuvre**

Si le PSN et le PO FEP français ont pris en compte des problématiques des DOM dans la concertation initiale et affecté des enveloppes régionales, ils sont restés contraints par le cadre européen pour le choix des actions

(interdiction des aides publiques à la construction de navires) et pour les critères d'éligibilité (par ex : non éligibilité de l'entretien des DCP)

Le FEP se trouve ainsi être le seul des Fonds européens mis en œuvre à La Réunion géré dans un cadre stratégique national.

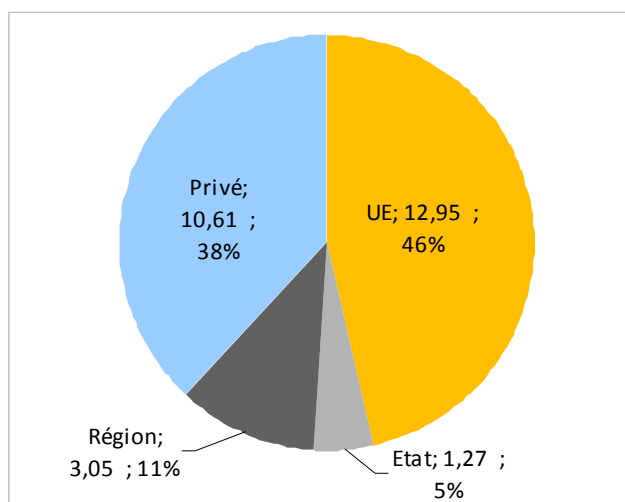
La re-nationalisation de la programmation et de la gestion a eu pour conséquence, outre les retards à la mise en route (validation tardive du PSN et du PO, décrets d'application...), l'allongement de certains délais administratifs liés aux allers-retours avec l'autorité centrale et les organismes payeurs (ASP) et un manque de visibilité sur les règles de gestion des risques de dégageant d'office dans les DOM.

4.1.3. Un programme significatif au regard du secteur, doté d'une enveloppe comparable à celle utilisée sur l'IFOP 2000-2006.

Le PO FEP à La Réunion soutient le secteur de la pêche et de l'aquaculture, activités de production primaires considérées comme stratégiques car disposant encore d'un potentiel de développement.

Le programme opérationnel FEP, plus petit des fonds européens à La Réunion en termes de montant financier, est doté d'une **enveloppe globale de 27,868 millions d'euros** au sein de laquelle le cofinancement de l'Union Européenne représente 46% (12,947 Millions d'euros de FEP).

Figure 12 -Maquette financière du FEP 2007-2013 à La Réunion



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette enveloppe est en repli de 2,2% par rapport aux dépenses finales réalisées sur le programme IFOP précédent lesquelles s'élevaient à 28,509 millions d'euros, avec un taux d'intervention de l'Union européenne de 45%, soit 12,891 M€ d'IFOP.

Il faut cependant considérer le fait que si l'enveloppe est globalement stable entre les deux programmes, les champs d'intervention de l'IFOP et du FEP diffèrent sensiblement. En particulier, les aides à la construction de nouveaux navires de pêche, éligibles au soutien de l'IFOP jusqu'en 2004 dans la partie continentale de l'Union et jusque fin 2008 dans les RUP, sont inéligibles au FEP (et à tout autre soutien public). L'aide à la construction de navires était un des leviers principaux du renouvellement de la flotte réunionnaise et du développement de la flotte palangrière : l'action 2 du DOCUP 2000-2006 « renouvellement et modernisation de la flotte de pêche » a représenté 13,353 millions d'euros de dépenses, soit 47% des dépenses totales, et mobilisé 4,785 millions d'euros d'IFOP, soit 37% de la contribution totale de l'UE au programme

4.2. Des objectifs recentrés, en partie adaptés aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises

Rappel méthodologique :

- Cette partie se propose de mettre en exergue - en complément de l'analyse transversale « plurifonds » de la pertinence et de la cohérence de la stratégie régionale intégrée (cf. partie 3.2 et 3.4) - si la pertinence et la cohérence du PO FSE sont confirmées à mi-parcours, autrement dit si :
 - Le PO FEP est toujours adapté aux besoins réunionnais et si les évolutions du contexte ne sont pas susceptibles d'impacter la suite de la programmation ?
 - La cohérence interne du PO FEP (articulation des objectifs, logique de constitution) permet une bonne réponse à ces besoins ?
- Pour rappel, les questions évaluatives du cahier des charges relatives à la pertinence et à la cohérence de chacun des programmes européens sont les suivantes :
 - **Sur la pertinence :**
 - L'équilibre des différents éléments des programmes est-il encore adapté aux besoins de la société et de l'économie réunionnaise ? Cf. principalement la partie 3 du présent rapport.
 - Quelle est l'adéquation de la stratégie régionale intégrée au regard de l'impact de la crise économique mondiale ? Quels en sont les impacts à La Réunion ? Cf. principalement la partie 3.
 - **Sur la cohérence externe :**
 - Comment interagissent les PO avec les autres politiques publiques ? Cf. principalement la partie 3.
 - Les lignes de partages entre fonds sont-elles cohérentes ? Cf. principalement la partie 3.
 - **Sur la cohérence interne :**
 - L'équilibre des différents éléments des programmes est-elle encore adapté aux besoins de la société et de l'économie réunionnaise ? Cf. principalement la partie 3.
 - Dans quelle mesure les moyens affectés (financiers, humains et organisationnels) au dispositif permettent-ils d'atteindre les objectifs fixés ?
 - Dans quelle mesure les actions des programmes dans leurs objectifs et leurs modalités répondent elles aux objectifs des programmes ?
- Il est néanmoins à noter que la logique analytique « plurifonds » a néanmoins été privilégié. Ainsi, les analyses portant sur la cohérence externe du PO FEP, notamment à travers l'enjeu clef que constitue la complémentarité avec le FEDER et le « POSEI pêche », sont détaillées.

4.2.1. Une logique d'intervention bien intégrée à la stratégie globale

La stratégie d'intervention de l'IFOP au sein de la dernière programmation (2000-2006) des fonds européens s'inscrivait dans l'Axe F (sous-axe) du DOCUP « *poursuivre le développement de la filière pêche et de l'aquaculture* » et contribuait à la priorité « renforcement du tissu économique ».

L'intervention des mesures du FEP 2007-2013 dans la stratégie régionale intégrée relève intégralement de la priorité « Développer les secteurs stratégiques » et de l'Axe 2 : compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international.

Compte tenu de l'impulsion nouvelle que souhaitent donner les partenaires locaux à la filière, notamment dans la structuration des acteurs et la mise en cohérence des projets, l'ensemble des mesures ont été classées « en tournant »

Les filières de la pêche et de l'aquaculture ont été identifiées comme secteur d'activités stratégiques par les partenaires locaux lors de la préparation des programmes opérationnels européens et des plans de développement économique pour l'outre-mer, sur la base des arguments suivants:

- La filière de la pêche de La Réunion bénéficie, à la différence d'autres régions maritimes françaises et continentales européennes, d'un important potentiel de croissance, en tant que seul territoire de l'Union européenne situé au cœur de l'océan indien qui n'est pas encore affecté par la surpêche. Elle offre une opportunité significative d'emplois et de création de valeur pour cette région ultrapériphérique où le chômage atteint 32% de la population (le taux le plus fort de l'Union européenne) et où le progrès social est freiné par l'économie informelle.
- La filière de la pêche et de l'aquaculture réunionnaise s'est de surcroît développée sur la base d'une gestion raisonnée de la ressource et elle ambitionne d'être le témoin du modèle socio-économique de développement durable et équilibré que l'Union européenne promeut dans l'océan indien.
- Les perspectives démographiques de La Réunion (1 million d'habitants en 2020) confirment l'utilité de répondre avec la pêche et l'aquaculture au défi alimentaire et renforcent l'impératif de diversification des approvisionnements et des débouchés.

Il est enfin important de noter que le **PO FEP**, en contribuant à un des trois axes stratégique de la stratégie régionale intégrée, à savoir «La compétitivité de l'économie réunionnaise - par le développement d'activités stratégiques», s'inscrit bien dans la logique de transversalité recherchée par le partenariat local.

4.2.2. Un programme priorisant les actions collectives structurantes, mais disposant de peu de leviers pour favoriser l'investissement des entreprises de production.

La prise en compte des spécificités du territoire réunionnais par rapport à la métropole continue d'être l'approche privilégiée par les partenaires pour la définition des programmes européens.

Dans le cas du FEP, le nouveau cadre réglementaire européen ne permet que partiellement la prise en compte des spécificités locales, avec notamment :

- Des bonifications des taux de cofinancement publics par rapport à ceux autorisés en métropole, qui pallient partiellement la faible capacité d'autofinancement des acteurs privés, notamment des petites entreprises de pêche et d'aquaculture ;
- La priorité accordée aux petites et moyennes entreprises pour l'accès aux aides (sans incidence réelle à La Réunion où la majorité des acteurs économiques sont des PME) ;

Ces critères d'éligibilité et modalités spécifiques d'application dans les RUP ne contrebalancent cependant que partiellement la suppression de leviers de développement importants et pertinents compte tenu de la situation réunionnaise, avec en particulier :

- L'interdiction de toute aide publique directe ou indirecte (défiscalisation) pour la construction de nouveaux navires de pêche. Cette décision est considérée par l'ensemble des acteurs de la filière, comme un frein majeur au développement du secteur, d'autant que les crises de 2008 et les moyens disponibles dans l'IFOP n'ont pas permis de concrétiser tous les projets de construction de nouveaux

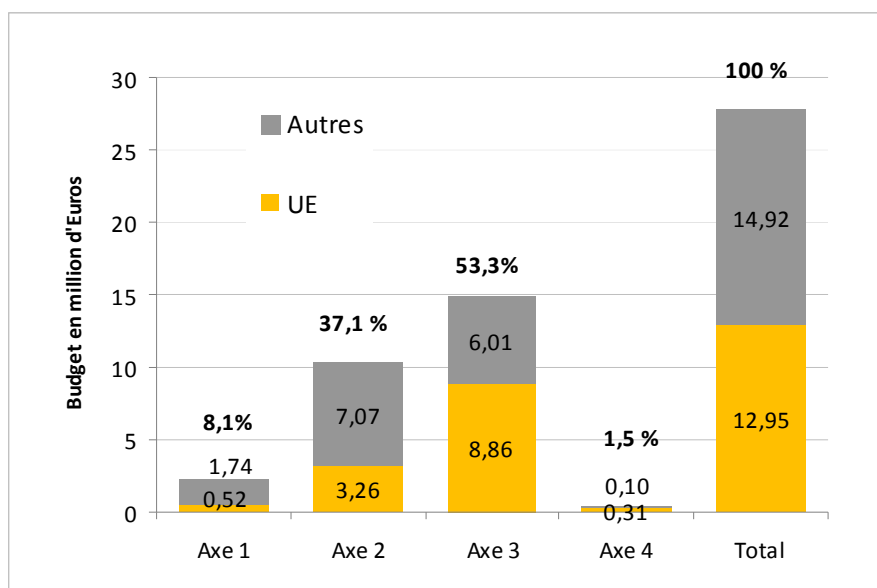
navires envisagés (7 seulement sur 20 projets). De ce fait, la pêche palangrière se trouve encore en dessous de la taille critique pour faire tourner plusieurs outils d'aval à un niveau de rentabilité satisfaisant et pour justifier de certains investissements collectifs (darse de pêche et équipements bord à quai, pôle de réparation des navires de pêche) ;

- La non éligibilité des coûts d'entretien des DCP permettant à la petite pêche de redéployer son effort sur les espèces pélagiques (en soulageant la pression sur les ressources récifales) et de diversifier son offre sur le marché local.

En raison des restrictions apportées par le FEP aux soutiens aux investissements dans la pêche, les ressources financières disponibles ont été concentrées sur les Axes 3 (mesures d'intérêt commun) et 2 (investissements à terre), lesquelles totalisent plus de 90% de la maquette initiale.

Le poids de l'Axe 3 (plus de la moitié des fonds budgétés) trouve sa justification dans l'importance des besoins d'appui à la structuration collective des différentes composantes du secteur de la pêche et de l'aquaculture à La Réunion, aucune famille professionnelle n'ayant seule les capacités et les ressources pour développer de façon efficace ses marchés. Les concurrences stériles et les conflits de chapelle ayant largement freiné le développement dans les années récentes, les pouvoirs publics ont, dès la mise en route du nouveau programme, fortement encouragé la mise en place d'une démarche interprofessionnelle associant tous les acteurs à la définition d'une stratégie, sinon collective au moins cohérente pour le développement de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises.

Figure 13 - Maquette financière du FEP par axe



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Les moyens affectés à l'Axe 2 dans la maquette initiale correspondent au besoin de soutien aux investissements des entreprises d'aval permettant une meilleure valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture : modernisation et extension des capacités des traitement des usiniers travaillant l'espadon et les thonidés issus de la pêche palangrière, ateliers de transformation de la pêche locale pour le marché réunionnais, modernisation des points de ventes des petites pêcheurs côtiers... ;

L'Axe 1 se trouve finalement fortement réduit par rapport aux programmes IFOP antérieurs et limité aux besoins de modernisation des navires et à l'aide à l'acquisition de navires d'occasion pour les nouveaux pêcheurs qui s'installent.

Les taux moyens de cofinancement de l'UE (ci-dessous) par axe traduisent clairement la priorité donnée aux actions et investissements à portée collective sur les investissements privés.

Tableau 25 - Taux de cofinancement moyen du FEP par axe

Axes	% UE
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	22,9%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	31,6%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	59,6%
Axe 4 : Assistance technique (Axe 5 du Règlement FEP)	75,0%
Total	46,5%

Source : Données AGILE

Cette « précaution » du règlement FEP de ne pas inciter au renforcement de l'effort de pêche et de ne pas générer d'effets d'aubaine pour les investisseurs privés est encore plus explicite si on analyse les contributions des fonds de l'UE à la maquette financière par mesure (tableau 26).

Les aides aux mesures à portée collective de l'Axe 3 mobilisent plus des deux tiers des fonds FEP initialement budgétés. A l'inverse, les aides à l'investissement dans les entreprises sont majoritairement cofinancées par des fonds nationaux ou régionaux.

Tableau 26 - Maquette financière du FEP par mesure

Axes et mesures	Maquette financière (coût total)	
	Millions d'Euros	%
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	2,25	8,1%
1-1 Modernisation de la flotte de pêche	1,00	3,6%
1-2 Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	1,25	4,5%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	10,33	37,1%
2-1 Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	8,19	29,4%
2-2 Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	2,14	7,7%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	14,86	53,3%
3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,66	2,4%
3-2 Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	5,00	17,9%
3-3 Equipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	2,14	7,7%
3-4 Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	3,33	12,0%
3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	1,25	4,5%
3-6 Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	1,20	4,3%
3-7 Conduite de projets pilotes	1,28	4,6%
Axe 4 : Assistance technique	0,42	1,5%
4-1	0,42	1,5%
Grand Total	27,87	100%

Axes et mesures	Maquette financière (part U.E.)	
	Millions d'Euros	%
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	0,52	4,0%
1-1 Modernisation de la flotte de pêche	0,38	2,9%
1-2 Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	0,14	1,1%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	3,26	25,2%
2-1 Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	2,46	19,0%
2-2 Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	0,80	6,2%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	8,86	68,4%
3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,45	3,4%
3-2 Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	3,00	23,2%
3-3 Equipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	0,80	6,2%
3-4 Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	2,00	15,4%
3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	0,75	5,8%
3-6 Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	0,90	7,0%
3-7 Conduite de projets pilotes	0,96	7,4%
Axe 4 : Assistance technique	0,31	2,4%
4-1	0,31	2,4%
Grand Total	12,95	100%

4.2.3. Des évolutions récentes du contexte à prendre en considération pour la suite de la programmation

A mi-parcours du programme, les enjeux et priorités du PO FEP (encourager le développement de la pêche et de l'aquaculture, activités stratégiques à La Réunion compte tenu de leur contribution à l'emploi et aux exportations de l'île), loin d'être remis en cause, **sont au contraire confortés par le contexte de crise économique et de récession sociale**, impactant fortement l'emploi.

La crise de la pêche de 2008 a, en effet, fragilisé les entreprises locales, conduisant certaines d'entre-elles à la fermeture, et la crise du système financier de 2009 est venue rogner encore les marges de manœuvre financières des entreprises et des collectivités.

Ces événements conjoncturels sont venus s'ajouter aux problèmes internes et quasi structurels de la filière pêche et aquaculture réunionnaise, à savoir un déficit chronique en matière d'organisation et de stratégie collectives, entretenant des conflits multiples entre les différents « métiers » de la pêche et entre les producteurs et les acteurs d'aval.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à conditionner le maintien des soutiens au secteur au renforcement de l'organisation collective, notamment par la mise en place d'une interprofession associant tous les acteurs de la filière et chargée de définir une stratégie cohérente pour le développement des différentes activités amont et aval.

Le « message » a été bien reçu par les acteurs qui ont engagé en 2009 **une démarche de concertation, pilotée par le CRPMEM qui a abouti à la signature des statuts de l'ARIPA (Association Réunionnaise Interprofessionnelle de la Pêche et de l'Aquaculture) le 12 avril 2010**. Cette démarche a également conduit à la constitution d'associations ou de syndicats représentant les différentes familles et maillons de la filière. Bien que le consensus soit encore fragile, la création de l'interprofession est un acte structurant fort pour l'avenir de la filière réunionnaise et sur lequel les pouvoirs publics devront « capitaliser ».

La conjugaison de ces deux phénomènes (crises et structuration professionnelle) n'est pas sans conséquence sur les perspectives de mobilisation du FEP sur 2011 - 2013, dans la mesure où :

- La filière est toujours en recherche d'une stratégie cohérente permettant d'assurer la pérennité des activités existantes et, à terme, le développement de certaines activités de production (pêche palangrière, aquaculture ?). Les aléas de la pêche palangrière et la baisse des prix de l'espadon sur les dernières années n'ont pas permis d'atteindre la taille critique et/ou le bon positionnement produit - marché permettant d'assurer une rentabilité satisfaisante des armements et des outils de transformation - commercialisation ;
- Les capacités d'investissement des entreprises sont limitées à la fois par une rentabilité faible et par la charge de remboursement des investissements engagées sur l'IFOP et/ou en début de programme ;
- Les collectivités disposent également de moyens limités et doivent arbitrer de façon rigoureuse leur choix d'investissement. C'est le cas de la CCIR et des investissements portuaires dédiés à la pêche, pour lesquels les décisions ont été retardées, à la fois parce que d'autres priorités ont mobilisé les ressources en début de programme (infrastructures du port de commerce, silos...) mais aussi du fait des incertitudes sur le développement de la pêche palangrière (7 bateaux seulement sur les 20 envisagés ont été construits, défaillance d'un usinier et de l'armement coopératif...) et donc sur la pertinence et la taille des équipements de service à la pêche ;
- L'interprofession devrait permettre de relancer une dynamique et faire émerger de nouveaux projets qui devraient engendrer des besoins en matière d'études, de projets pilotes et d'investissements nouveaux (par exemple pour adapter l'offre au marché local et assurer la promotion des produits « péi »).

Concernant le FEP, **deux points de vigilance** peuvent être soulignés et nécessitent d'être appréhendés pour assurer la bonne mise en œuvre de la seconde partie de la programmation :

- La création des nouvelles formes de représentation collectives (associations et ARIPA) pourraient conduire à un afflux de demandes de soutien au titre des mesures de l'Axe 3 et à une concurrence entre les structures anciennes et nouvelle pour l'accès aux aides. Une clarification des champs de compétence respectifs des structures devrait être raisonnée de façon à obtenir des synergies et désamorcer de nouveaux conflits.
- L'appréciation des besoins d'investissement en matière d'équipements de service sur les points de débarquement, notamment sur le Port de la pointe de galets devraient être raisonnés dans le cadre d'une concertation entre le partenariat local, la CCIR et l'ARIPA, de façon à dimensionner au mieux les projets et mobiliser le FEP de façon optimale.

4.2.4. Une nécessité de clarifier l'articulation des différents instruments d'appui au développement de la filière pêche et aquaculture.

Compte tenu du fait que le FEP ne répond qu'à une partie des besoins de la filière pêche et aquaculture réunionnaise, la recherche de la meilleure articulation possible avec les autres instruments proposés par l'UE et/ou les instruments nationaux et locaux est un enjeu fort pour la seconde partie du programme.

En effet, l'ARIPA dans une réflexion préalable à la mise en place d'un plan de développement quinquennal de la pêche palangrière et de l'aquaculture marine⁶⁹ identifie cinq enjeux majeurs pour améliorer la rentabilité des activités de production :

- Geler la capacité de flotte au niveau actuel, hors aquaculture marine (a minima pour les bénéficiaires de soutiens interprofessionnels) ;
- Réduire le coût d'exploitation des bateaux par des aides adaptées ;
- Gagner 10 points de parts de marché en augmentant notamment de 1 000 tonnes à terme les volumes de pêche ;
- Prendre en charge certains surcoûts intermédiaires ;
- Accroître la consommation sur le marché local.

Ces enjeux et objectifs, bien que méritant d'être approfondis (certains projets, comme celui d'Océanite, pourraient relancer la filière et permettre l'arrivée de nouveaux navires ?) ont le mérite d'être exprimés par l'interprofession et plus seulement par quelques individus.

Une première analyse intéressante des surcoûts et autre facteurs déterminants de la rentabilité de la pêche et de l'aquaculture marine réunionnaises

Le seul instrument envisagé par l'ARIPA dans cette réflexion préalable est le « POSEI » qui interviendrait dans une logique de compensation des surcoûts intermédiaires en complément des compensations mobilisées depuis plusieurs années pour couvrir une partie des coûts d'expédition de découpes d'espardon et de thon vers le marché de l'UE continentale. Les compensations sont envisagées sur quatre dimensions principales :

- Une aide à l'achat des appâts pour les bateaux de l'OPROMAR et à l'aliment pour l'aquaculture marine ;
- Une aide au gradage et au transport des poissons vers l'usine et de déchargement des déchets ;
- Une aide à la commercialisation ;
- Une aide à la communication collective ;

Mais également pour d'autres coûts ou surcoûts liés au transport, à la glace et à d'autres « consommables ».

⁶⁹ Propositions d'actions POSEI 2011-2015 pour la pêche réunionnaise dans le cadre de l'ARIPA - Mai 2010

Le montant annuel des « compensations » que l'ARIPA estime nécessaire se situe entre 1,78 millions d'euros en première année (2011), avec une montée progressive jusqu'à 2,68 millions d'euros en 2015, en lien avec l'augmentation de la production de la pêche palangrière et de l'aquaculture continentale. Ces sommes viendraient s'ajouter à celles du « POSEI » pêche qui représente environ 1,5 millions d'euros chaque année.

Les analyses de l'ARIPA sont très intéressantes dans la mesure où elles reprennent de façon élargie et détaillée l'analyse des surcoûts liés à la situation particulière de La Réunion qui justifie de son statut de RUP, en dépassant le seul angle de vue des coûts d'approche du marché de l'UE continentale. Notamment, l'estimation des surcoûts de certains intrants de la pêche palangrière (appâts, glace, carburant...) et de l'aquaculture (aliment) permettent de pointer des facteurs de moindre rentabilité et compétitivité de la production locale liés à l'éloignement et à l'insularité.

Cependant, et de façon compréhensible s'agissant d'une analyse préalable, il y a, à plusieurs niveaux, confusion entre coûts et surcoûts (la comparaison avec une référence métropolitaine étant absente et les coûts de commercialisation sur le marché local ne pouvant a priori pas justifier de compensations). De ce fait, il existe également dans le document un mélange sémantique entre compensations et aides.

Sans préjuger de la réponse de la Commission européenne à la demande de **financement par le « POSEI » pêche des différents « surcoûts » estimés par l'ARIPA, il apparaît aux évaluateurs qu'une analyse approfondie de la palette d'instruments disponibles pour répondre aux différents problèmes identifiés aurait été nécessaire.**

Mais des rôles et synergies à raisonner pour les instruments de compensation des surcoûts, et les aides du FEP et de l'OCM ?

La proposition (demande) de l'ARIPA d'un élargissement du champ d'intervention du « POSEI » pêche pour la compensation de divers surcoûts découle de la « découverte » récente par les acteurs locaux de la pêche de la large palette de compensations des surcoûts intermédiaires dont bénéficie l'agriculture réunionnaise au titre du POSEI agricole (retombée positive des concertations avec l'ARIBEV pour la mise en place de l'interprofession). Les analyses de l'ARIPA ont notamment permis de constater que les aquaculteurs continentaux étaient éligibles au POSEI agricole pour certaines compensations, notamment celles concernant l'aliment piscicole ou l'achat d'alevins.

La contrepartie « négative » de la prise comme référence du POSEI agricole est de considérer qu'il puisse être la réponse unique et optimale aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture marine réunionnaises. **Cette option unique « POSEI » pêche pose deux problèmes principaux :**

- Un **problème d'éligibilité** : seuls des surcoûts, et non des coûts, avérés liés à la situation spécifique de La Réunion peuvent être pris en compte. Un travail de mise en perspective avec des filières de référence (de métropole) devra nécessairement valider les premières « hypothèses » de l'ARIPA ;
- Un **problème d'enveloppe budgétaire** : le budget annuel du « POSEI » pêche pour l'ensemble des RUP, françaises, espagnoles et portugaises, est de 15 millions d'euros. Cette enveloppe n'est pas extensible et est répartie de façon implicite sur des références historiques entre les Etats Membres (quand bien même le règlement UE prévoit la possibilité de transfert des reliquats non utilisés d'une RUP à l'autre et d'un Etat membre à l'autre). Il y aura donc lieu de vérifier si « l'enveloppe française » est pleinement consommée et si des transferts peuvent être envisagés entre RUP françaises.

Par ailleurs, les différents enjeux et objectifs identifiés par l'ARIPA ne relèvent pas tous d'un problème de surcoûts et pourraient (devraient) être couverts par d'autres instruments. En première analyse, les réponses aux cinq « actions » envisagées dans le plan quinquennal de l'interprofession pourraient être traitées de la façon suivante :

- « Geler la capacité de flotte au niveau actuel, hors aquaculture marine (à minima pour les bénéficiaires de soutiens interprofessionnels) ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une action mais d'une conditionnalité destinée à gérer les ressources financières, calculées « à flotte constante ». Cette option pose problème dans l'hypothèse d'arrivée de nouveaux navires (en lien par exemple avec le projet Océanite);

- « Réduire le coût d'exploitation des bateaux par des aides adaptées ». Cette action devrait différencier les surcoûts réellement liés à la situation réunionnaise, lesquels seraient théoriquement éligibles au « POSEI » pêche avec les limites budgétaires évoquée précédemment, et les coûts additionnels pouvant être liés à divers facteurs techniques (motorisation, équipements de traitement du poisson, engins de pêche...) pouvant être réduits par des investissements éligibles au aides du FEP pour la modernisation des navires de pêche, ou les coûts liés à la mauvaise connaissance des aires de répartition des stocks de poissons, de leurs routes de migration et à l'organisation de la prospection, lesquels pourraient également être traités dans le cadre des mesures d'intérêt commun du FEP (ex :programme Prosper) ;
- « Gagner 10 points de parts de marché en augmentant notamment de 1 000 tonnes à terme les volumes de pêche ». L'accroissement des volumes de pêche est compris ici comme le résultat d'une augmentation de la productivité de la flotte, plutôt que d'une augmentation du nombre de palangriers (compte tenu de la nécessité d'accroître la rentabilité individuelle des bateaux). La logique d'intervention du POSEI ne répond pas à cette problématique. Certaines aides du FEP, comme l'aide à l'acquisition d'équipements nouveaux sur les navires de pêche (électronique de traitement des informations hydro climatiques, détection...) ou, comme évoqué précédemment, les aides à l'acquisition de connaissances sur l'écologie des espèces ciblées et l'organisation de la pêche, peuvent être mobilisées ;
- « Prendre en charge certains surcoûts intermédiaires ». Cette action relève pleinement de la logique d'intervention du POSEI ou d'aides nationales relevant des mêmes objectifs (avec notification à la Commission), comme par exemple l'aide au fret (N 199/2007). Le FEP peut également intervenir dans la réduction de certains surcoûts intermédiaires, au travers des aides à l'investissement dans des équipements divers, comme par exemple des machines à glace modernes permettant d'abaisser les coûts.
- « Accroître la consommation sur le marché local ». La compensation de surcoûts de commercialisation et de promotion par le POSEI, envisagée dans le projet ARIPA paraît peu pertinente compte tenu de la position « privilégiée » des acteurs locaux. L'amélioration de la position des pêcheurs et aquaculteurs sur le marché relève clairement des actions du FEP, via les nombreuses possibilités offertes par l'Axe 3 (études de marché, études de faisabilité produit, mise en place de démarches et signe de qualité, certifications relevant du développement durable...et promotion de ces actions), voire de l'Axe 2 pour des investissements privés ou collectifs (investissement dans de nouvelles unités de transformation- commercialisation, points de vente et marchés dédiés à la production locale...). L'amélioration de la position des producteurs sur le marché, par une meilleure adaptation de l'offre à la demande relève par ailleurs de la politique de marché de l'UE et de l'OCM. L'option de mise en place d'une OP agréée au sens du Règlement UE 104/2000, voire de la reconnaissance de l'ARIPA en OIP mérite d'être étudiée attentivement. En effet, si les leviers financiers offerts actuellement par l'OCM restent modestes (aide à la création et aide transitoire pour l'élaboration de plans de capture (POCP)), la reconnaissance de l'UE donne une légitimité et quelques moyens pour organiser de façon cohérente les activités de pêche. De plus, le Livre Vert pour la future PCP envisage comme une option majeure de renforcer le rôle et les moyens des OP dans la mise en œuvre de la future politique.

En conclusion, la réflexion engagée par l'ARIPA constitue une très bonne base de travail pour recalibrer les objectifs et les priorités de chaque mesure du FEP pouvant contribuer au projet interprofessionnel d'ici la fin du programme FEP et pour étudier la meilleure articulation possible avec les autres instruments européens (OCM, POSEI, FEDER...), nationaux (CIOM) et locaux (aide au fret...).

Il paraît évident aux évaluateurs que ce travail de validation avec le partenariat local aurait dû être conduit avant tout envoi de demande à la Commission européenne. Cependant, les réponses de Bruxelles, si elles viennent rapidement, pourront être utiles pour affiner le dispositif d'accompagnement dans son ensemble.

Une ligne de partage entre FEDER et FEP à redéfinir pour les investissements portuaires

Compte tenu de l'abandon probable du projet de pôle de réparation des navires de pêche, ou à tout le moins d'un recentrage sur des services de simple entretien (carénage), les reliquats FEP prévisibles sur les mesures 3-2 et 3-3 devraient conduire à revoir la ligne de partage entre le FEDER et le FEP pour le financement des équipements liés à la nouvelle darse de pêche.

Ce travail de définition et de dimensionnement des équipements de service à la pêche palangrière et à la pêche australe devrait être conduit, logiquement, en concertation entre l'ARIPA, la CCIR et le partenariat local.

4.3. Un PO FEP en retard à mi-parcours par rapport à la métropole.

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser, en complément de l'analyse transversale sur l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée (cf. partie 3.5), l'avancement des réalisations physiques et financières et premiers résultats du PO FEP, à travers de :

- L'état global de la programmation en 2010 ;
- L'avancement transversal par axe des réalisations physiques et financières du PO FEP et ses principales difficultés ;
- Les premiers résultats du programme par grand objectif et mise en exergue des mesures performantes et au contraire, sous-programmés ;
- Notre perception sur la suite de la programmation : avancement de la certification ; risques de dégageant d'office ; perspectives de programmation d'ici fin 2010 ; révision à mi-parcours.

Pour rappel, les **questions évaluatives du cahier des charges** portant sur l'avancement des programmes sont les suivantes :

- mener, lorsque l'avancement de certaines mesures des programmes est significatif, une opération de quantification des réalisations et des résultats en mesurant la façon dont les objectifs sont progressivement atteints, l'explication des écarts éventuels et l'estimation anticipative des résultats de l'intervention, en précisant les hypothèses faites, de manière à justifier d'éventuelles modifications à apporter ;
- mettre en lumière les objectifs et indicateurs fortement influencés par des facteurs extérieurs ;
- mesurer, dans la mesure du possible, des premiers résultats macro économiques globaux des programmes à mi-parcours, notamment en matière de création d'emplois mais également des conclusions sur les premiers résultats des programmes (à ce titre, « une première esquisse sur les liens de « causalité » entre la mise en œuvre des PO et les évolutions socio économiques constatées sera posée »).

Ces analyses reposent sur :

- l'analyse des données financières (extraction Présage) au 30 juin 2010 ;
- les indicateurs de réalisation et de résultats : la majorité de ces indicateurs ne sont pas renseignés en continu sous Présage par les services instructeurs concernés mais consolidés une fois par an par l'AGILE lors de l'élaboration des rapports annuel d'exécution ; ces données, extraites du fichier SFC en date du 31/12/2010 doivent donc être analysées avec beaucoup de précaution :
 - *nos principaux constats et recommandations sur le système de suivi-évaluation sont par ailleurs développés dans la partie 4.5 du présent rapport d'évaluation.*
- les entretiens réalisés avec l'ensemble des parties prenantes du PO FEP à La Réunion ainsi que l'exploitation des fiches de révision à mi-parcours élaborées au cours du 1er semestre 2010 par les services instructeurs ont permis de palier, dans une certaine mesure, les lacunes du système de suivi des réalisations physiques du programme (cf. la partie 4.5 du présent rapport qui développe le dispositif de suivi du PO FEP et la partie 2.5 qui détaille les éléments transversaux de mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée).

4.3.1. Un contexte particulier pour la transition IFOP - FEP qui a retardé le lancement du programme

La mise en œuvre du volet régional du PO FEP depuis 2007 a été affectée par différents facteurs liés au nouveau cadre de programmation et de gestion du Règlement FEP qui se sont conjugués pour retarder le lancement du programme à La Réunion, avec :

- Des outils de programmation validés tardivement. Le PO FEP national n'a été accepté par la Commission qu'en décembre 2007 ;
- Une validation nationale des fiches mesures et du manuel de procédure effectuée au premier trimestre 2008, alors même que les arbitrages locaux avaient déjà été rendus et les premiers dossiers déposés pour instruction en 2007
- L'interruption à la fin de l'année 2008 et jusqu'en mai 2009 des engagements comptables par l'Agence de services et de paiement (ASP, ex-CNASEA) du fait de la décision prise au niveau national de remplacer par une nouvelle génération d'applications les outils comptables utilisés jusqu'alors. De tels délais ont pénalisé les bénéficiaires dans la réalisation de leurs projets, puisqu'ils ont retardé la prise des décisions juridiques attributives des subventions. La reprise par l'ASP des engagements comptables est intervenue à compter du mois de juin 2009 pour l'ensemble des mesures.
- Des difficultés de connexion à Présage Web (base de suivi et de gestion des opérations) qui ont compliqué la tâche du service instructeur (DRAM) dans la mise en œuvre du programme et pour la mise en paiement de la part FEP des opérations réalisées. Ces difficultés ont été réglées suite à l'augmentation de la capacité du réseau Internet de la DDE par lequel ses travaux transitent.

Par ailleurs, les dérogations permises sur le programme IFOP 2000-2006, dont la possibilité d'engager des fonds jusqu'au 30/06/2009 ont conduit le partenariat régional à privilégier l'utilisation des crédits IFOP, retardant de fait le lancement du FEP 2007-2013. Ainsi l'IFOP a été réalisé à 99% au détriment de la première partie de la programmation FEP.

A ces éléments « endogènes », sont venus s'ajouter des facteurs externes, dont les crises successives de la pêche (coût du carburant), puis du secteur bancaire (2008-2009) qui ont affecté les situations financière déjà fragiles des entreprises de la pêche réunionnaise et conduit à la défaillance de certaines d'entre elles (ARM, SOPESUD...). Ce contexte a d'évidence été peu propice à l'investissement.

Conséquence de ce contexte particulier, le niveau de programmation du FEP n'est que de 24% à fin juin 2010, avec un retard par rapport à la métropole qui s'explique principalement par la non application des deux mesures principales du Plan Barnier à La Réunion, soit :

- Le plan de sortie de flotte, qui a permis d'accélérer la consommation du FEP en métropole. Cette mesure n'était pas pertinente à La Réunion où au contraire le développement de la flotte est un levier important du développement de la filière pêche ;
- La mise en place des contrats bleus qui n'a pas été souhaitée à La Réunion compte tenu du risque de demande de remboursement des aides à terme.

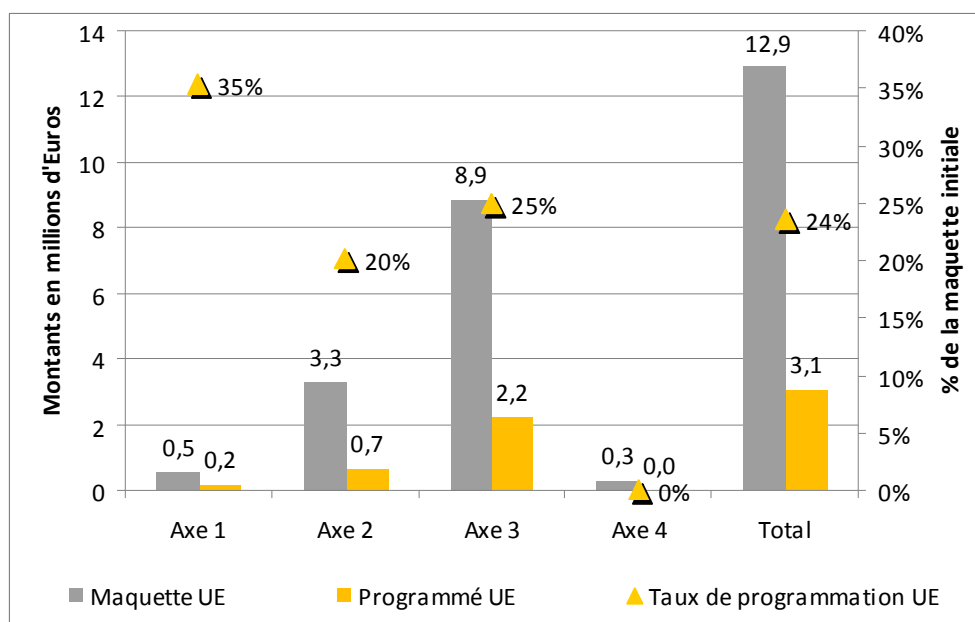
4.3.2. Un niveau d'avancement financier en décalage avec la programmation initiale et hétérogène selon les mesures.

Un état global de programmation du PO FEP en décalage par rapport aux objectifs fixés ?

Le programme opérationnel FEP 2007-2013 affiche un taux de programmation faible à mi parcours, avec seulement 24% des de la maquette initiale UE au 30 juin 2010 et par une hétérogénéité du niveau d'avancement entre les 3 axes (hors assistance technique), avec un axe 1 en avance de 10 points sur l'axe 3 en terme de taux de programmation (figure 13, ci-après).

Il faut cependant souligner que la programmation ne reflète pas réellement une situation à mi-parcours mais plutôt une situation à 2 ans et 3 mois d'opérationnalité réelle, compte tenu du démarrage du programme à la fin du premier trimestre 2008.

Figure 14 - Taux de programmation par axe



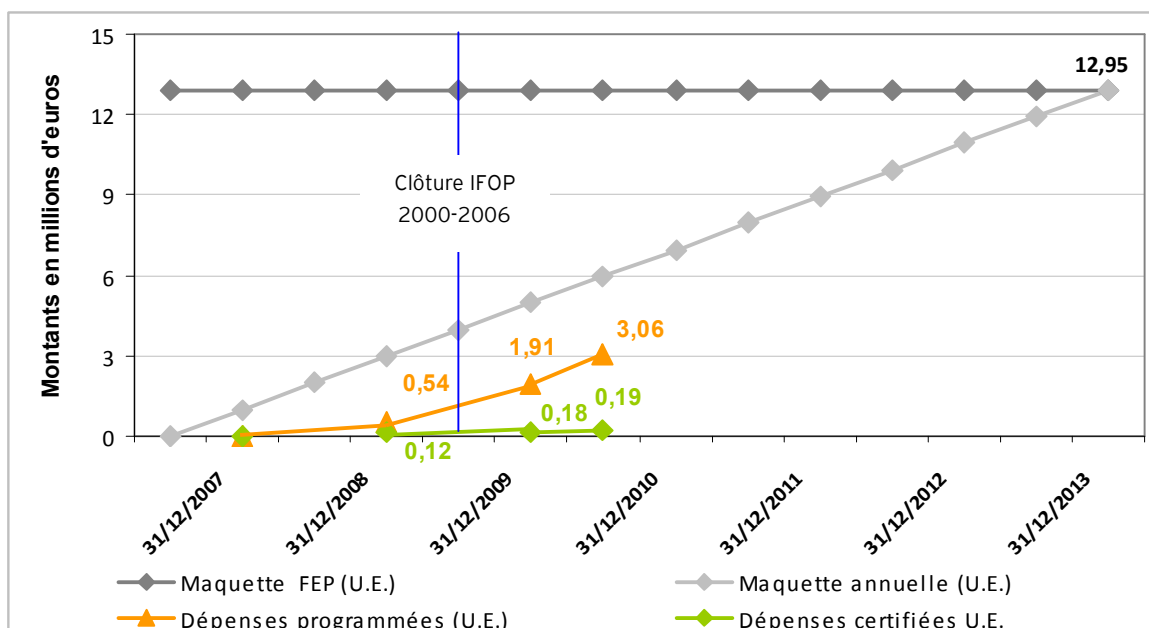
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La montée en puissance du programme n'a donc été réellement effective en termes de réalisation financière qu'au cours de l'année 2009.

Le niveau de programmation actuel se situe cependant à environ 50% de l'objectif avec seulement 3,1 millions d'euros de FEP programmés au 30 juin sur un objectif de 6 millions (figure 14, page suivante), soit au niveau prévu à fin 2008.

Le rythme de programmation a cependant augmenté sur le premier semestre 2010 et, à ce rythme, le retard pris en début de programmation pourrait être rattrapé à l'horizon 2013.

Figure 15- Évolution de la programmation FEP depuis 2007



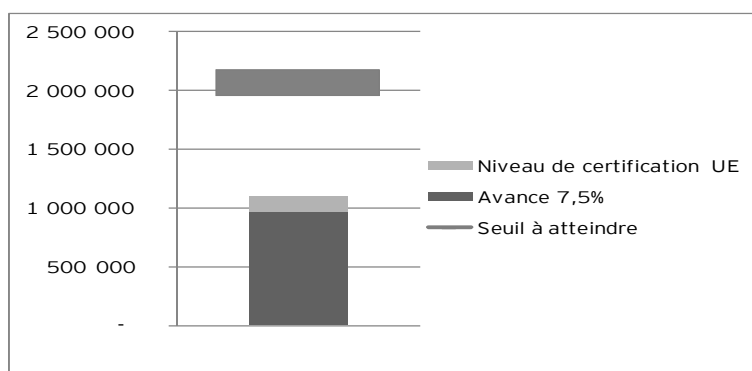
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le niveau d'avancement à mi-parcours peut en conséquence être considéré comme relativement « satisfaisant », compte tenu du décalage initial de 18 mois dans la mise en route opérationnelle du programme, ce décalage correspondant exactement à celui des montants programmés.

Un risque majeur de dégageant d'office à court terme, avec un principe de calcul encore incertain pour les DOM

Les perspectives de dégageant d'office qui s'applique pour la première fois fin 2010 pour le FEP sont préoccupantes. Les montants certifiés pour la partie UE sont très faibles au 30 Juin 2001, avec seulement 193 000 €, soit 6% des dépenses UE programmées.

Figure 16- Situation du dégageant d'office pour le FEP



Source : Données de certification des services instructeurs AGILE au 30 juin 2010

Fin 2010, le **risque de dégageant d'office est important**, la dépense à justifier s'élevant à environ 1 M€ en tenant compte de l'avance versée, d'autant que les modalités de calcul pour les 4 DOM ne sont pas encore arrêtées.

Les avances consenties au volet Convergence ont permis de s'assurer de la justification par les 4 DOM de la tranche 2007 au 31 décembre 2009 et d'éviter ainsi le dégageant d'office). Pour le prochain rendez vous au 31 décembre 2010 l'autorité de gestion unique (DPMA) n'a pas encore défini les modalités d'imputation entre les quatre DOM du dégageant d'office éventuel en amont de leur application.

Trois options sont envisageables pour la gestion du risque de dégagement d'office dans les DOM :

- Un calcul a due proportion pour chaque DOM (plutôt favorable à La Réunion) ;
- Une solidarité entre DOM (plutôt défavorable à La Réunion)
- Une nouvelle mobilisation de la réserve de l'enveloppe convergence.

Un niveau d'avancement hétérogène selon les objectifs et les mesures

Les taux de programmation par mesure sont beaucoup plus hétérogènes quelque soit l'Axe, avec

- Des mesures « orphelines », sans aucun projet programmé (mesure 3.1. valorisation et promotion des produits de la pêche et mesure 3.3 équipement du pôle de réparation des navires de pêche)
- Des mesures sensiblement conformes à l'objectif à mi-parcours (mesures 1-1, 3-4, 3-6) ou en avance (mesure 3-5)
- Des mesures en sous programmation importante (mesures 1-2, 2-2 et 3-2)
-

Tableau 27 - Taux de programmation par mesure

N°	Intitulé des mesures	Taux de programmation UE	Taux de réalisation UE
1-1	Modernisation de la flotte de pêche	46,3%	36,1%
1-2	Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	6,3%	0,6%
2-1	Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	24,6%	1,0%
2-2	Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	6,9%	0,7%
3-1	Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,0%	0,0%
3-2	Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	5,7%	0,0%
3-3	Équipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	0,0%	0,0%
3-4	Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	46,2%	0,0%
3-5	Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	53,6%	3,7%
3-6	Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	44,3%	0,0%
3-7	Conduite de projets pilotes	33,6%	0,0%
4-1	Assistance technique FEP	0,0%	0,0%
TOTAL		23,6%	1,5%

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Les raisons de cette hétérogénéité et les perspectives pour la seconde partie de la programmation sont détaillées par Axe et mesure ci-après.

Axe prioritaire 1 : Adaptation de la flotte communautaire

L'Axe 1 un affiche un fort contraste entre le taux de programmation des deux mesures mises en œuvre à La Réunion.

Tableau 28 - Axe 1 - Bilan physico-financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
1-1	Modernisation de la flotte de pêche	46 %	39
1-2	Aide à l'installation de jeunes pêcheurs	6 %	3

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 1.1 Modernisation de la flotte de pêche

Cette mesure constitue l'unique instrument de soutien financier au maintien du niveau technique, de la sécurité et des conditions de travail à bord des navires de pêche. Au 30 juin 2010, 39 projets portant sur 41 bateaux (1 dossier concerne 3 navires), avaient été programmés, dont :

- 5 projets de modernisation concernant 7 navires professionnels de plus de 12 m ;
- 36 dossiers de modernisation de navires de moins de 12 m ;
- 6 dossiers de remotorisation à puissance inférieure ou égale de bateaux de moins de 12 m.

Bien qu'ayant connu un relatif succès sur le début du programme, cette mesure a souffert d'un taux d'abandon significatif des investissements par les maîtres d'ouvrage (taux de déprogrammation de l'ordre de 10%.) lié au contexte de crise de la pêche et à la difficulté de cautionnement des prêts bancaires.

Perspectives : Les années 2011 à 2013 devraient être marquées par un afflux de demandes de remotorisation et de modernisation des navires de petite pêche artisanale côtière (moins de 12 mètres), dont seuls 37 sur les 240 bateaux que compte cette flottille ont été modernisés sur 2009-2010. De plus, certains bateaux construits ou modernisés avec le concours de l'IFOP sur la programmation précédente et qui étaient de ce fait inéligibles durant une période de 5 ans vont pouvoir éventuellement engager de nouveaux projets sur la fin du programme.

Enfin, la création dans le cadre du CIOM d'un fonds de garantie pour soutenir les prêts relais et d'investissements des pêcheurs professionnels pourra concourir à favoriser le maintien des projets.

Mesure 1.2 Aide à l'installation des jeunes pêcheurs.

Seulement 3 projets concernant l'aide à l'acquisition de navires d'occasions pour l'installation de nouveaux pêcheurs professionnels ont été programmés. Cette mesure souffre à la fois d'un manque de pertinence de fond (bateaux d'occasion peu disponibles sur le marché et souvent inadaptés pour la pêche professionnelle) et d'un faible effet d'incitation, la part de cofinancement public n'étant que de 15%.

Quelques demandes d'acquisition de navires de pêche professionnelle devraient émerger au cours des années 2011 à 2013, à l'issue des différentes sessions d'attribution du certificat d'aptitude au commandement à la petite pêche (CACPP), formation qui s'inscrit notamment dans le cadre de la démarche de régularisation des pêcheurs informels. Cependant, la faible attractivité de la mesure devrait limiter le nombre de demandes.

Axe prioritaire 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation

L'Axe 2 regroupe deux mesures d'aide à l'investissement des entreprises pour l'accroissement de leurs capacités de production et/ou la modernisation de leurs outils. La mesure d'aide aux entreprises aquacoles affiche un taux de programmation très inférieur à celle concernant les entreprises d'aval de la filière.

Tableau 29 - Axe 2 - Bilan physique et financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
2-1	Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	25 %	6
2-2	Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	7 %	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 2.1. Investissement dans la transformation et la commercialisation

Six projets portant sur des équipements de stockage, transformation et commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture marine étaient programmés au 30 juin 2010.

Le rythme d'émergence des projets d'investissement dans les activités d'aval est en grande partie conditionné par la taille et par les capacités de la filière pêche et aquaculture réunionnaise : les entreprises de commercialisation et de transformation sont peu nombreuses et réalisent actuellement toutes des investissements programmés sur la période 2007-2010, soit pour la création de nouvelles unités soit pour la modernisation d'outils existants.

Le potentiel de développement d'activités de transformation est limité à La Réunion par les volumes de production de la pêche et de l'aquaculture locale, en particulier ceux de la pêche palangrière, qui plafonnent depuis quelques années et fluctuent d'une année à l'autre en fonction des aléas naturels des pêcheries pélagiques. Les dernières années ont notamment été marquées par une faible production de la flotte palangrière qui a pesé sur l'activité des usiniers et contribué à la défaillance d'un des acteurs historiques (ARM).

Perspectives :

La mesure 2-1 est l'une des mesures phares du PO FEP, dotée de près de 20% des fonds de l'UE dans la maquette initiale. L'atteinte de ces objectifs financiers sur la fin du programme paraît difficile, compte tenu des éléments suivants :

- Il n'y a actuellement pas de projet annoncé de création de nouvelles unités de transformation et de commercialisation. Le projet de reprise du site d'ARM et d'investissement dans de nouvelles activités de transformation par la société Océanite n'est pas complètement validé du point de vue de sa viabilité économique ;
- La majorité des entreprises en place sont dans des perspectives relativement incertaines. Elles doivent amortir les investissements engagés depuis quelques années dans un contexte de concurrence internationale exacerbée sur les marchés des grands pélagiques. L'espardon, qui a été le moteur du développement de la pêche palangrière réunionnaise est ainsi aujourd'hui concurrencé sur les marchés européens par les productions asiatiques et sud-américaines, très compétitives en prix mais de qualité discutable, qui ont en partie cassé l'image du produit. La réorientation de la

pêche palangrière vers les thonidés substituables au thon rouge (patudo, albacore) reste aléatoire du point de vue de la pêcherie et devrait connaître également à court terme les mêmes phénomènes de concurrence avec les pays tiers. Certains acteurs locaux émettent, de plus, des doutes sur la pertinence stratégique du choix de bateaux travaillant en stockage sur glace qui produisent des produits de qualité inférieure aux palangriers congélateurs (lesquels fournissent actuellement les marchés les plus rémunérateurs, dont le Japon);

Quelques opérations plus modestes du point de vue du coût des projets sont en revanche envisagées par la DRAM pour la commercialisation des produits de la petite pêche artisanale, dont :

- La modernisation des équipements des groupements d'intérêts économiques (GIE) pour le stockage et la vente (15 à 30 K€ de FEP/projet)
- La construction et l'équipement de marchés « de gros » aux poissons (type criée) sur les points principaux de débarquement des navires (50 à 80 K€ de FEP/projet).

Enfin, un des objectifs de la récente association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) est de reconquérir le marché local par l'exploitation de nouveaux types de présentation et de transformation, adaptés à la demande des différents circuits de distribution.

Mesure 2.2. Investissements aquacoles

Seuls 2 projets mineurs concernant l'acquisition de matériel pour la Sté aquacole des Mascareignes et la création d'un pôle aquariologique au Port-Ouest ont été programmés. Aucune demande n'a été enregistrée de la part des pisciculteurs continentaux.

Ce retard de programmation traduit les difficultés structurelles et organisationnelles de l'aquaculture réunionnaise qui n'a jamais pu réellement décoller et qui connaît un repli de production depuis plusieurs années. Les principaux facteurs explicatifs de cette situation sont :

- L'absence d'espace de développement pour implanter des structures de production (accès au foncier quasi impossible pour la pisciculture continentale et peu de sites compatibles avec l'implantation de structures d'élevage en mer) ;
- Des surcoûts importants sur les intrants liés à la production (aliment en particulier) et pour l'expédition des produits ne trouvant pas de débouché suffisants sur le marché local (Ombrine) ;
- Un déficit structurel, organisationnel et commercial de la filière. L'aquaculture est une activité nouvelle, encore marginale et non structurée, tant en amont qu'en aval. L'année 2008 a ainsi vu disparaître l'outil coopératif Aquacoop, qui avait la charge du transport, de la commercialisation et de la promotion des produits d'élevage pour le compte des aquaculteurs.
- Des investissements de modernisation et de mise aux normes des exploitations sans cesse reportés depuis 2005, du fait de la fragilité financière des entreprises et des difficultés à trouver un marché stable et rémunérateur pour le poisson d'élevage.

Perspectives :

L'émergence de projets sur la deuxième partie du programme est actuellement incertaine et conditionnée à plusieurs facteurs, dont :

- La relance de la dynamique collective (en cours d'initiation sous l'égide de l'ARDA) et la participation de l'aquaculture au projet interprofessionnel de l'ARIPA, notamment pour améliorer la valorisation des poissons d'aquaculture sur le marché local (promotion, présentation, transformation...);
- L'accès des fermes d'aquaculture aux compensations des surcoûts par le POSEI agricole, qui doit permettre d'améliorer la rentabilité des élevages et de relancer la production, aujourd'hui déclinante ;
- Le rattrapage des retards pris dans la mise aux normes (sanitaires notamment) des exploitations, annoncées depuis longtemps et exigées par l'administration (30 à 40 K€ de FEP/projet).

L'introduction au POSEI agricole de mesures de soutien en faveur des filières d'aquaculture (marine et continentale) devrait conduire, d'une part, à réduire les coûts de production des exploitations et, d'autre part, à accélérer la restructuration collective des opérateurs de ces filières. En effet, l'accès aux aides du POSEI agricole serait conditionné par l'adhésion à une structure collective représentative des aquaculteurs réunionnais.

Quelques projets, conditionnés pour partie aux éléments précédents, pourraient également voir le jour pour le stockage collectif sur site ou par microrégion ainsi que pour la vente des produits à la ferme (15 à 20 K€ de FEP / projet).

Axe prioritaire 3 : Mesures d'intérêt commun

Les taux de programmation au sein de l'Axe 3 opposent deux catégories de mesures :

- Les mesures de soutien aux investissements collectifs immatériels (promotion - valorisation des produits) ou matériels (investissements dans l'équipement des points de débarquement de la pêche), qui affichent des niveaux de programmation nuls ou très faibles ;
- Les mesures de soutien aux projets des structures collectives de la pêche et de l'aquaculture et aux travaux d'étude et de recherche appliquée, qui affichent des taux de programmation très satisfaisants à mi-parcours.

Les différences dans l'avancement de la programmation tiennent essentiellement aux logiques d'intervention des mesures, liées pour les investissements d'intérêt commun aux stratégies des acteurs économiques (logique de guichet) et donc par nature plus incertaines que les attributions de soutien aux actions récurrentes (programmes d'action annuels) des organisations professionnelles et des structures d'appui à la filière.

Tableau 30 - Axe 3- Bilan physique et financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
3-1	Valorisation et promotion des PPA	0 %	-
3-2	Soutenir les équipements à quai sur le littoral	6 %	2
3-3	Équipements du pôle de réparation des navires de pêche	0 %	-
3-4	Conforter la plate-forme d'aquaculture tropicale	46 %	3
3-5	Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	54 %	4
3-6	Connaissance des ressources équipements et protection des zones marines côtières	44 %	4
3-7	Conduite de projets pilotes	34 %	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture

La promotion et la valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture constituent un axe stratégique majeur pour le développement du secteur, la plupart de produits connaissant des difficultés à se positionner et à obtenir une valorisation satisfaisante, sur le marché local en particulier. Pourtant, la dernière opération de promotion et de valorisation de la marque collective «qualité mer - Ile de La Réunion».soutenue dans le cadre du DOCUP remonte à l'année 2006.

L'absence d'opération de promotion de la production locale trouve son explication dans l'absence de stratégie collective et dans une opposition, parfois exacerbée, entre opérateurs des différentes pêcheries et des différents maillons des filières.

Perspectives :

La création récente de l'association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) et le consensus autour de la nécessité de mieux positionner et promouvoir l'offre de produits de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises, notamment pour la reconquête du marché local, devrait conduire à l'émergence de projets éligibles au FEP.

Sachant que l'ARIPA a formulé la demande, en cours d'examen par la Commission, de pouvoir mobiliser les fonds du POSEI agricole pour compenser les surcoûts de commercialisation et de promotion des PPA sur le marché local, il y aura lieu d'analyser l'articulation et les synergies de ces soutiens (si ils sont acceptés) avec les aides du FEP.

Mesure 3-2 Équipements bord à quai

Fin juin 2010, seuls 2 projets mineurs étaient programmés pour un élévateur de bateau sur le port de Saint Pierre et la modernisation du point de débarquement de Langevin (levage et machine à glace).

Le taux de programmation est particulièrement faible (6% des fonds UE) pour la première mesure de la maquette initiale en terme de budget (3 millions d'euros, soit près du quart de l'enveloppe UE) du fait de délais dans la prise de décision de réalisation d'investissements dans des équipements attenants à la nouvelle darse de pêche financée avec le concours de l'IFOP 2000-2006.

Le retard de programmation de ces investissements, dépendants des décisions de la Chambre de Commerce et d'Industrie de La Réunion (concessionnaire pour la gestion des installations portuaires), s'explique par plusieurs éléments, dont :

- Une incertitude sur la pertinence et le dimensionnement des équipements de service à la pêche palangrière dont le développement n'a pas été à la hauteur des ambitions initiales (7 nouveaux bateaux construits sur 20 prévus) et dont la pérennité a posé question durant la crise de 2008 et 2009 (avec la fermeture d'ARM, puis de l'armement coopératif SOCOPEVA) ;
- Des capacités d'investissement de la CCI fortement mobilisées par la construction de nouvelles infrastructures sur le port de commerce, dont le nouveau silo à grain.

Perspectives :

Le programme d'investissement de la CCIR pour la période 2010 - 2013 était en cours de validation lors de la mission des évaluateurs. Divers équipements de service sont envisagés autour de la darse de pêche dont la construction de nouveaux silos à glace, de bâtiments de stockage avec chambres froides ou d'équipements de manutention. Le dimensionnement précis et les implications budgétaires n'ont pas été communiqués aux évaluateurs.

Mesure 3-3 Équipement du pôle de réparation des navires de pêche

La mise en œuvre de cette mesure était tout d'abord conditionnée par la création avec le soutien du FEDER d'un pôle de réparation (slipway, entrepôts, hangars), dont la vocation devait également être élargie aux activités de déconstruction navale afin de désengorger les ports des navires hors d'usage encombrant actuellement les ports de plaisance et de pêche à La Réunion.

Perspectives :

Ce projet n'a pas été réalisé et ne le sera très probablement pas. La concurrence avec l'île Maurice, très compétitive sur ces activités, a fortement pesé dans la décision de renoncer au projet.

L'abandon de la mesure 3-3 est donc à envisager pour la révision à mi-parcours.

Mesure 3-4 Conforter la plate-forme d'aquaculture tropicale

Les 3 projets programmés au titre de cette mesure dédiée à l'ARDA concernent les « programmes d'action annuels » 2009 et 2010 et un dossier de recherche thématique (GENODOM)

Perspectives :

Cette mesure ne pose pas de problème de mise en œuvre, tant au niveau technique que stratégique. En effet, le soutien aux programmes techniques de la plate-forme technologique d'aquaculture tropicale est une opération récurrente reconduite chaque année et les missions d'encadrement et d'accompagnement des professionnels de la filière aquaculture, assurées par l'ARDA, demeurent essentielles à son maintien, voire à son développement.

Mesure 3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives

Ont été programmés au titre de cette mesure ;

- 3 projets - actions du CRPMEM, dont deux au titre des programmes annuels d'encadrement et d'appui aux professionnels et 1 pour appuyer la démarche de structuration interprofessionnelle autour de l'ARIPA.
- 1 étude -audit de la filière palangrière pour le compte du SCARP

Perspectives :

La création de l'association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) et des organisations collectives représentant les différentes familles professionnelles de la pêche et de l'aquaculture réunionnaise devrait conduire à mobiliser cette mesure pour des aides au démarrage et/ou pour des projets collectifs (études et actions des organisations)

La création d'une Organisation de Producteurs agréée au sens du Règlement 104/2000 de l'OCM est également envisagée. La mobilisation des fonds de l'OCM en complémentarité avec le FEP devrait dans ce cas être étudiée.

Un des enjeux de la seconde partie du programme sera de gérer une allocation équilibrée des soutiens aux différentes organisations collectives, selon leurs missions et prérogatives respectives de façon à anticiper les concurrences et conflits possibles pour l'accès aux aides publiques et assurer la cohérence du projet interprofessionnel.

Mesure 3-6 Connaissance des ressources équipements et protection des zones marines côtières

Quatre projets étaient programmés à fin juin 2010, dont :

- 3 études- actions du CRPMEM portant sur l'impact socio-économique des DCP et sur le suivi scientifique de récifs artificiels
- 1 projet de l'IFREMER portant sur le stock d'espadon de l'Océan Indien

Perspectives :

Sur la période 2011-2013, en complément du suivi scientifique annuel des DCP et de nouvelles immersions de récifs artificiels, devraient émerger un programme de recherche sur l'activité de petite pêche dans la bande côtière (projet ANCRE - IFREMER) ainsi qu'une étude sur la pêche d'appâts dans la ZEE Réunion.

Mesure 3-7 Conduite de projets pilotes

Deux projets portés par l'ARDA sont programmés sur cette mesure :

- Une étude sur la faisabilité d'un centre technique d'appui à la pêche réunionnaise (Cap Run),
- Une étude sur le thème « prospection et habitats des grands pélagiques de La Réunion » (Prosper)

Perspectives :

La création d'un centre technique d'appui au développement de la pêche réunionnaise devrait favoriser l'émergence de projets -pilotes dans le secteur, pour autant que cette mission soit assurée en complémentarité et non en concurrence avec celles du CRPMEM (dont c'est une des prérogatives fixées par la Loi).

La perspective de poursuite des dossiers Cap Run et Prosper sur 3 ans ainsi que le financement d'un projet pilote « aqua-offshore » visant à élaborer un système d'ancrage de cages d'aquaculture en mer en milieu tropical devraient permettre de mobiliser pleinement cette mesure. Les évaluateurs identifient cependant un risque dans le fait que l'ARDA soit le bénéficiaire unique de cette mesure. La créativité et les compétences de la structure ne sont pas discutables, il n'en est pas moins qu'elle peut finir par être considérée comme

« hégémonique » par les autres organisations collectives du secteur, ce qui serait contre-productif dans le contexte actuel où les rivalités ont été mises (provisoirement,) de côté au profit du projet interprofessionnel.

Bilan de la programmation par type de projets et types de bénéficiaires

Des soutiens principalement orientés sur les actions structurantes et les investissements collectifs

Le tableau suivant présente une analyse de la programmation financière par type de projets et type de bénéficiaires. Il en ressort que :

- Les coûts totaux programmés pour les actions structurantes d'intérêt commun (2,8 millions d'euros) sont comparables à ceux concernant les aides à l'investissement (2,7 millions d'euros) ;
- Mais, compte tenu de la moindre contribution de l'UE aux aides à l'investissement privé, la part des aides aux actions structurantes à portée collective représente les deux tiers des fonds FEP programmés ;
- Les entreprises de pêche émarginent pour seulement 6% dans l'ensemble des fonds FEP programmés.

Cette répartition des moyens alloués au développement du secteur est en grande partie due aux nouvelles orientations et critères introduits par la Commission lors de la transition IFOP - FEP.

Tableau 31 - Taux de programmation par type de projets et bénéficiaires

Projets aidés	Bénéficiaires	Coût total	U.E.	% coût total	% U.E.
Actions structurantes à portée collective mesures 3-4 à 3,7	ARDA	1 661 959	1 246 470	30,1%	40,7%
	CRPMEM	645 207	425 024	11,7%	13,9%
	Autres organisations (recherche)	500 795	375 596	9,1%	12,3%
Aides à l'investissement	Equipements collectifs (ports)	292 691	170 407	5,3%	5,6%
	Entreprises d'aval	1 869 789	660 186	33,8%	21,6%
	Entreprises de production	555 771	182 486	10,1%	6,0%
Total		5 526 212	3 060 169	100%	100%

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

On constate également que l'ARDA est de loin, le premier bénéficiaire du FEP sur la première partie du programme, avec plus de 40% des fonds UE programmés. Cette situation découle, d'une part, du caractère récurrent des soutiens à la plate-forme d'aquaculture tropicale et, d'autre part, de l'élargissement progressif des champs d'intervention de la structure, à l'étroit sur la seule filière aquaculture dont le potentiel de développement local est objectivement limité (quand bien même des perspectives de transfert existent dans l'espace régional : cf. projets de coopération et transfert de savoir-faire). La créativité et l'opportunisme (pris dans le bon sens du terme, c'est-à-dire dans la capacité à proposer des sujets répondant à des besoins insatisfaits) de la structure ont par ailleurs permis de faire décoller la mesure « projets pilotes ».

Comme il a été discuté précédemment, l'ARDA, qui pourrait devenir l'ARDAP, pour intégrer la pêche dans ses compétences, peut indéniablement jouer un rôle important dans l'appui technique à la pêche pour peu que ses champs d'intervention s'articulent de façon satisfaisante (en termes de compétence et « d'acceptabilité ») avec ceux des autres organismes de recherche et développement (recherche fondamentale / recherche appliquée) et avec ceux du CRPMEM qui a réglementairement vocation à assurer l'appui technique aux activités de pêche.

L'ARIPA et les organisations professionnelles de base devraient ainsi apparaître à un niveau significatif parmi les bénéficiaires sur la seconde partie du programme.

4.3.3. Des perspectives de programmation incertaines et en deçà des objectifs qui justifient d'une révision de la stratégie d'intervention.

Des perspectives toujours en retard fin 2010 : une programmation qui atteindrait un tiers de la maquette

L'estimation des montants prévisionnels programmés à fin 2010 permet d'atteindre un taux de programmation global estimé de 33%.

Tableau 32 - Perspectives de programmation à fin 2010

Taux de programmation par axe	30 juin 2010 (Presage)	Montants prévisionnels programmés à fin 2010 (en M€)	Fin 2010 (prévision)
Axe 1	35%	0,110	56 %
Axe 2	20%	0,257	28 %
Axe 3	25%	1,755	35%
Total	24%	2,152	33%

Source : EY, à partir des données AGILE et fiches de révision à mi-parcours

Dans cette simulation, les perspectives par axe sont les suivantes :

- L'Axe 1, le plus petit du point de vue de la maquette, continue à avancer plus vite que les autres axes du fait de l'arrivée soutenue de demandes pour la modernisation des navires de pêche. A fin 2010, le taux de programmation devrait dépasser 50%
- Les perspectives pour l'Axe 2 sont faibles du fait de la déprogrammation temporaire d'un projet d'investissement industriel (la société Océanite, intéressée par la reprise du site d'ARM, souhaitant prendre le temps de valider la pertinence et la rentabilité de son projet) et en l'attente de demandes émanant de l'aquaculture continentale, pour partie assujetties à la relance de la dynamique collective, elle même liée à l'accès aux aides du POSEI agricole ;
- L'Axe 3 devrait atteindre 35% de programmation, avec l'engagement des programmes annuels du CRPMEM et de l'ARDA

Trois mesures demeurent « à risque » (programmation prévisionnelle < 25%) selon les prévisions fin 2010 :

- La mesure 1-1 « Aide à l'installation » qui reste peu incitative dans ses modalités actuelles. Quelques projets sont attendus sur la deuxième partie du programme en lien avec l'arrivée des titulaires du certificat d'aptitude à la petite pêche, mais l'enveloppe de la maquette initiale ne devrait pas être consommée ;
- La mesure 2-2 « Aide aux investissements aquacoles », pour les motifs évoqués ci-dessus ;
- La mesure 3-1 « Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture », peu mobilisée dans la première partie du programme dans l'attente de formalisation des projets de l'ARIPA. Elle devrait être sollicitée largement sur 2011-2013.

Des reliquats significatifs sur l'Axe 2, liés aux incertitudes stratégiques et aux cycles d'investissement des entreprises

A ce stade, sur la base des informations validées lors du CLS du 10/05/2010, environ 1,4 millions d'euros de reliquats ont été identifiés, représentant 11 % de la maquette initiale.

L'Axe 3, fortement sollicité en lien avec le projet interprofessionnel ne devrait pas générer de reliquats et l'Axe 1, environ 80 000 € sur la mesure 1-2.

Les reliquats sont concentrés sur l'Axe 2 où ils représentent plus de 40% de la maquette initiale. Cet écart important par rapport à la maquette a plusieurs raisons :

- Les projets de développement de la pêche palangrière, qui reposaient sur l'arrivée d'une vingtaine de nouveaux bateaux ont conduit à surestimer les besoins d'investissement dans l'aval de la filière ;
- Les crises ont conduit à une restructuration importante du secteur, avec les défaillances de certains acteurs (ARM, puis Socopeva et Scopar) et le regroupement des derniers usiniers (fusion de Réunion pélagiques et Martin pêcheur) et affecté les capacités d'investissement des entreprises, qui ont par ailleurs toutes engagé des investissements significatifs dans les 5 dernières années ;
- La stagnation globale des débarquements limite les perspectives d'accroissement des capacités et/ou d'installation de nouveaux acteurs ;
- Les besoins de soutien aux investissements des entreprises aquacoles ont été surestimés au vu du potentiel objectif de développement de cette activité à La Réunion. La mesure 2-2 affiche ainsi un reliquat de 61 % par rapport à l'enveloppe initiale.

Compte tenu des limites au transfert entre mesures au sein de l'Axe 2 à mi-parcours, l'affectation du reliquat devra être analysée attentivement. Un transfert vers l'axe 3 voire une fusion des axes 2 et 3, justifiée par la dynamique professionnelle qui s'engage pourraient être envisagés et négociés avec la Commission.

Des demandes d'abondements et de nouveaux projets à intégrer nécessitant des arbitrages

Les demandes d'abondement au 30 avril 2010 (fiches de révision transmise par la DRAM) représentent environ 0,9 million d'euros concernant très majoritairement l'Axe 3 et les mesures 3-4 , 3-5 et 3-7 les plus en phase avec le projet interprofessionnel.

Tableau 33 - Bilan des reliquats et demandes d'abondement

Axes	Reliquats (en M€)	Abondement (en M€)	Solde (en M€)
Axe 1	0,082	0,074	0
Axe 2	1,383	0	+1,383
Axe 3	0	0,818	-0,818
Total	1,425	0,892	+ 0,533

Source : EY, sur la base de l'analyse des données Agile au 30 juin 2010 et fiches de révision au 30/05.

Le reliquat global sur le FEP est, sur ces bases, estimé à un peu plus de 500 000 euros.

A ce titre, l'évaluation estime :

- Sur l'Axe 2, la nécessité de valider avec l'ARIPA dans quelle mesure de nouveaux besoins d'investissement pourraient découler des projets de la filière (certains acteurs interviewés ayant évoqué de nouveaux investissements, non programmés, pour la deuxième partie du programme ;

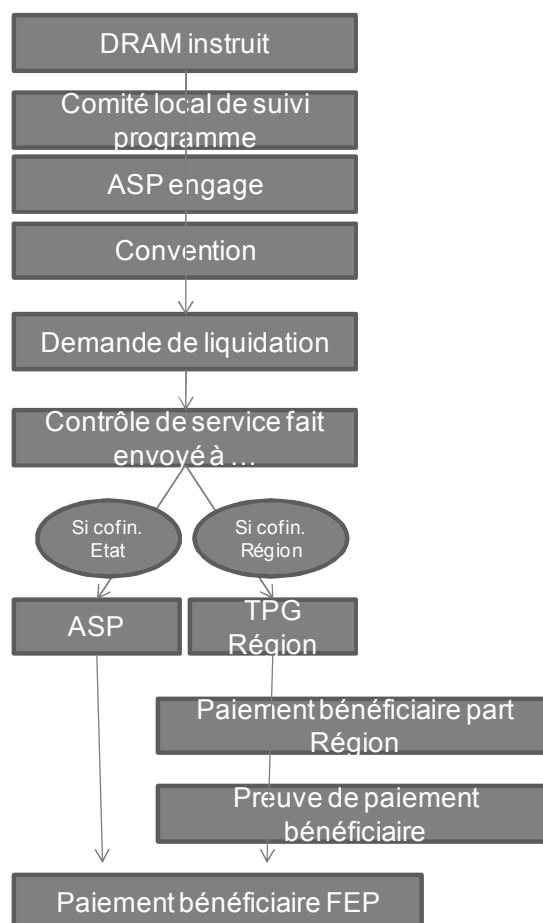
- Sur l'Axe 3, il paraît également impératif de reprendre, avec l'ARIPA, l'analyse des besoins potentiels d'intervention du FEP en réponse à certains besoins chiffrés dans la demande de mobilisation du POSEI, en particulier pour ce qui concerne l'appui à la commercialisation et à la promotion des produits. Les besoins d'abondement de l'Axe 3 sont susceptibles d'être significativement réévalués si ces dépenses s'avèrent inéligibles au POSEI ou si l'enveloppe disponible ne permet pas de faire face à l'ensemble des demandes.

4.4. Le dispositif de mise en œuvre du programme européen FEP

4.4.1. Les dispositions générales de mise en œuvre du FEP à La Réunion

La principale rupture dans la mise en œuvre du FEP par rapport à l'IFOP et aux autres fonds Européens mobilisés à La Réunion est la recentralisation de la gestion (et de la charge de définition de la stratégie d'intervention) à la DPMA. Le retrait de la délégation d'autorité de gestion à la Région place de fait le FEP dans une situation particulière par rapport aux autres fonds de L'UE contribuant à la Stratégie Régionale intégrée.

Le schéma suivant décrit de façon synthétique le circuit d'instruction d'un dossier FEP à La Réunion.



Le passage d'une gestion régionale de l'IFOP à une recentralisation partielle avec le FEP a induit plusieurs changements et difficultés, dont :

Un manque d'autonomie sur le FEP par rapport à l'IFOP

- Les arbitrages pour l'affectation des 33 millions d'euros de FEP alloués aux DOM se sont fait dans des logiques de reconduction d'enveloppe, plus que via une analyse des besoins des filières locales ;
- Les règles du jeu pour le dégagement d'office n'ont pas été clairement définies et les décisions de l'autorité centrale pourraient pénaliser La Réunion.

Avec pour conséquence quelques « frictions » entre l'autorité nationale et l'ex autorité déléguée (Région)

- En matière de renvoi des responsabilités de gestion des difficultés de mise en œuvre.
- Et sur des approches parfois différentes du « bon niveau d'équilibre » entre pragmatisme et interprétation du cadre réglementaire pour la mise en œuvre (cf. par exemple, désaccord DPMA - Région sur la nécessité et l'obligation réglementaire d'une preuve de paiement pour la part Région)

Le maintien du Partenariat Région - État - Département pour la mise en œuvre du FEP (en dépit du passage de l'échelon régional au national) a cependant contrebalancé les ruptures découlant de la recentralisation, en assurant :

- Une cohérence interne de l'intervention et avec la stratégie régionale intégrée ;
- Une solidarité locale pour assumer les arbitrages et les choix vis à vis des opérateurs.

4.4.2. Une appréciation globalement positive de la mise en œuvre du FEP, avec quelques réserves sur la complexité administrative et les délais

Les entretiens réalisés avec les principaux bénéficiaires et relais de mise en œuvre du FEP font ressortir les appréciations suivantes sur le dispositif réunionnais :

1) Une appréciation très positive sur le partenariat et « l'intégration »

- Le dispositif partenarial réunionnais et l'AGILE font l'unanimité
- La participation de certains acteurs au CNS leur a permis d'identifier des opportunités d'articulation entre fonds et instruments (éligibilité de l'aquaculture continentale au POSEI agricole, remise à plat de l'analyse des surcoûts...) et des voies de réflexion pour de nouvelles actions. La mise en place de l'ARIPA a ainsi pu bénéficier de l'expérience des filières agricoles, notamment de celle de l'interprofession bovine (ARIBEV).

2) Une animation et une information satisfaisante du FEP dans laquelle l'ARIPA pourrait également s'impliquer

- La filière pêche et aquaculture réunionnaise est un « microcosme ». L'animation assurée par le CRPMEM et la participation des principaux acteurs à la COREPAM ont assuré une bonne diffusion de l'information sur le FEP. L'ARIPA pourrait élargir le cercle des destinataires habituels de l'information à d'autres acteurs de la filière, notamment ceux de la distribution qui pourraient être plus fortement impliqués dans la promotion de la production locale ;
- L'information est apparue moins bien diffusée sur les autres instruments relevant de la Politique Commune de la Pêche (POSEI, OCM...) et les articulations et synergies possibles entre les différents soutiens publics (y compris nationaux et régionaux). Un travail sur les leviers mobilisables pour accompagner le projet de plan quinquennal de l'ARIPA pourrait en ce sens avoir des vertus pédagogiques.

3) Une appréciation contrastée des bénéficiaires sur les délais d'instruction et de paiement

- Plutôt positive pour la partie instruction (délais d'obtention des conventions réduits par rapport au programme précédent, en lien avec l'amélioration du rythme et de l'enchaînement COREPAM - CLS)
- Toujours négative pour les paiements : les délais liés aux allers-retours entre l'échelon local et national pénalisent les investisseurs privés (souscription quasi systématique de prêts relais qui réduisent l'effet de l'aide) et commencent à affecter les trésoreries de certaines structures d'appui au secteur. Le préfinancement assuré par la Région est considéré comme crucial pour certains bénéficiaires.

4) Une appréciation critique sur la complexité des dossiers administratifs

- Jugés incompréhensibles pour les nouveaux porteurs de projets et les petits investisseurs (nécessité d'un appui au montage de dossier)
- Avec une attente de simplification quasi unanime (par ex : demande unique de certaines pièces pour les bénéficiaires récurrents).

5) Une demande de clarification de la représentation de la filière à la COREPAM

Il apparaît à certains acteurs que les représentants des nouvelles organisations professionnelles devraient siéger à la COREPAM en lieu et place des personnes physiques actuelles (sachant qu'il s'agit pour la grande majorité des mêmes personnes) de façon à « légitimer » le système de représentation actuel.

4.4.3. Des indicateurs adaptés au contexte local

Les responsables de la mise en œuvre du FEP, en particulier la DRAM, considèrent à juste titre que les indicateurs réglementaires repris dans PRESAGE ne sont pas pertinents, parce que :

- Non « calibrés » : la possibilité pour une même action de n'informer qu'un seul indicateur et pas systématiquement le même au sein de la mesure interdit toute consolidation et bilan des réalisations et des effets ;
- Rarement pertinents : aucune indication n'est donnée sur l'indicateur à prioriser selon les mesures et la valeur entrée ne fait l'objet d'aucun contrôle ;
- Définis sans lien avec les objectifs et indicateurs de la stratégie régionale intégrée.

Dans ce contexte les indicateurs PRESAGE ne permettent pas le simple pilotage physique de l'enveloppe et encore moins d'approcher l'efficacité des mesures.

C'est sur ces constats que la DRAM a défini une batterie d'indicateurs régionaux correspondant aux logiques d'action et objectifs des différentes mesures.

La liste détaillée des indicateurs retenus pour le FEP est présentée en Annexe (2.2 Indicateurs) avec les propositions de révision à mi-parcours de la DRAM.

Cette liste regroupe plusieurs types d'indicateurs :

- Des indicateurs de réalisation, dont souvent le nombre de projets réalisés et/ou le nombre de bateaux ou d'entreprises ayant bénéficié de la mesure, en référence parfois avec une population cible (nombre de bateaux de moins de 12 m ;
- Des indicateurs de « résultat », basés la comptabilisation des projets par nature ou type d'investissement, en lien avec certains objectifs. Par exemple, la ventilation des projets de modernisation des navires aidés au titre de la mesure 1-1 du FEP entre « remotorisation », « sécurité », « sélectivité... » permet une analyse plus fine des effets d'orientation attendus de l'aide ;
- Des indicateurs d'impact socio-économiques, concernant la production (en volume et valeur, en nombre d'espèces pour l'aquaculture...), les échanges (import et export) la valeur de la production, le taux de pénétration du le marché local, en GMS...l'emploi préserve et créé en lien avec les projets soutenus par le FEP.

La batterie d'indicateurs est jugée pertinente, à la fois large, complète et composée de variables simples à renseigner.

Concernant les indicateurs d'impacts socio-économiques, qui doivent permettre d'apprécier l'efficacité du FEP dans sa contribution au développement des activités stratégiques, on constate que les objectifs quantitatifs fixés en début de programme escomptaient une augmentation générale et significative dans toutes activités (pêche, aquaculture) et dans toutes les dimensions (emploi, volumes produits et exportés, largeur de gamme...).

Plusieurs éléments plaident pour une révision des objectifs à mi-parcours, dont :

- La réduction du nombre de nouveaux bateaux construits avec l'appui de l'IFOP et des SOFIPECHE (7 au lieu des 20 prévus) ;
- Les effets des crises de 2008 et 2009 qui ont marqué un coup d'arrêt à certains projets (ARM-Socopeva) et fragilisé l'ensemble des entreprises ;
- Les perspectives envisagées dans le projet de plan de développement de l'ARIPA tablent sur une stabilisation de la production et une consolidation de la rentabilité des entreprises de production et de commercialisation dans un premier temps.

En conclusion, les évolutions du contexte local et général sur le début de programme justifient d'une révision des niveaux cibles fixés pour les indicateurs socio-économiques. Les évaluateurs suggèrent que cette révision soit faite en cohérence et dans une logique d'harmonisation avec les objectifs envisagés par l'ARIPA à court et moyen terme (notamment intégration de la rentabilité des entreprises dans la batterie d'indicateurs).

4.5. Conclusions et recommandations

4.5.1. Conclusions

A mi-parcours, la programmation du FEP à La Réunion apparaît en retard sur les autres fonds européens et par rapport à la métropole, du fait notamment :

- d'une mise en œuvre « décalée » liée aux dérogations octroyées sur la fin du programme IFOP 2000-2006 (engagements possibles jusqu'à fin juin 2009 et possibilités de cofinancer la construction de nouveaux navires de pêche dans les RUP) qui a été utilisée de façon optimale par le partenariat local, avant d'engager le FEP ;
- de délais de mise en route du FEP particulièrement longs, attribuables à la procédure préalable d'approbation du PSN et du PO France par la DG MARE et aux délais de mise en place des décrets et guides de procédure;
- des crises sectorielle et générale de 2008 et 2009 qui ont marqué un coup d'arrêt dans le développement de la pêche palangrière et « imposé » une véritable structuration des acteurs autour d'un projet interprofessionnel ;
- de la non utilisation des actions du plan Barnier (Plan de sortie de flotte et contrats bleus) à La Réunion.

Avec le recul, ces éléments « retardateurs » peuvent être jugés comme potentiellement bénéfiques à terme, dans la mesure où ils ont révélé et/ou accentué les problèmes structurels de la filière et permis de clarifier quelques enjeux majeurs pour son développement. Les acteurs économiques ont notamment pris la mesure de leur fragilité et du danger de la juxtaposition de stratégies individuelles, concurrentes et parfois contradictoires. Si la mise en place d'une interprofession a pu être vécue comme un exercice imposé par les pouvoirs publics au départ, force est de constater que les acteurs se sont largement approprié la démarche au point d'être nombreux à en revendiquer aujourd'hui la paternité.

La création de l'ARIPA a débouché rapidement sur la formulation d'un diagnostic de situation, établi par les professionnels, mettant en évidence les différents freins au développement du secteur et jetant les grandes lignes d'un « plan de développement » débutant par la consolidation des activités et entreprises existantes. Ces travaux, bien que nécessitant de nombreuses clarifications et approfondissements, constituent une base de travail sérieuse pour définir les besoins d'une intervention publique pour les problèmes que les acteurs ou le marché ne peuvent résoudre par eux-mêmes.

Les priorités et modalités d'intervention du FEP sur la période 2011-2013 devraient, du point de vue des évaluateurs, être révisées dans la perspective d'accompagner au mieux le projet interprofessionnel, c'est-à-dire en ciblant les actions pour lesquelles le FEP est le plus pertinent et offre les meilleurs effets de levier. La cohérence et les synergies avec les autres instruments de la PCP (POSEI, OCM...) et/ou les instruments nationaux et locaux devront par ailleurs être analysées pour action d'accompagnement (compensations, aides à la structuration, aides à l'investissement, aides aux actions collectives).

En conclusion, l'évaluation identifie deux enjeux majeurs pour la révision du FEP :

- 1) Accompagner la dynamique interprofessionnelle en cours

La « filière » réunionnaise reste fragile : taille critique non atteinte, intérêts divergents des acteurs, faible compétitivité et capacité de financement affectée par les crises, incertitude stratégique pour se positionner sur le marché local et à « l'export » ... Les activités existantes doivent en conséquence être consolidées avant d'envisager la possibilité d'un développement.

Cette consolidation passe en partie par la recherche d'une cohérence de l'intervention du FEP avec le projet de « plan quinquennal » de l'ARIPA.

- 2) Dimensionner et hiérarchiser les besoins, pour raisonner les synergies entre le FEP, les autres fonds communautaires et les autres instruments nationaux et locaux.

Un travail d'approfondissement du diagnostic de l'ARIPA et des besoins qu'il identifie en matière de soutien public devrait être rapidement engagé. En effet, le « POSEI » pêche n'est certainement pas la meilleure réponse à chacun des « handicaps » identifiés par l'interprofession et les ressources financières limitées du POSEI (15 millions d'euros de budget annuel pour l'ensemble des RUP) offrent des marges de manœuvre limitées ; chaque État Membre et région protégeant jalousement son « enveloppe historique ».

Cependant, le diagnostic fournit une très bonne base de travail pour délimiter et optimiser les champs d'intervention des différents fonds et instruments : pour soutenir l'investissement (FEP/FEDER), pour les études et projets à portée collective (FEP), pour le fonctionnement et les programmes des organisations (FEP, OCM, CIOM, autres fonds nationaux...), voire pour compenser certains surcoûts avérés (« POSEI »).

4.5.2. Principales recommandations

Compte tenu des retards de mise en œuvre et des changements profonds de contexte survenus depuis la préfiguration du PO FEP, avec pour événement majeur et récent la constitution d'une organisation interprofessionnelle porteuse d'une ébauche de projet pour la filière réunionnaise, il ressort de l'évaluation que le programme FEP nécessite une révision allant au-delà de quelques ajustements mineurs des mesures et propositions d'affectation de reliquats.

Il en ressort **quatre recommandations principales** :

- **1) Approfondir la réflexion stratégique engagée par l'ARIPA pour affiner les modalités d'utilisation du FEP.**

Cette première recommandation découle des conclusions finales qui soulignent la nécessité d'un **recentrage partiel de l'intervention du FEP sur les objectifs prioritaires du projet interprofessionnel**. En particulier, il paraît particulièrement pertinent d'intégrer l'analyse de l'ARIPA concernant la nécessité d'une phase de consolidation des organisations et des entreprises existantes, avant d'envisager une phase de développement. Les échecs de certaines stratégies et les effets des crises justifient cette « méthode » par étape.

La première étape devrait consister en un travail d'approfondissement et de validation du diagnostic et d'évaluation de la pertinence des options proposées par l'ARIPA pour soutenir sa demande d'élargissement des interventions du POSEI. En particulier, les analyses portant sur les problèmes de surcoûts, pertinentes sur le fond, devront être consolidées et différenciées des autres facteurs pesant sur la rentabilité des entreprises de pêche (efficacité des engins et de la prospection, qualité des produits proposés, marchés ciblés et positionnement de l'offre réunionnaise...).

Ce travail devrait déboucher sur l'élaboration d'une stratégie à cinq ans, validée par les professionnels, reposant sur une palette d'actions adaptées aux problématiques des différents maillons de la filière, hiérarchisées et dotées d'objectifs quantitatifs, chaque fois que cela a du sens.

La deuxième étape, conduite par l'ARIPA, la DRAM et le partenariat local, devrait consister à définir quels sont les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le plan quinquennal, et quels instruments et fonds publics (FEP et autres) peuvent être mobilisés en complément des moyens privés engagés par les acteurs économiques. **La logique d'intervention du FEP pour la seconde partie du programme devrait découler de ces analyses et non les précéder.**

L'esprit général de cette recommandation est de passer de la question « comment utiliser le FEP ? » à « pourquoi utiliser le FEP ? » et donc ajuster les instruments et moyens en fonction d'un projet.

- **2) Réaffecter une partie des reliquats du FEP sur les mesures les plus pertinentes pour appuyer les projets interprofessionnels.**

Compte tenu de la recommandation précédente, l'affectation des reliquats et abondements envisagés pour le FEP ne peut être complètement raisonnée à ce stade pour toutes les mesures.

Les perspectives de reliquats et d'abondement au sein de l'Axe 1 ne devraient pas être remises en cause par le projet interprofessionnel, sauf dans le cas où il identifierait la nécessité d'un programme d'équipement particulier de certaines flottilles en phase avec de objectifs prioritaires (par ex : investissements réduisant les

consommations énergétique, améliorant l'efficacité de la pêche ou permettant un meilleur traitement du poisson et permettant en conséquence de mieux le valoriser...).

Les questions sont plus complexes pour le rééquilibrage des Axes 2 qui devrait générer un reliquat important et l'Axe 3, potentiellement très sollicité pour l'appui au projet interprofessionnel. A ce stade, deux options sont envisageables : la première consisterait à réaffecter tout ou partie du reliquat de l'Axe 2 à l'Axe 3 (sur la base des éléments de chiffrage des besoins issus de la recommandation N° 1) et la seconde à fusionner les deux Axes autour d'une thématique « appui au projet interprofessionnel », ce nouvel Axe combinant des aides aux actions d'intérêt commun et des aides à l'investissement des entreprises autres que les armements à la pêche.

- **3) Renforcer l'animation du programme en impliquant les nouvelles organisations professionnelles dans la promotion et le suivi des actions**

Ces organisations pourraient être des relais intéressants pour la promotion du FEP et des autres instruments mobilisés pour accompagner le plan de développement quinquennal. Ils pourraient également être impliqués dans le suivi des actions et dans l'évaluation *in itinere* de certains impacts, par exemple sur la rentabilité des entreprises et la formation des prix et des marges qui constituent un objectif affiché de l'ARIPA.

- **4) Ajuster les indicateurs et les niveaux cibles au nouveau contexte**

La batterie d'indicateurs proposés en début de programme était en phase avec l'objectif de développement très significatif de la production, du chiffre d'affaires et des emplois dans le secteur de la pêche, objectifs établis en lien avec le projet d'arrivée de 20 nouveaux palangriers.

Le contexte ayant fortement changé depuis (stagnation de la production de la pêche palangrière, résultats négatifs des entreprises d'amont et d'aval, défaillance d'un des usiniers...) et l'interprofession envisageant pour les années proches une phase de consolidation des entreprises fondée sur une amélioration de leur rentabilité, l'évaluateur recommande d'ajuster certains indicateurs de la façon suivante :

- En ajustant les niveaux cibles des indicateurs socio-économiques (volumes, chiffres d'affaires, emploi) sur des objectifs révisés et réalistes, c'est-à-dire plutôt dans une perspective de maintien ou de léger développement à l'horizon 2013 (sauf annonce rapide de la teneur et de l'ampleur du projet « Océanité »);
- En ajoutant quelques indicateurs concernant les prix de quelques produits clés sur le marché local et à « l'export ». (comme effet possible des stratégies d'amélioration de la valorisation) et concernant les marges des acteurs (marge brute, valeur ajoutée et EBE, par exemple, pour les entreprises de production et pour les entreprises d'aval)

Pour les données concernant les prix et les marges, l'implication des organisations professionnelles de base ou de l'ARIPA paraît devoir être encouragée au double motif de l'implication des acteurs dans le suivi du programme et dans le partage de l'information au sein de la filière.

Nous ne reprenons pas ici certaines recommandations transversales sur la réduction des contraintes administratives et des délais d'instruction ou de paiement développées dans la partie transversale. L'allègement des contraintes découlant de la recentralisation de la gestion du FEP ne peut être envisagé sans l'accord de l'autorité de gestion et procédera de l'évaluation à mi-parcours nationale.

5. Annexes

5.1. Liste des personnes interrogées

Structure	Fonction	Interlocuteur
CLS		
Autorité de gestion / Conseil régional	DGA	M. Guillaumin
Préfecture / SGAR	SGAR	M. Ballandras
Conseil Général	DGS	M. Locate
AGILE		
	Directeur	M. Joseph
Services instructeurs		
DRAM	Chef de service	Ludovic Courtois
Bénéficiaires - acteurs		
ARDA	Directeur	Pierre Bosc
CRPMEM	Président	Jean-René Enilorac
	Secrétaire	Pulchérie Méralli Ballou
CCIR - Port Réunion	Directeur	Bruno Davidsen
CCIR - Port Réunion		Karen
FCD	Président	Sébastien Camus
ARIPA - OPROMAR	Président	Philippe Guérin

5.2. Indicateurs du programme FEP

Tableau des indicateurs FEP et proposition de révision à mi-parcours - Source DRAM

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 1-1	Navires < ou = à 12m modernisé	Indicateurs du PO	150	100	34	Oui	Oui	Oui		Segmenté par typologie de modernisation (remotorisation, sécurité, sélectivité, ...)	
Mesure 1-1	Navires > à 12m équipés	Indicateurs du PO	15	30	4	Oui	Oui	Non	10	Segmenté par typologie de modernisation (sécurité, sélectivité, ...)	
Mesure 1-1	Nombre de marins de petite pêche	Indicateurs du PO	334	380	307	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-1 ; 3-4; 3-5; 3-6	Production réunionnaise en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	4 000 t	6 000 t	4 500 t	Oui	Oui	Oui			Observatoire des données économiques et sociales en cours de création au niveau de la DRAM
Mesure 1-1 ; 3-4; 3-5	Production réunionnaise en valeur	Indicateurs spécifiques régionaux	13 M€	22 M€	N/A	Oui	Oui	Oui			Observatoire des données économiques et sociales en cours de création au niveau de la DRAM

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 1-1	Part des prélèvements de la flotte réunionnaise en océan indien	Indicateurs spécifiques régionaux	0,14%	0,28 %	N/A	Oui	Oui	Oui			f(déclaration volontaire des autres pays pêcheurs en OI)
Mesure 1-2	Nombre d'entreprises soutenues	Indicateurs du PO	7	10	3	Oui	Oui	Oui		Nombre de bénéficiaires intégrés (régularisation informelle)	
Mesure 1-2	Nombre d'entreprises créées	Indicateurs du PO	3	5	3	Oui	Oui	Oui		Nombre de bénéficiaires issus de la formation CACPP	
Mesure 1-2	Part de la production écoulée localement	Indicateurs spécifiques régionaux	0,15	0,3	0,2	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-2	Part de la production écoulée en GMS	Indicateurs spécifiques régionaux	0,1	0,2	0,1	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-2	Volume de production réunionnaise exportée	Indicateurs spécifiques régionaux	2500 t	4000 t	2000 t	Oui	Oui	Non	3 000 t		
Mesure 1-2	Volume des importations de poissons	Indicateurs spécifiques régionaux	7000 t	7000 t	N/A	Oui	Oui	Oui			

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 2-1	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	15	20	6	Oui	Oui	Non	10		
Mesure 2-1 ; 2-2 ; 3-6	Production aquacole en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	160 t	200 t	120 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-1 ; 2-2	Production aquacole en valeur	Indicateurs spécifiques régionaux	1,1 M€	2 M€	1 M€	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-1 /2-2	Nombre d'espèces élevées	Indicateurs spécifiques régionaux	9	10	9	Oui	Non	Oui			
Mesure 2-1 /2-2	Production aquacole exportée en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	10 t	20 t	10 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-2	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	15	20	2	Oui	Oui	Non	6		
Mesure 2-2	Nombre de projets d'expérimentation	Indicateurs du PO	2	4	1	Oui	Non	Oui			
Mesure 2-2	Nombre d'espèces commercialisées	Indicateurs du PO	9	10	10	Non	Non	Oui			

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 2-2	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	30	50	30	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-2	Nombre d'opérations soutenues	Indicateurs du PO	6	10	1	Oui	Oui	Non	4		
Mesure 3-2	Nombre de navires bénéficiaires	Indicateurs spécifiques régionaux	350	10	250	Oui	Oui	Non	300		
Mesure 3-2	Volume de production réunionnaise	Indicateurs spécifiques régionaux	6 000 t	20t/an	4 000 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-4	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	30	50	2	Oui	Oui	Non	4		
Mesure 3-4	Nombre de structures collectives aidées	Indicateurs du PO	3	5	0	Oui	Oui	Non	2		
Mesure 3-4	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	50	100	N/A	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-5	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	30	50	0	Oui	Oui	Non	5		

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 3-5	Nombre de structures collectives aidées	Indicateurs du PO	3	5	2	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-5	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	50	100	N/A	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Nombre de récifs artificiels installés	Indicateurs du PO	30	60	0	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Nombre d'études	Indicateurs du PO	6	10	3	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Surface maritime valorisée	Indicateurs du PO	3 500 ha	5 000 ha	N/A	Non	Non	Non			

Évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Volet régional du programme national FEP

Rapport final
Ernst & Young

15 novembre 2010



Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel.

Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité.

Ce document, réservé à votre seul usage interne tant dans sa forme que son contenu, est confidentiel. Il ne peut être divulgué à des tiers qu'avec notre accord ; cependant, Ernst & Young autorise expressément la communication, à toute personne, des conseils relevant du domaine fiscal détaillés dans ce rapport ; étant précisé qu'en tout état de cause nous n'assumons aucune responsabilité vis-à-vis des tiers.

Ce rapport est émis en application du contrat convenu entre nous.

Sommaire

1.	Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FEP	5
2.	Introduction	12
2.1.	Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours	12
2.2.	Contenu et objet du présent rapport d'évaluation	12
2.3.	Méthodologie et travaux réalisés	13
3.	Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)	14
3.1.	Présentation de la stratégie régionale plurifonds	14
3.1.1.	Démarche d'élaboration	14
3.1.2.	Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée	16
3.2.	Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds	18
3.2.1.	Les évolutions majeures du contexte économique local	19
3.2.2.	Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale	25
3.2.3.	Action publique et gouvernance	29
3.2.4.	Les impacts sur la stratégie régionale intégrée	32
3.3.	État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds	37
3.3.1.	État d'avancement	37
3.3.2.	Perspective pour la suite de la programmation	43
3.3.3.	Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale	43
3.4.	La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds	46
3.4.1.	L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens	46
3.4.2.	L'animation des programmes européens	52
3.4.3.	La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens	60
3.4.4.	La qualité du système de suivi et d'évaluation	63
3.5.	Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds	66
4.	Évaluation du FEP 2007-2013 à La Réunion	68
4.1.	Le PO FEP à La Réunion : un programme de soutien au développement d'un secteur stratégique	68
4.1.1.	La réglementation européenne du FEP 2007-2013.	68
4.1.2.	Des règles et des principes de gestion partiellement adaptés aux spécificités de La Réunion.	70
4.1.3.	Un programme significatif au regard du secteur, doté d'une enveloppe comparable à celle utilisée sur l'IFOP 2000-2006.	71
4.2.	Des objectifs recentrés, en partie adaptés aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises	72
4.2.1.	Une logique d'intervention bien intégrée à la stratégie globale	72
4.2.2.	Un programme priorisant les actions collectives structurantes, mais disposant de peu de leviers pour favoriser l'investissement des entreprises de production.	73
4.2.3.	Des évolutions récentes du contexte à prendre en considération pour la suite de la programmation	76
4.2.4.	Une nécessité de clarifier l'articulation des différents instruments d'appui au développement de la filière pêche et aquaculture.	77
4.3.	Un PO FEP en retard à mi-parcours par rapport à la métropole.	81

4.3.1.	Un contexte particulier pour la transition IFOP - FEP qui a retardé le lancement du programme	82
4.3.2.	Un niveau d'avancement financier en décalage avec la programmation initiale et hétérogène selon les mesures.	83
4.3.3.	Des perspectives de programmation incertaines et en deçà des objectifs qui justifient d'une révision de la stratégie d'intervention.	93
4.4.	Le dispositif de mise en œuvre du programme européen FEP	95
4.4.1.	Les dispositions générales de mise en œuvre du FEP à La Réunion	95
4.4.2.	Une appréciation globalement positive de la mise en œuvre du FEP, avec quelques réserves sur la complexité administrative et les délais	96
4.4.3.	Des indicateurs adaptés au contexte local	97
4.5.	Conclusions et recommandations	99
4.5.1.	Conclusions	99
4.5.2.	Principales recommandations	100
5.	Annexes	102
5.1.	Liste des personnes interrogées	102
5.2.	Indicateurs du programme FEP	103

1. Résumé non technique de l'évaluation de la stratégie régionale plurifonds et du FEP

Évaluation de la stratégie régionale plurifonds - Résumé

Pertinence et cohérence de la stratégie à mi-parcours de sa mise en œuvre

La Réunion n'est pas épargnée par la crise économique et financière mondiale. Après une chute de 6 points de son taux de croissance, elle connaît, en 2009, une récession de 2,7%, soit le taux de croissance le plus bas depuis 1993. Cela ramène son produit intérieur brut à son niveau de 1993. C'est dans ce contexte de turbulences issues de la mondialisation que s'inscrivent des changements de politiques publiques consécutives à des contraintes budgétaires accrues et à la crise économique.

La crise renforce les handicaps structurels de La Réunion, à savoir, un territoire contraint, éloigné et isolé du grand marché européen ainsi qu'un marché régional restreint. Ils agissent à leur tour en « onde de choc » sur la santé économique de tout un tissu d'entreprises déjà vulnérables ainsi que sur la situation économique et sociale d'une population estimée en 2008 à 805 500 habitants subissant déjà une précarité certaine. Ainsi, la crise accentue la nécessité de relever les enjeux de développement identifiés dans le diagnostic préalable à l'élaboration des programmes européens.

Les collectivités territoriales et l'État doivent poursuivre leur effort d'amélioration des performances du territoire dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire.

Les réunionnais se retrouvent face à un marché du travail encore plus restreint qu'au cours des dernières années. Le besoin de rattrapage du niveau des formations (lutte contre l'illettrisme) tout comme l'objectif d'excellence sont toujours de mise dans une compétition accrue pour l'emploi local et extérieur.

Ainsi, la stratégie régionale intégrée apporte **toujours des réponses pertinentes** aux acteurs locaux mais les besoins sont désormais accrus (un plus grand nombre de chômeurs) ou étendus (de nouveaux secteurs, de nouvelles filières de formation, ...).

Les **nouvelles orientations stratégiques régionales** telles qu'annoncées dans le discours de mandature du président de Région font état d'une forte volonté de développer l'emploi sur la base d'« un plan de relance des grands chantiers régionaux (...) en engageant immédiatement une dynamique très forte de la commande publique ». De plus, la Région propose un nouveau Contrat d'Aide aux Communes pour augmenter leur capacité d'investissement avec une enveloppe globale de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, le **tourisme** est considéré comme une priorité et le plafond des aides de la Région sera aligné sur celui de l'aide aux entreprises industrielles ou artisanales. La stratégie régionale accorde également une grande importance aux filières de l'internet et du multimédia ainsi qu'à l'agriculture et à l'agro-alimentaire. En matière de **transport public**, le projet de « Trans-éco-Express » viendrait remplacer celui du Tram-train (inscrit au FEDER) en remplaçant le rail par la route et en dotant La Réunion d'un réseau de 2000 éco-bus. La **zone de coopération régionale** devrait s'élargir, La Réunion devant prendre toute sa place dans l'Océan Indien, soit les îles voisines mais également les pays du Canal du Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine ou l'Australie. **L'Humain** est également au cœur de la stratégie régionale tant dans une approche d'insertion, d'égalité des chances que d'excellence. Sur le plan du **développement culturel**, le projet de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise, inscrit dans le FEDER, est abandonné, la stratégie régionale visant davantage à protéger et à

valoriser le patrimoine historique sur l'ensemble du territoire et à soutenir les artistes et associations culturelles.

Ces nouvelles orientations induiront un **effort d'adaptation** qui pourrait se mener essentiellement à l'échelle **des mesures** sans remettre en cause, fondamentalement, la stratégie pluri-fonds.

Les orientations retenues dans les programmes restent ainsi pertinentes dans leurs grandes lignes et résistent aux alternances politiques en raison de la relation étroite entre les grands défis de La Réunion auxquels répond la stratégie régionale intégrée et les handicaps structurels.

Par ailleurs, les acteurs réunionnais doivent **adapter leur mode opératoire** à la difficile anticipation de l'action publique. Les exigences de la programmation communautaire inscrivent les aides européennes dans une plus grande stabilité temporelle que celle des stratégies publiques de développement.

Le premier point d'attention consiste donc à observer de près l'évolution de la capacité d'investissement privé et publique du territoire. Les autres points d'attention seront plus en lien avec l'évolution de la politique régionale et en particulier, avec l'évolution des orientations portant sur le tourisme, la formation, les transports, l'urbanisation et la coopération régionale.

En outre, cette étape de révision et d'évaluation à mi-parcours doit également être l'occasion d'accorder à la **Stratégie Régionale d'Innovation**, la place qu'elle mérite dans les programmes opérationnels européens. Ceci pourra être une condition de sa mise en œuvre effective.

État d'avancement et qualité du système de gestion

NB : les analyses ont été essentiellement conduites à partir de données arrêtées au 30 juin 2010. Les événements de programmation intervenus depuis le mois de juillet ont néanmoins été pris en compte pour confirmer ou nuancer certaines conclusions.

Au 30 juin 2010, le **taux de programmation** de l'ensemble des programmes européens FEDER, FSE, FEADER, FEDER Coopération et FEP) s'élève à **35%**, soit 670 millions d'euros sur 1 909 millions de contribution communautaire. La programmation du FSE (45%) est très avancée, celle du PO FEDER Coopération moins (17%). Notons que le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% au fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Le niveau de certification global s'élève au 30 juin 2010 à 13%. Le niveau d'avancement de chacun des axes de la stratégie est relativement homogène : de 34% pour les axes 2 (compétitivité économique) et 3 (compétitivité du territoire) et 42% pour l'axe 1 (compétitivité des hommes). L'équilibre prévu sur le plan stratégique entre la consolidation d'objectifs (via des mesures dites « en continuité ») et la poursuite d'objectifs plus innovants (via des mesures dites « en tournant ») est respecté à mi-parcours de la programmation : ces dernières représentent 35% de l'enveloppe total et 33% de la programmation au 30 juin 2010.

La partie de la stratégie contribuant au earmarking est programmée à 61% (69% des crédits FEDER Convergence sont earmarkés et l'ensemble du programme FSE est earmarké). Une remontée des dépenses conforme à la programmation permettra de garantir le respect des orientations de la Stratégie de Lisbonne.

Enfin, le **risque de dégageant d'office** est très limité à fin 2010 pour le PO FEDER, le FSE et le FEADER (*chaque rapport fait une analyse détaillée de ce risque*).

Un **système de mise en œuvre intégré** soutient le déploiement de cette stratégie intégrée. Il est fondé sur un **partenariat étroit** entre l'État, la Région et le Département, une **gouvernance tripartite à trois niveaux** (CNS, CLS, Agile) dont les instances sont co-présidées par les membres du partenariat et un **pilotage opérationnel des programmes par l'AGILE**, structure unique composée d'agents des institutions du partenariat. Les responsabilités **d'instruction et de suivi** des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le **partenariat** est la clé de voûte de l'ensemble du système : la fréquence des réunions du comité local de suivi

(équivalent au comité de programmation) permet de maintenir la pression sur la programmation et lui assure un rythme et une qualité élevés ; les échanges fréquents des partenaires (notamment dans le cadre d'un comité local de suivi restreint composé uniquement des responsables) permettent un fonctionnement sur le mode du consensus et assurent aux membres une connaissance fine et technique des dossiers soumis à la programmation. Le partenariat est en outre solidaire et fait preuve d'unicité et de cohésion vis-à-vis des tiers et des autorités communautaires et nationales.

L'AGILE assure un appui technique au partenariat et aux services gestionnaires. La qualité de son assistance est reconnue par tous. Certaines fonctions dont elle a la responsabilité pourraient être améliorées : Présage démontre encore quelques faiblesses, l'instruction manque de certains outils pour accompagner de manière plus efficace les porteurs de projets.

En revanche, **la valeur ajoutée du mode de gestion partenarial est avérée** : le regroupement et la mutualisation des moyens au sein de l'AGILE permet des gains d'efficacité ; le rythme et la qualité de la programmation contribuent au respect des orientations stratégiques données (earmarking, respect de l'équilibre entre les mesures en tournant et celles en continuité, écartement du risque de dégageant d'office) et la complémentarité des programmes est assurée par le jeu sur les lignes de partage entre les fonds.

Le double niveau d'intégration - au niveau stratégique et opérationnel - permet ainsi d'éviter des écueils rencontrés dans d'autres régions (pertinence du cadre d'intervention, programmation de projets matures, absence de lourdeur due au cofinancement, gain de temps grâce au circuit d'instruction unique) et participe à l'efficacité des programmes eux-mêmes. L'évaluation attire néanmoins l'attention sur **deux points** :

- Le partenariat peut être fragilisé par l'expertise et l'expérience de ses membres amenés à évoluer. Il repose certes sur un système de gestion solide (pas d'enjeux de pouvoir, respect des règles de fonctionnement du système de gestion, décision tripartite, etc.).
- Une trop faible part laissée au débat : le CNS permet avant tout d'informer, le CLS de suivre et de piloter. Le **Comité régional d'évaluation**, récemment créé, apparaît comme une possible réponse pour analyser les réalisations, résultats et impacts des politiques européennes. Ses objectifs et modalités de fonctionnement sont à définir dans le respect des fondamentaux du système

650 K€ sont dédiés à la communication sur le programme. 350 K€ ont été programmés à fin 2009. Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat avec les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. La communication actuelle cible assez largement le grand public au détriment peut être d'une communication plus ciblée auprès des porteurs de projet potentiels. Des relais d'information issus du monde économique sont à mobiliser davantage.

L'organisation du **processus d'instruction unique** apparaît pertinente et efficace. En revanche, ce dernier est perçu comme **plus complexe**, notamment sur le FSE qui exige des garanties élevées de la part des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux souffrent d'un manque de ressources ou de compétences adaptées.

Certains **bénéficiaires** continuent à se heurter à certaines difficultés et déplorent essentiellement la lourdeur des dossiers de candidature. C'est moins le cas pour les maîtres d'ouvrage publics dont les projets identifiés en amont bénéficient d'un cadre d'intervention ajusté. Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE et du Conseil général sur le FEADER (pour les investissements productifs), permet d'atténuer les difficultés de trésorerie rencontrées par les petits porteurs de projets. En revanche, la signature tardive de conventions pose encore des difficultés de trésorerie à certaines structures qui bénéficient de programmes d'action récurrents.

Les **contrôles** sont perçus comme pléthoriques et peu lisibles dans leur organisation. Pour certains bénéficiaires, les dossiers européens deviennent ingérables. Ils préfèrent s'en passer.

Le **dispositif de suivi-évaluation**, sous la responsabilité de l'AGILE est en construction. Il doit être stabilisé et fiabilisé. Le suivi financier est efficace et permet un pilotage prévisionnel dynamique. En revanche, alors que les indicateurs définis en début de programmation sont pertinents, leur mode de renseignement ne permet pas de les exploiter comme indicateurs de pilotage.

En matière d'évaluation, la création du Comité régional d'évaluation est saluée par ses membres. Il doit s'attacher à

structurer un plan régional d'évaluation présentant les indicateurs d'évaluation et les sujets d'évaluation, etc. Ses modalités de fonctionnement doivent être définies dans le respect des fondamentaux du système.

Compte tenu des conclusions formulées ci-dessus, l'évaluation formule les recommandations suivantes :

En matière stratégique :

1. Assurer un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
2. Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des résultats des programmes

Sur un plan plus opérationnel :

3. Le renforcement des relais de communication auprès des bénéficiaires potentiels des programmes européens
4. La poursuite de la professionnalisation des services instructeurs et des services proposés aux maîtres d'ouvrage : formation, développement de nouveaux outils pour « simplifier » la vie des bénéficiaires, assouplissement des règles pour les bénéficiaires récurrents, etc. dans la limite des exigences réglementaires européennes et nationales
5. La fiabilisation du dispositif suivi - évaluation via la refonte du processus de collecte de données pour renseigner les indicateurs et la montée en puissance du comité régional d'évaluation

Évaluation du volet régional du programme national FEP à La Réunion - résumé

Contexte de l'évaluation

Le FEP 2007-2013 est, contrairement à l'IFOP 2000-2006, un programme national géré par la DPMA. L'évaluation à mi-parcours doit, en conséquence, réglementairement être conduite au niveau national sur le premier semestre 2011. Cependant, La Réunion, a souhaité réaliser l'exercice au niveau local dans le même calendrier que celui de l'évaluation des autres fonds de l'UE mobilisés dans le cadre de la stratégie régionale intégrée.

Dans le cas du FEP, l'évaluation à mi-parcours est affectée par deux éléments de contexte importants concernant la période 2007-2009 :

- En premier lieu, un décalage de l'ordre de deux ans dans le lancement réel du programme, lié, d'une part, à la possibilité offerte d'utiliser l'IFOP, plus adapté que le FEP à la problématique locale, jusqu'en Juin 2009 et, d'autre part, à un délai de 18 mois dans la mise en place des outils de programmation et de gestion du FEP lié pour partie à la recentralisation de la gestion du programme;
- En second lieu, l'addition de la crise du carburant (2008) et de la crise du système bancaire (2009) ont marqué un coup d'arrêt aux projets ambitieux de la pêche palangrière qui devait être le moteur du développement de la filière réunionnaise.

Ces deux éléments obligent à un regard particulier sur le niveau d'avancement du programme, sur la pertinence de la logique d'intervention et sur son efficacité.

Des objectifs initiaux du volet FEP de La Réunion, en décalage avec les nouveaux enjeux

- Les objectifs du FEP à La Réunion, établis sur une hypothèse de fort développement de la pêche palangrière et, dans une moindre mesure de l'aquaculture, voient leur pertinence interrogée. Quand bien même certains objectifs, comme par exemple la nécessité de structurer les filières, restent valides, une révision des objectifs de développement socio-économique est indispensable, notamment du fait de l'émergence d'une dynamique et d'une ébauche de projet interprofessionnel

Une articulation du FEP avec les autres instruments à améliorer pour accompagner le projet interprofessionnel

- Un FEP simplifié et recentré « par obligation » (réduction des champs d'intervention par rapport à l'IFOP) sur les actions d'intérêt commun (notamment les soutiens aux organisations professionnelles et aux structures d'encadrement et d'appui) ; les investissements de service collectifs (points de débarque et équipements portuaires) et les investissements dans les entreprises d'aval.
- La logique d'intervention du FEP à La Réunion est en cohérence avec la stratégie régionale intégrée dans ses objectifs de développement d'activités stratégiques pour l'île, s'agissant d'activités de production primaire, exportatrices et bénéficiant encore d'opportunités de développement.
- La cohérence externe pourrait être améliorée, notamment avec les autres instruments de la PCP (POSEI, OCM), les autres fonds de l'UE (FEDER) et les instruments nationaux ou locaux. Le diagnostic établi par l'ARIPA ouvre un chantier intéressant pour améliorer l'articulation et les synergies entre les soutiens aux projets de la filière.

Un état d'avancement du PO FEP en phase avec les décalages initiaux et qui ouvre des perspectives de révision intéressantes tenant compte du projet interprofessionnel.

- Le programme opérationnel FEP, plus petit des fonds européens à La Réunion affiche un taux de programmation de 25% qui correspond sensiblement aux objectifs si on tient compte du décalage de 18 mois pour le lancement du programme.
- Les mesures en plus fort décalage concernent principalement des actions qui étaient pour partie conditionnées à la réalisation d'investissements structurants (darse de pêche, livrée en 2010) et/ou qui nécessitaient une clarification sur la stratégie des acteurs (valorisation et promotion). Les mesures « récurrentes » de soutien aux organisations de la filière avancent au rythme prévu.
- Ces décalages peuvent finalement être analysés comme « bénéfiques » dans la mesure où ils ont

permis d'utiliser pleinement l'IFOP. Les moyens économisés sur le FEP doivent pouvoir être mobilisés de façon pertinente, notamment en appui aux projets de l'interprofession, sous réserve de gérer les risques de dégageement d'office.

Une mise en œuvre et un suivi perfectibles mais globalement satisfaisants

- Le dispositif régional (partenariat tripartite et AGILE, articulation s COREPAM - CLS) est considéré comme efficace par les acteurs, au-delà de quelques améliorations souhaitées en matière de lourdeurs administratives et de délais. Les indicateurs du programme nécessitent une révision de quelques niveaux cibles (en lien avec le changement de contexte) et quelques nouveaux indicateurs portant sur la valorisation des produits et les marges des acteurs (avec l'appui de l'ARIPA pour informer ces indicateurs).

Principales recommandations

- **1) Approfondir la réflexion stratégique engagée par l'ARIPA pour affiner les modalités d'utilisation du FEP.**

Cette première recommandation découle des conclusions finales qui soulignent la nécessité d'un **recentrage partiel de l'intervention du FEP sur les objectifs prioritaires du projet interprofessionnel**. En particulier, il paraît particulièrement pertinent d'intégrer l'analyse de l'ARIPA concernant la nécessité d'une phase de consolidation des organisations et des entreprises existantes, avant d'envisager une phase de développement. Les échecs de certaines stratégies et les effets des crises justifient cette « méthode » par étape.

La première étape devrait consister en un travail d'approfondissement et de validation du diagnostic et d'évaluation de la pertinence des options proposées par l'ARIPA pour soutenir sa demande d'élargissement des interventions du POSEI. En particulier, les analyses portant sur les problèmes de surcoûts, pertinentes sur le fond, devront être consolidées et différenciées des autres facteurs pesant sur la rentabilité des entreprises de pêche (efficacité des engins et de la prospection, qualité des produits proposés, marchés ciblés et positionnement de l'offre réunionnaise...).

Ce travail devrait déboucher sur l'élaboration d'une stratégies à cinq ans, validée par les professionnels, reposant sur une palette d'actions adaptées aux problématiques des différents maillons de la filière, hiérarchisées et dotées d'objectifs quantitatifs, chaque fois que cela a du sens.

La deuxième étape, devrait consister à définir quels sont les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le plan quinquennal, et quels instruments et fonds publics (FEP et autres) peuvent être mobilisés en complément des moyens privés engagés par les acteurs économiques. **La logique d'intervention du FEP pour la seconde partie du programme devrait découler de ces analyses et non les précéder.**

L'esprit général de cette recommandation est de passer de la question « comment utiliser le FEP ? » à « pourquoi utiliser le FEP ? » et donc ajuster les instruments et moyens en fonction d'un projet.

- **2) Réaffecter une partie des reliquats du FEP sur les mesures les plus pertinentes pour appuyer les projets interprofessionnels.**

Compte tenu de la recommandation précédente, l'affectation des reliquats et abondements envisagés pour le FEP ne peuvent être complètement raisonnés à ce stade pour toutes les mesures.

Les perspectives de reliquats et d'abondement au sein de l'Axe 1 ne devraient pas être remises en cause par le projet interprofessionnel, sauf dans le cas où il identifierait la nécessité d'un programme d'équipement particulier de certaines flottilles en phase avec de objectifs prioritaires (par ex : investissements réduisant les consommations énergétique, améliorant l'efficacité de la pêche ou permettant un meilleur traitement du poisson et permettant en conséquence de mieux le valoriser...).

Les questions sont plus complexes pour le rééquilibrage des Axes 2 qui devrait générer un reliquat important et l'Axe 3, potentiellement très sollicité pour l'appui au projet interprofessionnel. A ce stade, deux options sont envisageables : la première consisterait à réaffecter tout ou partie du reliquat de l'Axe 2 à l'Axe 3 (sur la base des éléments de chiffrage des besoins issus de la recommandation N° 1) et la seconde à fusionner les deux Axes

autour d'une thématique « appui au projet interprofessionnel », ce nouvel Axe combinant des aides aux actions d'intérêt commun et des aides à l'investissement des entreprises autres que les armements à la pêche.

- **3) Renforcer l'animation, voire le pilotage, du programme en impliquant les organisations professionnelles dans la promotion et le suivi des actions**

Ces organisations pourraient être des relais intéressants pour la promotion du FEP et des autres instruments mobilisés pour accompagner le plan de développement quinquennal. Ils pourraient également être impliqués dans le suivi des actions et dans l'évaluation *in itinere* de certains impacts, par exemple sur la rentabilité des entreprises et la formation des prix et des marges qui constituent un objectif affiché de l'ARIPA

- **4) Ajuster les indicateurs et les niveaux cibles au nouveau contexte**

La batterie d'indicateurs proposés en début de programme était en phase avec l'objectif de développement significatif de la production, du chiffre d'affaires et des emplois dans le secteur de la pêche, objectifs établis en lien avec le projet d'arrivée de 20 nouveaux palangriers.

Le contexte ayant fortement changé (stagnation de la production de la pêche palangrière, résultats négatifs des entreprises, défaillance d'un des usiniers...) et l'interprofession envisageant pour les années proches une phase de consolidation des entreprises fondée sur une amélioration de leur rentabilité, l'évaluation recommande d'ajuster certains indicateurs de la façon suivante :

- En ajustant les niveaux cibles des indicateurs socio-économiques (volumes, chiffres d'affaires, emploi) sur des objectifs révisés et réalistes, c'est-à-dire plutôt dans une perspective de maintien ou de léger développement à l'horizon 2013 ;
- En ajoutant quelques indicateurs concernant les prix de quelques produits clés sur le marché local et à « l'export ». (comme effet possible des stratégies d'amélioration de la valorisation) et concernant les marges des acteurs (marge brute, valeur ajoutée et EBE, par exemple, pour les entreprises de production et pour les entreprises d'aval)

2. Introduction

2.1. Contexte et objectifs généraux de l'évaluation à mi-parcours

L'obligation d'évaluation des programmes structurels régionaux existe de longue date et a été rappelée pour la génération 2007-2013 par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil qui en énonce les principaux objectifs : « (...) les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés ».

Les modalités de mise en œuvre des démarches d'évaluation ont été précisées par divers textes communautaires et nationaux : la Commission européenne a ainsi adopté en avril 2007 des **Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation** (en application du règlement (CE) n° 1083/2006) de ces politiques structurelles portant sur la **mise en œuvre d'une évaluation pendant la période de programmation**.

Le cabinet Ernst & Young a été retenu par la Région Réunion pour être accompagnée dans l'évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale plurifonds et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion. Il s'agit d'une démarche volontaire.

Conformément au cahier des charges de l'évaluation, celle-ci vise à dresser un bilan de l'avancement des différents programmes européens, et à analyser la pertinence, la cohérence, l'efficacité de mise en œuvre et l'efficacité de la stratégie régionale plurifonds d'une part, et de chacun des programmes européens d'autre part (PO FEDER Convergence, PO FSE, PO FEDER Coopération, PO FEP, PO FEADER).

Positionnée à mi-parcours de la réalisation des programmes européens, l'évaluation doit tout particulièrement permettre d'alimenter la réflexion et les travaux du Comité Local de Suivi composé de représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général, au travers de recommandations opérationnelles et concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens et par la même, de la stratégie régionale plurifonds sur les dernières années de programmation (2010-2013).

2.2. Contenu et objet du présent rapport d'évaluation

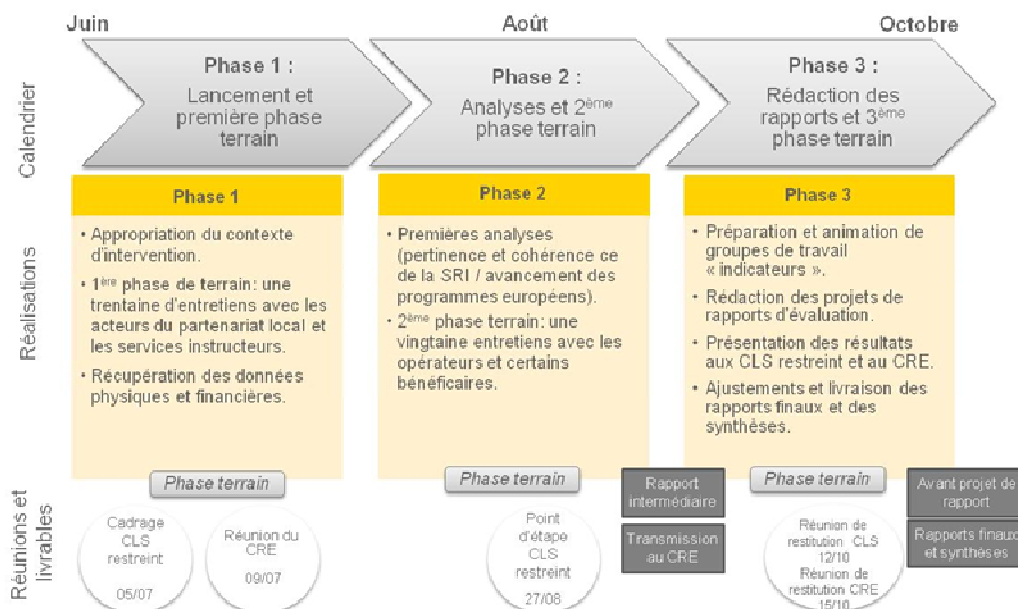
Ce rapport se présente en deux principaux chapitres :

- Une analyse transversale et plurifonds (commune aux 5 rapports d'évaluation), intégrant principalement :
 - L'analyse de la stratégie régionale plurifonds et de sa pertinence, après 3 années de programmation. Cette analyse s'appuie sur l'évolution du contexte réunionnais et vise à déterminer si de nouveaux enjeux ou événements sont de nature à modifier les orientations stratégiques définies à la conception des programmes.
 - L'état d'avancement de cette stratégie plurifonds : une consolidation des premières réalisations physico-financières permet de dresser un premier bilan de la contribution des 5 programmes européens à la stratégie régionale.

- Une analyse transversale de la mise en œuvre des programmes européens pour s'assurer de la qualité de la gouvernance, du système d'animation, de gestion, de suivi-évaluation et de contrôle des programmes.
- Une analyse spécifique FEP présentant à mi-2010 :
 - Sa logique d'intervention, sa pertinence et sa cohérence au regard d'autres instruments existants
 - L'état d'avancement du FEP
 - Ses premières réalisations et résultats et leur contribution à la stratégie régionale.
 - Quelques points spécifiques relatifs à la mise en œuvre du FEP.

2.3. Méthodologie et travaux réalisés

Conformément à la méthodologie présentée en démarrage de mission, le présent rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux suivants :



Les principaux travaux réalisés sont les suivants :

- Entretiens de cadrage stratégiques et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes - autorités de gestion et de certification, services instructeurs, responsables de politiques, bénéficiaires, CESR et chambres consulaires, autres interlocuteurs (cf. détail des interlocuteurs rencontrés en annexe) ;
- Analyses sur la base de revues documentaires, d'extractions de données PRESAGE au 30 juin 2010*, d'analyse de processus et de la perception des parties prenantes recueillies au cours des entretiens ;
- Rédaction des analyses, formulation des jugements évaluatifs, conclusions et recommandations.
- Présentation au CLS restreint et CRE.
- Ajustements, élaboration et transmission des rapports finaux

* Les événements de programmation intervenus depuis le 1 juillet 2010 ont été pris en compte dans les analyses et conclusions.

3. Évaluation de la stratégie régionale plurifonds (partie commune tous rapports)

3.1. Présentation de la stratégie régionale plurifonds

3.1.1. Démarche d'élaboration

La stratégie régionale intégrée 2007-2013 est l'aboutissement d'une **démarche de co-construction avec les services des partenaires** que sont l'État, la Région et le Département et d'une consultation de parties prenantes telles que le CESR¹, le CCEE², les chambres consulaires, les associations d'acteurs économiques, les EPCI³, l'association des maires, etc.

Cette élaboration a fait partie intégrante du processus général partenarial animé par l'AGILE pour la réalisation du bilan du DOCUP⁴ 2000-2006 et la préparation de la programmation suivante 2007-2013. A noter également que chaque acteur avait la possibilité de transmettre sa contribution écrite à la stratégie.

Pour la période 2007-2013, **la stratégie régionale intégrée s'élève à 1 909 millions d'euros** de contributions européennes pour une enveloppe totale de 3 484 millions d'euros, soit un taux d'intervention moyen de 54,8% pour l'ensemble des cinq programmes européens et une très large prédominance du PO FEDER Convergence qui pèse plus de la moitié (53,1%) de la stratégie :

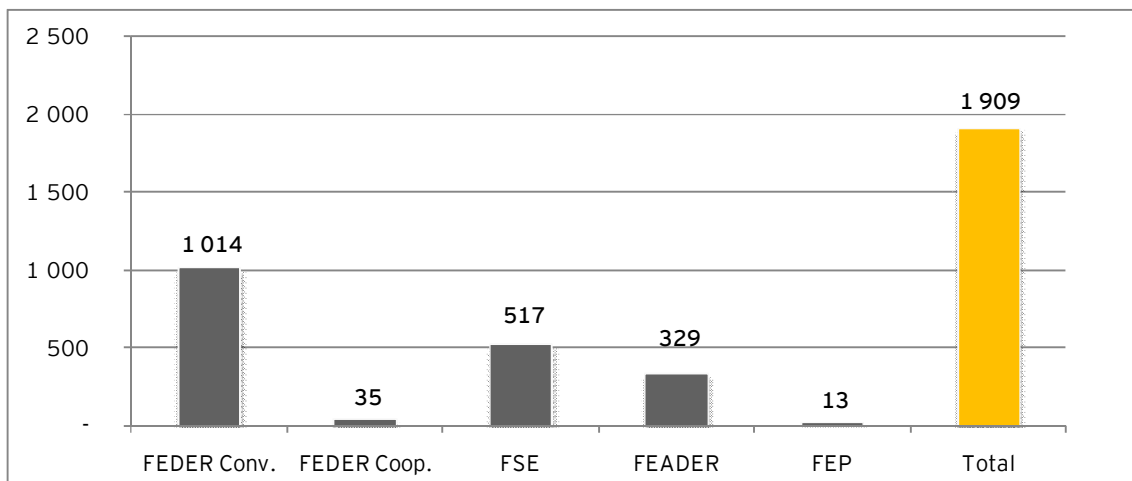
¹ Conseil Économique et Social Régional

² Conseil de la Culture de l'Éducation et de l'Environnement

³ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴ Document Unique de Programmation

Figure 1 - Maquette financière UE par programme européen de la stratégie régionale intégrée



Source : Ernst & Young, sur la base des données AGILE

L'élaboration de la **Stratégie régionale intégrée** se fondait sur **trois préalables méthodologiques** :

- Une cohérence avec le diagnostic du territoire réunionnais et avec les enjeux qui s'en dégagent ;
- Une « mise à plat » des stratégies précédentes de mobilisation des programmes européens à La Réunion ;
- Une « mise à plat » des diverses stratégies locales déjà en vigueur ou en cours de préparation (PR2D5, SAR6, SDADD7, PDCS8, PASER9, CPER10, ...).

Tableau 1 - Processus d'élaboration de la mise en œuvre des programmes européens 2007-2013 à La Réunion

Étapes	Période	Contenu et Période
Information et lancement	Mai-déc. 2005	Contribution à l'élaboration des documents stratégiques nationaux 2007-2013
	Février 2006	Réunions d'informations avec les services et des bénéficiaires, constitution de l'instance de concertation, rapport d'information aux instances appropriées État-Région-Département
Bilan et diagnostic	Février 2006	Constitution des 14 groupes thématiques, réalisation du bilan détaillé et partagé par les services et recensement des études d'évaluation existantes, réunion de l'instance d'évaluation

⁵ Plan Régional de Développement Durable

⁶ Schéma d'Aménagement Régional

⁷ Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Durable

⁸ Plan Départemental de Cohésion Sociale

⁹ Plan des Actions des Services de l'État en Région - Réunion

¹⁰ Contrat de Projet État-Région

Étapes	Période	Contenu et Période
	Avril 2006	Synthèse du bilan et réalisation du diagnostic - Instance de concertation
Définition de la stratégie intégrée	Avril - Juin 2006	Formalisation du projet de stratégie intégrée pluri-fonds et examen par l'instance de concertation et les instances État-Région-Département -
Proposition de mesures	Juin 2006	Recueil, formalisation et agrégation des propositions de mesures au sein de groupes thématiques Examen des propositions de mesures par l'instance de concertation 2007-2013 et les instances État-Région-Département
Négociation des programmes	Août 2006	Préparation des propositions d'allocations financières et examen par les instances appropriées État-Région-Département puis réunion finale co-président CNS
Formalisation des programmes opérationnels examen CNS	Sept 2006	Formalisation et transmission aux autorités nationales

Source : d'après AGILE

Les ateliers ont réuni chacun une douzaine de personnes des services concernés des trois partenaires État-Région-Département, selon les thèmes suivants :

- Économie marchande et aménagement à vocation économique,
- Agriculture,
- Pêche,
- Inclusion sociale,
- Surcoûts,
- Déplacements,
- Développement urbain,
- Développement rural,
- Environnement - eau - énergie,
- Investissements liés aux services à la population,
- Développement des ressources humaines,
- Mobilité,
- Infrastructure d'échange,
- Insertion régionale.

3.1.2. Définition, continuité et tournant de la stratégie régionale intégrée

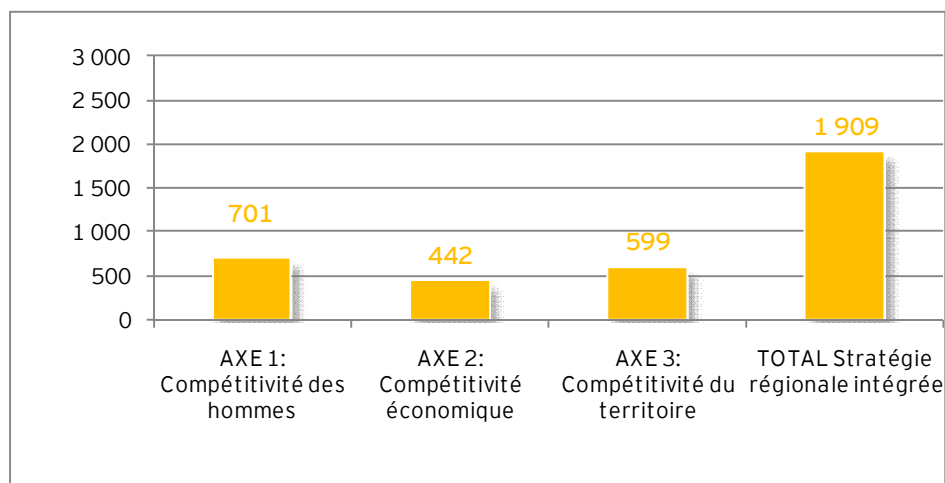
Les trois axes du développement durable de la stratégie régionale intégrée

La Stratégie régionale intégrée s'articule autour des trois axes du développement durable, en continuité avec l'approche retenue pour le diagnostic :

- Un axe 1, l'Humain, principal enjeu financier, doté de 701 millions d'euros de contribution européenne

- Un axe 2, l'Économique, doté de 442 millions d'euros de contribution européenne
- Un axe 3, le Territoire, doté de 599 millions d'euros de contribution européenne

Figure 2 - Maquette financière UE par axe de la stratégie régionale plurifonds



Source : Ernst & Young, données AGILE

La finalité unique retenue, à savoir « *développer la compétitivité réunionnaise* » permet de répondre aux besoins du territoire en cohérence donc avec les stratégies locales et aux orientations des sommets européens récents, de Göteborg et particulièrement de Lisbonne.

Cette finalité impliquait que les programmes européens encouragent et/ou accompagnent à la réalisation d'un tournant préparant La Réunion à un système moins administré sans pour autant prendre le risque d'affaiblir les secteurs traditionnels ou d'ignorer le nécessaire rattrapage en matière de politique et d'infrastructure publiques.

Ainsi chacun des **trois grands axes stratégiques** est orienté vers un objectif de Compétitivité. Ils se déclinent en deux volets :

- Un volet en lien avec la notion de « rattrapage » et des handicaps structurels,
- Un autre volet devant impulser et/ou soutenir des tournants et des innovations.

L'évaluation à mi-parcours de chaque programme européen présentera une approche différenciée des mesures selon ces deux axes.

Les éléments structurants de la stratégie régionale plurifonds (extraits)

L'enjeu de la programmation :

- développer une compétitivité qui prend en compte les atouts et les contraintes spécifiques de l'île soit un impératif de cohérence et de continuité pour répondre aux défis permanents de La Réunion.

La stratégie :

- des réponses adaptées face **aux nouveaux défis** issus de la mondialisation et aux nouveaux enjeux du développement durable.

La compétitivité humaine : promouvoir et valoriser le potentiel humain

- Favoriser l'innovation et réfléchir l'avenir à l'échelle internationale

- Poursuivre l'effort de qualification et de professionnalisation pour mieux lutter contre l'exclusion et accompagner les secteurs porteurs d'emploi

La compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international

- Préparer un pôle économique à l'échelle de l'Océan indien
- Consolider les bases du développement économique et social

La compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance :

- Placer le développement durable au cœur des choix d'aménagement
- Aménager pour accompagner la croissance démographique

En s'appuyant sur une gouvernance d'ensemble : mieux décider pour mieux construire le modèle réunionnais de compétitivité.

Ce processus d'élaboration de la stratégie régionale intégrée la « protège » aujourd'hui d'une éventuelle obsolescence dans le nouveau contexte international marqué par une forte crise économique et financière.

Ainsi, les orientations prises en lien avec les nouveaux défis ont conservé leur pertinence à l'échelle de la stratégie. Cependant des réajustements pourront être nécessaires, au niveau, non pas des axes mais de certaines mesures (voir suite du rapport d'évaluation). Il est également utile de noter qu'une convergence croissante fait jour à La Réunion sur les secteurs prioritaires de développement. Depuis plusieurs années les divers documents stratégiques ou de cadrage se recentrent autour des mêmes secteurs fréquemment appelés Domaine d'Activité Stratégique (DAS). La stratégie régionale pluri-fonds s'y intéresse également, généralement dans les axes de « tournant ».

S'agissant des axes qui traduisent la continuité, on notera que les caractéristiques structurelles telles que l'éloignement, l'étroitesse du marché, la croissance démographique, le territoire contraint renvoient à des problématiques de développement qui se maintiennent depuis plusieurs décennies quelques soient les alternances politiques

3.2. Évolution du contexte et impacts sur la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- La partie qui suit a pour objectif d'étudier :
 - d'une part, l'évolution des contextes économique, social, réglementaire, politique aux échelles locale, nationale et internationale. Cette analyse ne se veut ni exhaustive ni aussi complète que celle du diagnostic initial, l'option de présenter les faits les plus marquants ou en lien avec la stratégie régionale intégrée ayant été retenue ;
 - d'autre part, dans quelle mesure ces changements exercent-ils ou pourraient-ils exercer une influence sur la pertinence de la stratégie régionale intégrée ainsi que sur sa mise en œuvre.
- L'analyse qui suit a donc été circonscrite à ces deux aspects qui permettent d'aborder l'essentiel de la cohérence et de la pertinence de cette stratégie pluri-fonds.
- Cette partie est complétée pour chaque programme européen par une analyse des points spécifiques de la pertinence et de la cohérence (cf. rapport d'évaluation de chaque programme européen).

3.2.1. Les évolutions majeures du contexte économique local

Une croissance en berne¹¹

En 2008, l'économie réunionnaise continuait à se démarquer positivement de la situation nationale par une croissance de son PIB¹² de 3.1 % en monnaie constante contre +0.4 % pour l'ensemble national. Toutefois, ce résultat s'inscrivait comme le moins performant depuis l'année 1996 avec une perte de 1.3 points par rapport à la croissance de 2007. En monnaie courante, le PIB a augmenté de 6.9 % en raison de l'inflation dont le taux s'est établi à 3.7 % en raison de la hausse des prix de l'investissement et des prix à la consommation en 2008.

L'année 2009 marquera le passage de la croissance ralentie à la récession. En effet, le PIB, exprimé en monnaie constante a chuté de 2.7%¹³, retrouvant ainsi le niveau de 1993 après une chute de 6 points du taux de croissance. L'Indicateur du Climat des Affaires (ICA), indicateur synthétique de l'activité marchande confirme cette baisse à partir de 2008, aggravée en 2009, selon l'IEDOM¹⁴.

La croissance démographique se poursuivant, la récession de 2009 conduit à un PIB/habitant en chute de 3.6 % en valeur et de 3.9 % à prix constants.

Tableau 2- Quelques indicateurs macro-économiques¹⁵

en millions d'€ courant	2003	2004	2005	2008	2009
PIB	10 513	11 234	12 061	14 700	14 420
Valeur ajoutée des secteurs marchands	6 244	6 733	7 215		
Valeur ajoutée des secteurs non marchands	3 697	3 892	4 136		
Consommation finale des ménages	6 844	7 293	7 806	9 220	9 340
Consommation finale des administrations	4 431	4 753	4 976	5 590	5 690
PIB/habitant en €/tête	13 887	14 611	15 475	18 200	17 544

Source : INSEE

Cette baisse du PIB est générée essentiellement par la chute de l'investissement (- 7.8 %) en lien avec le contexte de crise économique à l'échelle internationale. Ainsi, l'encours de crédit d'investissement des entreprises a diminué de 2,3 % de décembre 2008 à décembre 2009 contre une hausse de 6,6 % entre 2007 et 2008¹⁶.

Pour rappel, l'investissement réunionnais s'appuie essentiellement sur :

- **Le secteur des travaux publics** dynamisé par les projets de génie civil et d'équipement public, après l'important chantier de la route des Tamarins ;
- **Le logement** qui subit une crise majeure. La chute de la construction privée pourrait résulter du début de saturation du marché alors que La Réunion connaît un fort déficit en logement social ou intermédiaire. De plus, les annonces successives de remise en cause des mesures de défiscalisation sur

¹¹ L'essentiel des données quantitatives est fourni par l'INSEE, sauf mention différente

¹² Produit Intérieur Brut

¹³ En comptes rapides.

¹⁴ Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer

¹⁵ Comptes définitifs, en base 95 de 2003 à 2005 et Comptes rapides, en base 95 de 2008 à 2009

¹⁶ Source IEDOM, rapport 2010

le logement neuf sont venues renchériser les hésitations des investisseurs. La demande en logement social demeure forte mais le passage de l'ancien régime de défiscalisation au nouveau, privilégiant le logement social mobilise beaucoup de temps. Le passage d'un dispositif à un autre n'a pas permis une continuité de l'action publique en faveur du logement. Ainsi, à ce jour, aucun projet de construction de logement social défiscalisé n'est passé en phase opérationnelle au premier semestre 2010¹⁷. La baisse de la livraison de logements en 2009 par rapport à 2007 s'établit à 14 % pour une livraison de 9 700 logements. A ces difficultés d'ordre économique et financière s'ajoutent les retards pris dans la planification urbaine.

L'activité portuaire révèle également en partie l'état de santé économique de La Réunion. Là aussi, les indicateurs passent au rouge. Pour la première fois depuis 2002, le tonnage des marchandises conditionnées en vrac solide a diminué. Les arrivages de ciment et de clinker nécessaires au BTP ont baissé de 33 % en quantité en 2009. Le charbon utilisé par les centrales thermiques chute de 8 %. La quantité de sucre brut et en vrac a également baissé, en 2008.

Tableau 3 - Trafic de Port Réunion selon la nature des marchandises

<i>En tonnes</i>	2007	2008
Vrac liquide	676 190	780 753
Vrac solide	1 522 505	1 372 580
Roulier (véhicule)	62 964	64 053
Marchandises conteneurisées	1 767 729	1 985 743
Marchandises diverses	182 721	83 834

Source : INSEE

Ainsi, certains observateurs économiques analysent cette situation comme celle de la fin d'un cycle : « *Caractérisée par de fortes turbulences enregistrées notamment dans le secteur du BTP, ..., l'année 2009 marque probablement la fin d'un cycle dans l'histoire économique de La Réunion* ». ¹⁸ En tout état de cause, cet éventuel passage d'une phase de croissance d'un cycle économique à une phase de stagnation ou de récession, impacterait plus la préparation de la prochaine programmation que celle qui est en cours.

Des secteurs économiques différemment touchés par la crise

Globalement, tous les secteurs économiques principaux sont affectés par la crise mais différemment. On observera que l'action ou la décision publique exerce un effet conséquent, parfois positif, parfois négatif. La consommation des ménages, quant à elle, demeure un facteur de dynamisation économique.

Les défaillances d'entreprise illustrent les difficultés économiques et financières actuelles dès 2008 et s'élèvent de 22.3 % entre 2007 et 2008.

Tableau 4 - Défaillance d'entreprise à La Réunion

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Industrie	51	61
Commerce	109	91
Construction	177	236

¹⁷ Source orale : CESR

¹⁸ Rapport 2009 de l'IEDOM, édition 2010, avant-propos, p 5

Secteur d'activité (NES5)	2007	2008
Service	161	221
Total	498	609

Source : INSEE, BODACC

La valeur ajoutée, soit la richesse créée, par le **secteur primaire** fait figure d'exception avec une forte croissance de 11 %. **La valeur de la production agricole** de 2009 (386 millions d'euros) progresse de 2.1% par rapport à 2008. Mais ces résultats sont à nuancer à la lumière des éléments suivants.

En 2008, cette hausse s'élevait à 11,4 % pour une valeur de 371,7 millions d'euros, s'expliquant par les bons résultats de la filière végétale ainsi que par une forte et historique hausse du coût des consommations intermédiaires. En 2008, l'agriculture, sur un plan macro-économique, a subi une forte hausse du prix des intrants : + 16.5 % en 2008 soit + 25.6 millions d'euros pour un montant de 181.3 millions d'euros soit près de la moitié du montant total des productions agricoles.

En 2009, le coût des intrants baissent, les productions végétales (hors canne) et animales reculent mais la prime bagasse-énergie¹⁹ (estimée à plus de 20 millions d'euros) améliore sensiblement la valeur de la production de canne et entraîne ainsi une progression du revenu agricole moyen. Sans cette prime, la valeur de la production agricole aurait baissé de 3.5%, le revenu net d'entreprise agricole de 1.8 % et le résultat agricole de 1.4 %.

De plus, la structuration de certaines filières notamment pour l'Élevage permet une régulation du prix des intrants stabilisé pour l'exploitant. Les intrants sont donc vendus sur place à un prix garanti et stabilisé par un fonds de compensation. Une modélisation des unités de production permet également de calculer le revenu moyen de certains agriculteurs et de compenser des difficultés conjoncturelles sur la base d'un revenu garanti. Ainsi, les résultats économiques globaux de l'agriculture peuvent contraster avec la moyenne des résultats micro-économiques des exploitants.

Par ailleurs, la notion de consommation de proximité notamment pour les produits frais prend une dimension spécifique dans la réalité du contexte insulaire réunionnais à forte croissance démographique.

A noter, en outre, en avril 2009, la création de l'Association réunionnaise des organisations de producteurs de fruits et légumes, AROP-FL, premier pas vers une interprofession Fruit et Légumes constituée avec les présidents de cinq organisations de production de fruits et légumes.

Tableau 5- Indicateurs de revenus agricoles

En millions d'€	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁰
Valeur de la production	312.3	349.5	359.4	338.2	376.3	386.0
Résultat agricole global	164.0	205.2	213.0	196.0	195.6	214.4

Source : INSEE -AGRESTE

Tableau 6 - Indicateurs agricoles de 2009

	2003	2008	2009
Résultat agricole/exploitation En €	22 480	28 213	31 075
Résultat agricole/ha de SAU En €	3 894	4 407	4 862
Résultat agricoles/actif UTA ²¹ En €	15 235	17 293	18 975

¹⁹ Application de l'article 53 de la LODEOM

²⁰ Chiffre provisoire

	2003	2008	2009
Nombre d'exploitation	7 620	6 933	6 900
UTA totales	11 244	11 311	11 300

Source INSEE- AGRESTE

S'agissant de la pêche, on compte 288 navires et 538 marins inscrits (respectivement 3.9 % et 2.3% de l'ensemble national). L'année 2008 est marquée par la progression des exportations de produits de la pêche en quantité comme en valeur. Ainsi, un excédent commercial, pour ces produits, apparaît pour la première fois depuis 2002 :

Tableau 7 - Importations et exportations des produits de la pêche à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
Exportations en tonnes	4 109	3 939	3 628	3 762	4 807
Exportations en millions d'€	35.8	43.5	36.7	38.1	47.8
Importations en tonnes	9 728	10 100	9 916	8 761	9 039
Importations en millions d'€	41.6	48.0	46.0	45.3	46.3

Sources: INSEE -DRAM, douanes, IEDOM

La chute du BTP se traduit par une dégradation de 15 % de sa valeur ajoutée en 2009. Son chiffre d'affaires chute de 30 % pour s'établir à 1,45 milliards d'euros. Le bâtiment non résidentiel se maintient par les projets hospitaliers et, le génie civil, par le lancement des nouvelles stations d'épuration ainsi que des investissements sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable. Le plan de relance de l'État, incluant le Fonds de compensation de la TVA, à hauteur de 91 millions d'euros comme les chantiers de relance pour un montant de subvention de 36,4 millions d'euros devrait permettre également d'atténuer les effets économiques et sociaux de la fin d'une période de forte tension caractérisée par une dynamique de la demande souvent supérieure aux capacités de l'offre et génératrice de hausse des prix.

L'industrie amortit relativement la chute de 10 % de sa valeur ajoutée. Les baisses les plus importantes s'observent dans les secteurs liés à la construction tels que l'industrie des produits minéraux et les industries des biens intermédiaires.

Les industries agro-alimentaires bénéficient d'une relative et certainement provisoire protection du fait de la stabilité de la consommation finale des ménages.

Les services marchands subissent une baisse de 1 %. Le secteur des TIC se maintient, encore stimulé par un effet de « rattrapage » et une dynamisation des marchés liée à l'innovation : passage au haut débit, smartphone, 3g, forfait Télévision/téléphone/internet, ... Toutefois, le marché risquerait de subir des perturbations du fait de la présence d'un nombre important d'opérateurs (7 à 8 actuellement). Selon l'ARTIC²², « *les TIC sont le 2^{ème} secteur de l'économie réunionnaise et celui qui progresse le plus vite. Avec un effectif qui fait plus que doubler tous les cinq ans, un chiffre d'affaires qui progresse de 15 à 20 % par an, la filière est devenue en quelques années avec l'ensemble des services aux entreprises le secteur le plus porteur de progression de*

²¹ Unité de travail annuel des exploitants, co-exploitants et autres actifs familiaux

²² Association Réunionnaise des Technologies de l'Information et de la Communication (organisation professionnelle)

*l'économie et de l'emploi*²³ ». Selon cette association, le chiffre d'affaires annuel de la profession s'élèverait à 1,5 milliard d'euros essentiellement pour les activités de téléphonie et d'internet.

L'activité touristique retrouve, en 2009, un niveau supérieur à celui de 2005 soit l' « avant Chikungunya » mais inférieur à celui de 2003 qui s'établissait à 432 000 visiteurs. L'IRT²⁴ établit à 421 900 le nombre de touriste en 2009 soit une hausse de 6.4% par rapport à 2008.

Le marché de France métropolitaine alimente l'essentiel du flux et le surcroît de flux. Il représente 8 touristes sur 10.

Le tourisme affinitaire génère plus d'un déplacement sur deux (progression de 13 % pour atteindre 222 800 en 2009) dont seulement 30 % d'entre eux préférant résider à l'hôtel ou en résidence de tourisme.

Ces 421 900 touristes auront dépensé près de 306 millions d'euros à La Réunion durant leur séjour en 2009 comme en 2008 (pour 396 400 touristes).

En outre, l'année 2008 marque une reprise de la tendance à la hausse du trafic aérien : + 3.7 % pour Gillot et + 5.5 % pour Pierrefonds qui couvre 7% du trafic aérien de La Réunion.

Tableau 8 - Trafic passager des aéroports de Roland Garros et de Pierrefonds

Nombre de personnes	2004	2005	2006	2007	2008
Passagers à l'arrivée	841 162	814 050	695 582	822 693	859 095
Passagers au départ	839 899	814 139	699 779	818 405	854 546
Transit	10 253	34 739	55 800	74 741	68 138
Total	1 681 061	1 651 825	1 422 385	1 715 839	1 781 779

Source : INSEE

Ainsi, le transport aérien se maintient-il alors que le transport de marchandise souffre du ralentissement économique comme vu précédemment.

L'hôtellerie de trois ou quatre Etoiles représente près de 46 % de l'ensemble des structures et 72 % des chambres offertes sur un ensemble réunionnais de 50 hôtels et de 2 096 chambres (- 30 % par rapport à 2005) au 1^{er} septembre 2009.

La capacité d'accueil remonte difficilement : - 4 % successivement en 2007 et en 2008. Par conséquent, le taux d'occupation augmente légèrement en s'établissant à 59.1 % mais, sans pour autant rejoindre le niveau de 2005 (60.2%).

L'offre hôtelière réunionnaise est inférieure à celles de Martinique ou de la Guadeloupe. L'écart est plus important pour les hôtels classés 3 ou 4 étoiles. Cette différence peut s'expliquer en partie par la durée du voyage et donc le prix du billet d'avion, au départ de la France continentale.

Tableau 9 - Comparatif des capacités d'accueil en hôtellerie des DOM en 2010

	0 *	1 *	2 *	3 *	4* et luxe	Non classé	Total
Guadeloupe	26	65	539	2 628	1 295	0	4 553
Martinique	586	58	554	1 841	675	8	3 722
Réunion	33	59	488	1 087	403	20	2 090

²³ Le qui fait quoi de l'association réunionnaise des professionnels des techniques de l'information et de la communication, 2010-11

²⁴ Ile de La Réunion Tourisme

	0 *	1*	2*	3*	4* et luxe	Non classé	Total
Guyane	185	0	63	897	0	22	1 167

Source : INSEE

Tableau 10 - Évolution de la fréquentation hôtelière à La Réunion

	2005	2006	2007	2008
Chambres offertes ²⁵	1 062 000	887 000	800 000	768 000
Chambres occupées	639 000	460 000	468 000	454 000
Nuitées ²⁶	1 112 000	761 000	799 000	807 000
Arrivées ²⁷	437 000	354 000	347 000	331 000
Taux d'occupation ²⁸	60.2	51.8	58.4	59.1

Source : INSEE

Les autres modes d'hébergement tels que les gîtes, les chambres d'hôte ou les meublés, représentent une capacité de 2 600 lits au 1^{er} septembre 2009.

Une gouvernance économique modifiée

La Réunion a de nouveau été témoin de l'arrivée de capitaux extérieurs modifiant le système décisionnel des sociétés locales. Ainsi, dans certains secteurs pouvant être considérés comme stratégiques tels que l'industrie du sucre-énergie, les banques, le commerce, l'hôtellerie, ... une modification de l'actionariat en faveur d'acteurs extérieurs à l'île s'est produite durant les trois dernières années. Les nouveaux décideurs se caractérisent donc par un raisonnement économique et financier à l'échelle de leur groupe et dans une envergure internationale. **La gouvernance économique se déplace à l'extérieur de l'île.**

Bien que cette situation puisse inquiéter certains observateurs et acteurs de la vie réunionnaise, elle révèle toutefois l'attractivité de l'appareil de production et du marché réunionnais. La croissance démographique comme la relative stabilité sociale et pour certains, les centres de recherche et la qualification de la main d'œuvre peuvent rendre confiants et intéressés des actionnaires extérieurs. Toutefois l'éloignement et l'étroitesse du marché et du territoire, malgré les prévisions d'une population d'un million d'habitants en 2030, maintiennent les handicaps structurels et nuisent à une plus forte attractivité économique de l'île.

A l'inverse, les actionnaires réunionnais peuvent désormais considérer que limiter la croissance de leur groupe sur le seul sol réunionnais présente des risques croissants. Leur stratégie semble de plus en plus animée par une volonté de diversification des zones géographiques et/ou des biens et des services produits. La baisse du plafond de défiscalisation en faveur de l'investissement productif (voir en 1.2.3) viendra renforcer cette tendance. Les activités dans l'immobilier ou les transactions foncières restent cependant très attractives et permettent parfois de maintenir des présences financières localement.

Les anticipations pessimistes pourraient être entretenues du fait de la situation de forte difficulté d'un des grands groupes diversifiés réunionnais.

De plus, les montages financiers pour mettre en place des outils de production ou des projets immobiliers présentent des coûts croissant pouvant devenir rédhitoires.

²⁵ Nombre de chambres existantes x nombre de jours ouverts à la location dans l'année

²⁶ Prend en compte le nombre de personnes hébergées et leur durée de séjour, soit le total des nuits passées par les clients dans les établissements hôteliers

²⁷ Nombre de clients différents qui séjournent dans les hôtels

²⁸ Nombre de chambres occupées/nombre de chambres ouvertes à la location

Des banques se protégeant en premier lieu

« Le système bancaire réunionnais n'a pas été affecté par les difficultés financières internationales nées de la crise des subprimes et de la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Néanmoins, quelques établissements bancaires locaux ont été impactés par la hausse des taux sur le marché interbancaire et la montée des risques de crédit consécutive au ralentissement de l'activité économique. Ils ont également été confrontés à une baisse de la demande de financement. (...) Le retour à une plus grande rigueur dans les règles de l'octroi des concours a contribué également à limiter la distribution des crédits.²⁹»

L'encours total des financements consentis par les établissements de crédit implantés à La Réunion s'établit à la fin 2009 à 17,3 milliards d'euros³⁰ suite à une hausse de 1,9 % contre une progression de 8,2 % en 2008. Les encours de crédit aux entreprises (investissement et exploitation) ont diminué, 2009, de 4,1 %³¹ par rapport à 2008.

Les créances douteuses brutes portées par le système bancaire réunionnais ont fortement progressé : + 38.0%³² de 2008 à 2009 alors qu'elles avaient déjà augmenté en 2008 de 19,4 %. Elles s'élèvent à 983 millions d'euro en 2009. Mais, le poids de ces créances douteuses ne représente que :

- 5.7 % de l'ensemble des crédits accordés ;
- 4.2% des encours bruts de crédit consentis. Ce taux demeure inférieur à ceux de la Martinique et de la Guadeloupe (respectivement 6.9 % et 7.9 %).

Les encours de crédit à la consommation des ménages ont également baissé de 2,1 % en glissement annuel achevant ou interrompant leur cycle de croissance continue de plusieurs années. De plus, le nombre de dossiers déposés à la commission de surendettement ont augmenté de 51 %.

Les banques ont donc été amenées à prévoir des charges de provisionnement de « risque pays » qui progressent de 142,6% entre 2008 et 2009 pour s'établir à 120 millions d'euros. «Les résultats nets dégagés par la majeure partie des banques devraient cependant être en ligne avec ceux des années précédentes ».³³

3.2.2. Une forte montée du chômage accroissant le risque de développement de la précarité sociale

Une population toujours jeune et toujours plus menacée de précarité

En 2008, la population réunionnaise est estimée à 805 500 habitants par l'INSEE dont plus d'un tiers de jeunes âgés de moins de 20 ans³⁴. Elle se répartit comme suit :

- 34,9 % de moins de 20 ans contre 25 % de l'ensemble des français,
- 28,5 % âgés entre 20 et 39 ans,
- 25,3 % âgés entre 40 et 59 ans,
- 8,2 % âgés entre 60 à 74 ans,
- 3,1 % âgés de plus de 75 ans.

²⁹ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁰ Source : INSEE

³¹ Source : IEDOM

³² Source : INSEE

³³ Source : IEDOM, rapport annuel Edition 2010

³⁴ Source : INSEE

L'âge moyen s'établit à 32 ans contre 39 ans en France métropolitaine. La fécondité reste relativement élevée : 2,44 enfants par femme en 2007. Le sommet de la pyramide des âges s'élargit en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées : + 22 000 personnes de plus de 60 ans entre 1999 et 2008.

Le taux de chômage réunionnais, qui demeure le plus élevé des départements d'outre-mer, est supérieur à la moyenne européenne et à celui de chaque État membre : 27, 2 % (au sens du BIT) et reste supérieur au taux de France métropolitaine de 9,1 % au deuxième trimestre 2009. On note qu'entre 2004 et 2007, il baisse pour se stabiliser en 2008 et remonter en 2009.

Durant l'année 2009, 10 000 chômeurs supplémentaires sont enregistrés selon l'INSEE et comme indiqué dans le tableau ci-après. Cette hausse s'impose avec la même ampleur aux hommes et aux femmes. La barre symbolique des 100 000 chômeurs a été atteinte pour la première fois depuis 2003. Le taux de chômage des jeunes se maintient à un niveau très élevé : 51 % des actifs âgés entre 15 et 24 ans sont chômeurs contre 24 % en France métropolitaine. A noter que l'INSEE estime que 38 200 personnes ne sont pas considérées comme étant au chômage au sens du BIT ou du Pôle Emploi mais souhaiteraient travailler. Elles sont classées comme inactives au sens du BIT car elles ne font pas de recherche active ou ne sont pas disponibles au moment de l'enquête.

Tableau 11 - Évolution de la population active au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population active	298 900	301 700	315 100	313 100	318 500	323 900
Tx d'activité 15-64 ans en %	58,3	58,0	59,4	58,7	59,8	60,5
Tx d'emploi 15-64 ans en %	39,5	40,8	43,0	44,4	45,1	43,9

Source : INSEE

Tableau 12 - Évolution du chômage au sens du BIT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de chômeurs	96 200	88 900	86 700	75 900	78 000	88 200
Taux de chômage en %	32,2	29,5	27,5	24,2	24,5	27,2
DEFM ³⁵	92 591	90 159	86 417	77 488	72 133	103 240
Nombre moyen de bénéficiaires d'allocations de chômage			39 700	39 600	45 200	
Nombre d'allocataires de minima sociaux ³⁶			148 779	142 572	140 801	140 049
Nombre de bénéficiaires de minima sociaux			289 486	275 499	268 771	

Source : INSEE

Une forte chute de la masse salariale et de l'emploi privé

La baisse de l'emploi salarié marchand notamment dans le BTP a entraîné une chute de la masse salariale privée en 2009. La masse salariale globale baisse de 0,4 %. Les secteurs connaissent des situations différentes comme vu précédemment.

³⁵ Demande d'emploi en fin de mois, inscrits au Pôle Emploi, fin d'année

³⁶ RMI, ASPA, AAH, ASS, API, RSO

Tableau 13 - Évolution de la masse salariale par secteur entre 2008 et 2009

Secteurs	Évolution
Construction	-15,4 %, 1 emploi/5 a disparu
Produits minéraux	-12,5 %
Industrie de la viande et du lait	+1,8 %
Secteur secondaire autre que viande et lait	Baisse
Commerce	-3,5 %
Réparation automobile	-3,3 %
Hôtellerie, restauration	-2,5 % après une progression e 2,8 % en 2008
Autres services aux particuliers	+ 5,6 %
Secteur public	+3,2% (hausse des points d'indice et du nombre de personnels)

Source : INSEE

Le montant des indemnités chômage (ASSEDIC) versées aux ménages augmente de 2,8 % en 2008 puis de 32,2 % en 2009 pour atteindre 450 millions d'euros en 2009, soit un niveau jamais atteint auparavant selon l'INSEE.

Les salariés se trouvant sans emploi depuis 2008 ou 2009 bénéficient encore de ces indemnités. A partir de l'année 2011 et s'ils ne trouvent pas un nouvel emploi, ces chômeurs entreront dans la catégorie de « fin de droit », ce qui laisse présager une hausse des bénéficiaires du RMI et une nouvelle baisse de leur revenu et donc de leur pouvoir d'achat.

Dans le **BTP**, la destruction d'emploi s'établit à environ 7 000 en 2009 par rapport à septembre 2007. Les effectifs moyens annuels s'établissent en 2009 à 19 740 salariés après 23 880 en 2008.

Dans **les services marchands**, la création d'emplois reste soutenue en 2007 : + 5 000 avec les transports (+11 %), les services aux entreprises (+17 %) ainsi que les services aux particuliers qui ont créé un millier d'emplois.

Les secteurs « **hôtels, restaurants, cafés** » affectés par le chikungunya, retrouvent en 2007 le niveau de 2005.

Les **secteurs non marchands** présentent des effectifs en hausse de 1,6 % pour atteindre 90 000 emplois. Leur poids dans l'ensemble des effectifs salariés ne cesse de diminuer passant de 50 % en 2000 à 44 % en 2007.

Les effectifs non salariés se comptent au nombre de 26 700 en 2007 après une hausse de 11 % par rapport à 2006.

A noter également que **les activités de gestion et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement** donnent lieu à des activités marchandes. Leurs effectifs ont augmenté de moitié entre 2000 et 2006. En 2006, 1 700 personnes employées se répartissent à 78 % dans les activités principales suivantes :

- Enlèvement et traitement des ordures ménagères qui compte plus de 800 salariés,
- Activités en lien avec l'eau, environ 550 salariés.

L'action publique en faveur de l'emploi se poursuit avec divers dispositifs. Ainsi, les emplois aidés s'établissent à 24 046 en 2009 contre 18 604 en 2008. 87 % d'entre eux émergent dans le secteur non marchand. Mais ceci n'inverse pas la courbe du chômage.

Une consommation des ménages fragilisée bien qu'à peu près et jusque là maintenue

La forte dégradation du marché du travail a impacté **le revenu d'un grand nombre de ménages et donc leur consommation**. Déjà en 2008, un ralentissement de la progression de la consommation s'observait. Il se

poursuit en 2009, avec une progression de 1.0 % en monnaie constante. Ceci contraste avec la période 1998-2007 durant laquelle la croissance de la consommation suivait un rythme annuel moyen de 4.6 %.

Par conséquent, les biens de consommation importés chutent de 6.8 % en valeur affectant particulièrement l'équipement du foyer et l'édition, puis l'habillement (respectivement -14.8 %, - 11.8 % et -6.9 %).

Le revenu disponible brut progresse depuis 10 ans à La Réunion. Cependant, un ralentissement de sa croissance s'observe depuis 2008 (2009 : +1.8 % en valeur et +1.3 % en volume, soit la plus faible hausse depuis 20 ans).

Tableau 14 - Évolution du revenu disponible brut (RDB) à La Réunion

	2004	2005	2006	2007	2008
RDB en millions d'€	9 067	9 691	10 316	10 942	11 533
Évolution hors inflation en %	3.0	4.6	4.6	4.6	4.1
RDB/habitant en €	11 792	12 435	13 052	13 709	14 278

Source : INSEE

La masse salariale contribue toujours à la progression du revenu des ménages : les salaires ont progressé de 5.2 % et sont estimés à 7.8 milliards d'euros en 2008.

En 2007, on compte 68 518 emplois publics en incluant les emplois aidés et 57 200 hors emplois aidés. En 2009, la masse salariale du secteur public croît de 3.2 %.

La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale de 8,5 % s'explique en partie par les transferts de fonctionnaires d'État (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) vers les collectivités territoriales. Le poids des emplois de la fonction publique territoriale dans l'emploi public poursuit donc sa croissance : 44 % en 2007 contre 39 % en 2002 (respectivement 45 % et 50 % pour la fonction publique d'État).

Avec les emplois aidés, la fonction publique territoriale représente 52 % de l'emploi public (35 793), contre 38 % pour l'État et 10 % pour la fonction publique hospitalière.

Pour 1 000 habitants, on dénombre 37 agents territoriaux à La Réunion, 34 pour l'ensemble des DOM et 23 en métropole en 2007.

Les prestations sociales perçues représentent l'autre grande composante du RDB et s'élèvent à 3 milliards d'euros après une hausse annuelle de 4,1% en 2009. Elles permettent d'éviter une chute des revenus proportionnelle à celle des emplois. Elles augmentent de 9,0 % en 2009. Le montant des prestations sociales dans leur ensemble franchit ainsi le cap du milliard d'euros.

Au titre du RSTA³⁷, mis en place en mars 2009, 36 millions d'euros ont été versés aux personnes dont le revenu brut est inférieur ou égal à 1.4 SMIC. Il s'applique au titre des périodes d'emploi effectuées depuis le 1er mars 2009, et a vocation à être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA), fixée au plus tard au 1er janvier 2011. Les conditions précises d'application du RSA à La Réunion sont précisées dans l'Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 relative à l'extension et adaptation dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

La précarité à La Réunion demeure importante : en 2009, 140 000 allocataires (dont 65 600 érémistés) ont touché un **minima social**, pour une somme globale en hausse de 11 millions d'euros (+1.6%).

Les indemnités ASSEDIC progressent encore plus vite (+32,2 %). Elles s'élèvent à un niveau jamais atteint auparavant : 450 millions d'euros après une hausse de 9.1 % en 2008.

³⁷ Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité

Ainsi, le niveau de vie n'est pas encore trop affecté mais reste menacé à court terme. Le revenu disponible brut des ménages augmente d'1% en monnaie constante ce qui permet à la consommation de résister. Ceci bénéficie au Commerce et à la production locale notamment pour les biens alimentaires. Toutefois, les achats de véhicules des ménages sont affectés depuis 2008 avec une baisse en 2009 de 10 %. Les importateurs auraient réduit leur commande de 22 % en anticipant une poursuite de cette baisse.

Les revenus versés par l'État et le Département et notamment les prestations sociales, tout comme la qualité du dialogue social ont permis à La Réunion de maintenir une cohésion sociale et d'atténuer la récession économique. Toutefois, conserver cette cohésion sociale et renouer avec la croissance économique, restent des défis importants et délicats.

3.2.3. Action publique et gouvernance

Un début de programmation marqué par les échéances électorales

Le début de mise en œuvre des programmes opérationnels européens 2007-2013 a été marqué, sur le plan de la gouvernance, par une forte activité électorale. En effet, toutes les élections au suffrage universel direct ont eu lieu.

Tableau 15 - Déroulement des élections depuis 2007

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
Élections présidentielles	Avril/mai 2007	Changement de gouvernement et d'approche du développement de l'outre mer : passage de la LOPOM ³⁸ à la LODEOM ³⁹ promulguée en 2009, à prévoir l'arrivée du RSA en 2011
Législatives	Juin 2007	Pas d'impact autre que les lois votées depuis 2007
Cantonales	Mars 2008	Changement de majorité avec la même présidence, d'après les interlocuteurs rencontrés, pas d'impact sur les projets et les co-financements du Département Mais transfert total de la compétence RMI et APA au Département
Municipales	Mars 2008	Modification en conséquence dans les EPCI ⁴⁰ Ré examen des documents d'urbanisme (SCOT ⁴¹ et PLU ⁴²) Redéfinition des projets d'infrastructures ou d'équipements publics et abandon de certains
Européennes	Juin 2009	Passage de trois (puis deux) députés réunionnais au Parlement européen à un député
Régionales	Mars 2010	Annulation des projets Tram-Train et MCUR ⁴³ qui devaient mobiliser des fonds européens (FEDER) et redéploiement souhaité autour de la route du Littoral, d'autres équipements routiers, des équipements de proximité sportifs et culturels, d'un réseau de Transports urbains en site propre avec des éco-bus, le

³⁸ Loi Programme pour l'Outre-Mer, promulguée en 2003, dite Loi Girardin

³⁹ Loi pour le développement Économique de l'Outre-Mer, en vigueur actuellement

⁴⁰ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁴¹ Schéma de Cohérence Territoriale

⁴² Plan Local d'Urbanisme

⁴³ Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise

Scrutin	Date	Impact sur le contexte et/ou la SRI
		<p>Trans-Eco-Express et de travaux de protection et de valorisation du patrimoine bâti historique</p> <p>Redéfinition de la stratégie touristique, de la stratégie TIC, du soutien à l'agriculture et à l'agro-alimentaire ainsi qu'aux acteurs culturels</p> <p>Ré-examen de l'avant projet de SAR⁴⁴</p> <p>Élargissement de la zone de coopération qui devrait partir des îles voisines pour aller vers les pays du canal du Mozambique, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Australie.</p> <p>Adoption du nouveau cadre d'intervention pour le soutien aux entreprises</p> <p>Obligation d'élaboration d'un nouveau PRDF⁴⁵</p>

Outre le fait que les périodes électorales peuvent entraîner des ralentissements de l'activité administrative, il est également observable que les changements de majorité politique dans certaines communes dont les deux plus grandes de l'île (Saint-Denis et Saint-Paul), puis dans la collectivité régionale, ont entraîné des modifications substantielles de la commande publique.

Les changements, renvoyant à la problématique de gouvernance territoriale, ont réduit les possibilités d'anticipation des entreprises et notamment celles du BTP. A noter toutefois que les plans de financement des projets d'infrastructure n'étaient pas toujours finalisés. De plus, ces projets présentaient des effets structurants très variables.

S'agissant des projets plus structurants, notamment en lien avec l'assainissement, la prévention des risques naturels ou la rénovation urbaine, on note qu'ils répondent à des défis structurels de La Réunion et qu'ils ont été maintenus. De plus, lorsque les cofinancements notamment européens ou en lien avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) étaient déjà acquis voire mobilisés, les nouveaux décideurs ont maintenu les projets.

Aux retards déjà existants **dans l'élaboration et dans la validation finale des documents d'urbanisme et d'aménagement**, des PLU au SAR, en passant par les SCOT, s'est ajouté un temps légitime de chaque nouvelle majorité politique estimant nécessaire de « revisiter » ces projets de documents stratégiques.

Des collectivités territoriales de plus en plus contraintes financièrement

La baisse des importations précédemment exposée entraîne une baisse de l'octroi de mer qui se répercute sur les finances territoriales. Une baisse de 14,2 % est déjà observée sur l'octroi de mer en 2009. De plus, la suppression de la taxe professionnelle n'est pas de nature à rassurer les collectivités territoriales même si l'État annonce une compensation.

Le budget globalisé des 26 collectivités territoriales (24 Communes, 1 Département, 1 Région) représente la somme de 3,6 milliards d'euros en 2008 contre 2,9 en 2004. Les dépenses de fonctionnement représentent 62,5 % soit 2,2 milliards d'euros essentiellement portés par les frais de personnel pour les communes (73%). Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent pour leur part à 1,3 milliard d'euros en 2008 contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente (*source : IEDOM*)

Selon l'IEDOM, **la Région** présente « *une situation financière saine en dépit de la réalisation d'un programme d'investissement important* ». Elle s'appuie sur l'agence de notation internationale Standard & Poor's qui a confirmé la note à long terme favorable de la collectivité locale à BBB+ et ce depuis 2003. Toutefois, elle avait

⁴⁴ Schéma d'Aménagement Régional

⁴⁵ Plan Régional de Développement des Formations

ajouté en 2009 une perspective à « négative » en raison du programme d'endettement lié au Tram-Train, aujourd'hui annulé. Ses recettes s'élèvent à 550 millions d'euros, hors recours à l'emprunt soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2007. Elles sont principalement constituées de dotation et subvention (51%) et du produit de la fiscalité (46%). Les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en baisse de 12,4 % en 2008 par rapport à 2007.

Les finances du **Département** font apparaître en 2008 un écart croissant entre les recettes réelles totales et les dépenses réelles totales de -48,3 millions d'euros en 2008 contre - 16,2 en 2007. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 7,1 % en 2008 pour s'établir à 1,1 million d'euros.

Les frais de personnel progressent de 7,3 % par rapport à 2007.

Les dépenses d'intervention dans le cadre des politiques publiques notamment sociales demeurent le principal poste de dépense soit 84 % des dépenses de fonctionnement et augmentent de 7,1 % en 2008. 53 % de ces dépenses correspondant aux compétences transférées récemment par l'État telles que :

- Le RMI⁴⁶, 334 millions d'euros,
- Le RMA⁴⁷, 12 millions d'euros,
- Le RSO⁴⁸, 40 millions d'euros,
- L'APA⁴⁹, 103 millions d'euros.

Les recettes totales des **Communes** s'établissent à 1,426 milliard d'euros soit un montant proche de celui du Département en 2008. Elles progressent de 2,2 % par rapport à 2007 et de 18,5 millions par rapport à 2004. L'investissement représente en moyenne 30 % contre 25 % en 2004. Sur les 24 communes, 13 présentent une épargne nette positive en 2008 et en 2007. Le produit de l'octroi de mer s'élève, en 2008, à 250 millions d'euros et constitue en moyenne 25 % des recettes de fonctionnement.

Les collectivités territoriales et les EPCI se sentent de plus en plus exsangues financièrement. A la baisse de l'octroi de mer puis, peut-être à sa fin, ainsi qu'à celle de la taxe professionnelle, s'ajoute le fait que la base fiscale est relativement faible à La Réunion dans un contexte de rattrapage et de croissance démographique dynamique. L'importance des dépenses de fonctionnement couvrant les dépenses de personnel pour les Communes et le coût des politiques sociales pour le Département réduisent d'autant leurs capacités d'investissement.

Des acteurs privés se sentant moins soutenus par l'action publique

Les acteurs économiques se sentent moins soutenus par l'action publique nationale qu'auparavant. Celle-ci est perçue comme difficile à anticiper et moins compensatrice des handicaps structurels.

Ainsi, bien que la LOPOM ait été promulguée en 2003, faisant déjà suite à la LOOM⁵⁰ de l'année 2000, la LODEOM pose un nouveau cadre législatif en mai 2009. La déclinaison de cette loi en décrets et circulaires n'est pas achevée à l'heure actuelle, renchérisant la difficulté d'anticipation économique. Des décrets ont été publiés entre décembre 2009 et juin 2010 et certains articles restent encore sans décret : articles 21, 35.VII, 50 I, 50 VI, 50 VII et 50 IX. L'IEDOM⁵¹ écrit, en parlant des mécanismes de facilitation accordés aux entreprises tels que le plan de relance ou le protocole Novelli : « ... la signature des premiers décrets d'application de la LODEOM qui n'est intervenue que fin décembre, en a annulé le potentiel de relance sur l'année 2009⁵² ». L'INSEE signale

⁴⁶ Revenu Minimum d'Insertion

⁴⁷ Revenu Minimum d'Activité

⁴⁸ Revenu de Solidarité

⁴⁹ Allocation Personnalisée pour l'Autonomie

⁵⁰ Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer

⁵¹ Institut d'émission d'outre-mer

également : « *Remise en cause, la défiscalisation par la Loi Girardin n'a pas encore trouvé de relais avec la LODEOM votée en mai 2009, dont les décrets d'application sont parus en décembre* ». ⁵³

De plus, l'issue opérationnelle des « Grenelle ⁵⁴ » et des États Généraux pour l'outre-mer (EGOM) n'est pas encore perceptible pour tous et ceci malgré la mise en place du Conseil Interministériel pour l'Outre-mer (CIOM) et la publication en novembre 2009, d'une série de mesures destinées à favoriser la reprise.

A cela s'ajoutent les annonces gouvernementales portant sur la « chasse » aux « niches » fiscales qui ne peuvent qu'inquiéter le monde économique. Celui-ci a bénéficié des incitations à l'investissement productif depuis la loi de défiscalisation des investissements de 1986. La baisse du plafond de l'investissement de 10 % a été récemment confirmée.

De plus, le patronat de La Réunion se sent de moins en moins entendu. Il s'inquiète pour les programmations à venir et pour la mise en œuvre de certaines mesures nouvelles telles que les zones d'activité, les mesures compensatrices des surcoûts, l'aide au fret, etc.

Quelques éléments sectoriels peuvent enfin être signalés

Dans le secteur de l'énergie, une politique volontariste et jusque là stabilisée et partenariale, a permis d'amener la part des énergies renouvelables à 36,1 % de la production d'électricité en 2008. Toutefois, en 2008, la croissance de la production renouvelable n'a couvert que 9.5 % de la croissance de la production électrique totale. Le soutien apporté à l'installation de chauffe-eau solaire aurait surtout freiné l'augmentation de la demande d'électricité. Ainsi, le nombre d'installations annuelles passe de 5 000 en 1999 à environ 10 000 depuis 2006.

En outre, les entreprises et les ménages ont connu une amélioration, au moins partielle, de leurs conditions de déplacement, avec l'ouverture de la route des Tamarins mi-2009 reliant Saint-Paul à l'Étang-Salé sur une deux-fois-deux-voies.

3.2.4. Les impacts sur la stratégie régionale intégrée

La crise renchérit les handicaps structurels de La Réunion

Pour rappel, à l'image des RUP ⁵⁵, La Réunion se caractérise comme « *un territoire contraint, doté d'un relief et d'un climat difficiles. Son isolement résultant de l'étroitesse de son marché et du grand éloignement fragilise son développement.* »

Les enjeux formulés dans le diagnostic de 2007 ainsi que les grands axes de la stratégie régionale intégrée répondaient tant aux caractéristiques structurelles de La Réunion qu'aux tournants à entreprendre. La crise économique et financière mondiale vient augmenter la nécessité de réussir cette stratégie. Certaines questions doivent tout de même être soulevées.

Vers une fragilisation de la capacité d'investissement public et privé malgré des perspectives de développement ?

Dans un contexte marqué par une complexité accrue, un tarissement de financements et une difficulté d'anticipation, les acteurs publics et privés pourraient réduire leur projet d'investissement ou ne pas réussir à finaliser leurs plans de financement.

⁵² Rapport 2010 portant sur l'année 2009

⁵³ INSEE, Bilan économique 2009

⁵⁴ Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2, le 8 octobre 2009

⁵⁵ Région ultra-périphérique

Pour les acteurs privés notamment locaux, la prise de risque s'accroît, les montages financiers se complexifient et deviennent de plus en plus onéreux.

Les acteurs publics seront tiraillés par « le devoir de faire » en raison du nécessaire rattrapage, de la croissance démographique et des besoins et la difficulté à mettre en œuvre tant sur le plan budgétaire que sur celui de l'ingénierie.

La « croissance verte » ouvrirait des perspectives selon plusieurs experts mais, pourra-t-elle se passer d'une incitation publique ?

Ainsi, selon le Boston Consulting Group⁵⁶, les lois de Grenelle, avec les dispositifs réglementaires et fiscaux prévus, offriraient un potentiel de croissance et d'emplois de la croissance verte qui pourrait représenter d'ici à 2012, 600 000 emplois en France dont 15 000 à La Réunion⁵⁷, et une activité économique de plus de 450 milliards d'euros. Les secteurs les plus concernés seraient les industries électriques, les énergies renouvelables, le génie civil pour la réalisation des infrastructures, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Le SDAGE⁵⁸ de La Réunion approuvée en décembre 2009 fixe un objectif de bon état de 73 % des masses d'eau. Pour ce faire l'office de l'eau pourra prélever six redevances nouvelles sur le principe « pollueur-payeur » et co-financer ainsi des actions.

Le discours de mandature du président de Région du 26 mars 2010 va également dans ce sens : « *La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables constituent bien sur des enjeux majeurs des prochaines décennies dans un contexte de croissance démographique et d'augmentation générale du niveau de vie et du mode de consommation* ».

Sur ce dossier, nous ambitionnons de faire de La Réunion la première île solaire d'excellence en soutenant les initiatives des professionnels du photovoltaïque et en créant pour la première fois une aide financière incitative pour chaque particulier qui fera le choix d'une installation individuelle. Nous entendons renoncer à toute nouvelle expérimentation géothermique, contraire à la protection et à la mise en valeur de notre patrimoine naturel que sont le Volcan et la Plaine des Sables.

A l'inverse nous serons attentifs au meilleur aboutissement des autres projets d'énergies alternatif. »

Enfin, le classement récent des Hauts de l'île en patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO devrait stimuler les projets de protection et de valorisation de cette richesse naturelle, véritable atout de La Réunion. Il devrait permettre aux activités touristiques de prendre un nouvel élan.

La crise impose une capacité d'ajustement et d'adaptation au fil de l'eau du système de gestion des programmes européens à La Réunion

Dans un contexte de turbulences présentes et à venir assorti d'une approche libérale de l'intervention de l'État, les programmes européens font figure de « bouffées d'oxygène » par la fiabilité des engagements et la stabilité des mesures dont la durée de vie couvre au moins une programmation, soit sept années.

Toutefois la stabilité pourrait paraître antinomique avec l'adaptation et l'ajustement à un contexte en mutations rapides et peu prévisibles.

En fait, le double enjeu de « stabilité des appuis et adaptation au contexte » doit trouver sa résolution dans le mode opératoire retenu pour la gestion des programmes européens. Jusqu'à présent, le mode partenarial de gestion des programmes européens mis en place à La Réunion a fait preuve de réactivité et d'adaptation non seulement à l'évolution des règles européennes mais aussi au contexte (Cf. analyse détaillée partie 3.4).

⁵⁶ Cité par l'INSEE, étude de 2009

⁵⁷ Nb : 2,5% des retombées pour 1% de la population compte tenu des potentialités de La Réunion (solaire, déchets verts, etc.)

⁵⁸ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Usées

Il convient d'observer comment cette double capacité d'adaptation, au contexte et aux règles communautaires, continue à être entretenue voire développer autant que de besoin.

Des points d'attention

Quelques points d'attention peuvent être présentés pour la bonne poursuite de la mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée.

- **Comment le partenariat local peut-il amplifier les impacts des actions favorisant l'inclusion sociale dans un contexte de hausse de la précarité sociale ?**

Comme vu précédemment, le contexte social se dégrade et pourrait continuer à se détériorer à l'horizon 2013. Les besoins auxquels répondaient les programmes européens, et notamment le FSE, en ce qui concerne les dynamiques de l'emploi, de l'inclusion sociale et de la formation professionnelle ont donc été accrus. Jusqu'à présent La Réunion a su maintenir sa qualité de cohésion sociale mais celle-ci reste fragile. Il reste donc nécessaire de veiller à la mise en œuvre des actions prévues dans ce sens et d'en suivre leurs impacts.

- **Quelle intervention prioritaire du partenariat État-Région-Département sur les mesures structurantes en cas de difficultés de réalisation ?**

Un accompagnement et un suivi rapproché mobilisant avec plus d'acuité les services État-Région-Département pourraient être nécessaires pour augmenter la probabilité de réalisation de certaines mesures dans les délais prévus. Ainsi, certains dossiers répondant à des enjeux forts ou à des urgences et rencontrant des difficultés particulières de mise en œuvre, pourraient bénéficier d'un suivi rapproché par le CLS. Il serait également intéressant que les bénéficiaires potentiels ou leurs représentants soient informés des efforts spécifiques menés et des démarches entreprises

- **Quelle place pour l'innovation ?**

Plus de 1 400 personnes travaillent dans la recherche et développement en 2009⁵⁹. La recherche privée gagnerait à être soutenue dans le cadre de l'action publique pour répondre à des besoins d'un tissu économique composé de petites entreprises essentiellement.

L'objectif ambitieux de faire de La Réunion la plate-forme européenne technologique dans l'Océan Indien trouve son écho dans le projet actuel de Stratégie Régionale d'Innovation. L'enjeu d'intégration de ce document stratégique dans les programmes opérationnels européens de La Réunion est important tant du point de vue de la cohérence externe de la stratégie régionale intégrée que du point de vue de la réalisation de celui-ci. Une évolution des programmes opérationnels européens allant dans ce sens faciliterait voire contribuerait à garantir la mise en œuvre de la stratégie régionale d'innovation.

Cette participation à la mise en œuvre devrait se faire « naturellement ». En effet, une forte cohérence s'observe sur le plan des orientations des deux stratégies régionales comme cela est exposé, dans sa version du 12 août 2010, non encore définitive. La stratégie régionale d'innovation présente dans son introduction, l'origine et le contexte de la démarche.

« L'État, la Région et le Département de La Réunion se sont engagés, en partenariat, dans les orientations stratégiques déclinées dans les programmes européens 2007-2013 au sein d'une stratégie intégrée pluri-fonds. La recherche-innovation est un thème qui y est affirmé.⁶⁰

La stratégie régionale d'innovation permet de décliner ces orientations et prend en considération, en outre, le contexte suivant :

- *Faire de l'Europe l'Économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et*

⁵⁹ Source : INSEE

⁶⁰ Souligné par nous

qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale (Conseil européen de Lisbonne, mars 2005);

- *Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leur propre besoin (Conseil européen de Göteborg, 2001);*
- *Contribuer à limiter nos émissions de CO2 sans compromettre notre développement (Sommet de Copenhague 2009). »*

Par ailleurs, la démarche d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation a été proche de celle de la stratégie régionale intégrée (pluri-fonds) puisqu'elle a également démarré par une mise à plat des documents stratégiques institutionnels locaux, privés et publics. Elle se démarque logiquement par une plus grande présence du secteur privé et par un spectre plus large des participants qui se comptent au nombre de 150.

Ainsi, les Domaines d'Activité Stratégique (DAS) cités ci-après sont également en forte cohérence avec la stratégie régionale intégrée :

- L'Agro-nutrition en milieu tropical,
- La Pêche,
- La Santé,
- La Technologie de l'Information et de la Communication,
- L'Énergie-Environnement,
- Le Tourisme durable,
- L'Ingénierie-Formation,
- Les Services à la personne.

A noter, qu'à quelques variantes près, ces DAS se retrouvent dans d'autres documents stratégique ou réglementaire : PR2D, LODEOM, GERRI, Réunion Ile Verte, ...

De plus, dans le chapitre exposant les huit orientations stratégiques (2-3), il est précisé : « *Huit orientations stratégiques phares se sont dégagées de cette analyse pour répondre aux trois grandes objectifs d'amélioration de la compétitivité réunionnaise que sont la compétitivité humaine, la compétitivité économique et la compétitivité territoriale. La recherche de l'atteinte de ces trois objectifs et des orientations stratégiques associés doit être engagée en parallèle* ».

Une correspondance peut être établie entre les huit orientations stratégiques de la stratégie régionale d'innovation et les programmes opérationnels européens.

Tableau 16 - Correspondances possibles entre les orientations stratégiques de l'innovation et les PO

Orientations stratégiques de l'innovation	PO concernés
A Élever le niveau de qualification en correspondances avec les réalités et les potentialités économiques particulièrement celles des DAS	FSE
B Construire des outils innovants pour lutter contre l'illettrisme	FSE
C Optimiser la ressource locale par la mise en réseau des structures et des outils	POE
D Mettre les entreprises en situation d'innover	POE
E Créer les conditions de réalisation des projets (en amont)	POE
F Concrétiser l'approche intégrée de l'aménagement du territoire	FEDER / FEADER
G Doter La Réunion d'une plus grande visibilité en matière d'innovation	FEDER / POCT
H Inscire l'innovation dans la cohérence et la durabilité	FEDER / POCT

Source : Stratégie régionale de l'innovation, document provisoire

- **Quelle définition de l'ouverture régionale ?**

Les critères prioritaires de l'ouverture régionale semblent se modifier dans la stratégie de la Région suite au changement de majorité politique. Il importe de redéfinir ou définir les critères qui prévalent pour la suite de l'exécution des programmes européens :

- la proximité géographique (approche de l'ancienne majorité régionale),
- la proximité administrative (Europe),
- la croissance économique des pays de la zone Océan indien (au sens large), qui semble être l'option de la Région actuellement ?

Les nouvelles orientations semblent tourner les espoirs d'ouverture de La Réunion vers la Chine, L'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde sans occulter les îles voisines et notamment l'île Maurice.

Le choix de se tourner vers des pays à forte croissance économique, développés ou émergents, corrobore avec une recherche de partenaires parmi des pays plus stables que les pays voisins comme Madagascar ou la République Islamique des Comores caractérisés par une instabilité politique et ministérielle. Ainsi, les derniers épisodes politiques de Madagascar et des Comores confirment l'instabilité structurelle de ces pays, ce qui ne peut que rendre difficiles des relations de coopération autres que ponctuelles.

Toutefois, en juin 2009, le COMESA et ses 19 membres ont conçu l'« union douanière » du COMESA qui instaurera une zone de libre-échange permettant la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. L'idée d'une union monétaire à l'horizon 2025 est envisagée

Il n'y a pas de changement majeur à noter du côté de :

- L'IOR-ARC⁶¹ qui réunit 18 pays dont l'objectif, à moyen terme, serait de construire un ensemble régional regroupant les pays riverains de l'Océan indien en vue de développer des relations commerciales et industrielles ;
- La SADC⁶² qui vise la promotion du développement économique de l'Afrique australe et comporte 15 membres ;
- La COI⁶³ dans laquelle siège La Réunion en tant que telle depuis 1986 aux côtés des quatre Etats souverains. Elle regroupe les îles du sud-ouest de l'Océan indien

En tout état de causes, ces changements d'approche de l'ouverture régionale ne devraient pas, en tant que tels, exercer d'impact fort sur le dimensionnement du port et des deux aéroports. Les actions en faveur du tourisme, de la mobilité et de la coopération territoriale qui se retrouvent dans le FEDER, FEADER, FSE et POCT devraient en être plus affectées mais les possibilités d'ajustement sont réelles sauf pour la Chine. La recherche d'une nouvelle complémentarité entre les deux aéroports ainsi que la nécessité de changer la gouvernance de l'aéroport avec la création d'une société à statut spécifique influenceront plus les priorités et les capacités de portage des « grands projets » dans ces domaines.

- **La préparation du prochain SAR**

Le projet de SAR revu par la nouvelle majorité régionale ne sera connu qu'en fin d'année 2010.

Il sera alors nécessaire de veiller à ce que les projets initialement prévus ou pressentis dans les programmes opérationnels européens soient en cohérence avec ce document de portée réglementaire.

⁶¹ Marché commun d'Afrique du Sud et de l'Est

⁶² Southern Africa Development Community

⁶³ Commission de l'Océan indien

3.3. État avancement à mi-2010 de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

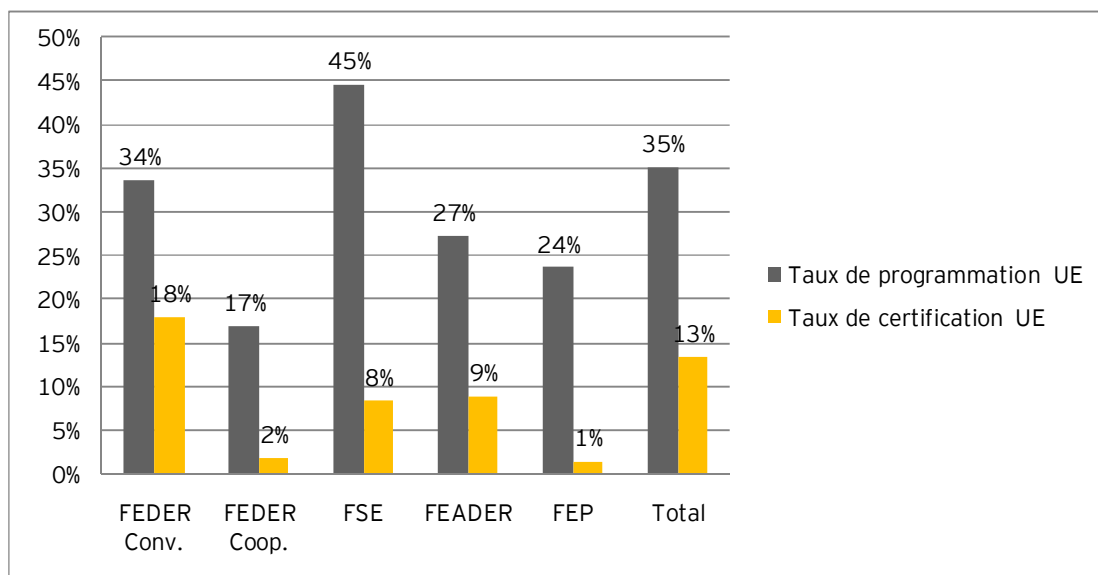
- Cette partie analyse l'état d'avancement de la programmation et les premiers résultats de la stratégie régionale plurifonds de manière transversale, à travers la revue de :
 - L'état d'avancement de la programmation de l'ensemble des 5 programmes européens au 30 juin 2010 et à fin octobre 2010;
 - Les principales réalisations physiques et les premiers résultats ;
 - L'atteinte possible des objectifs de la stratégie régionale plurifonds et les éventuels impacts macro-économiques à mi-parcours.
- Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de l'état d'avancement des réalisations et résultats.

3.3.1. État d'avancement

Taux d'avancement financier présenté par programme européen

Le taux de programmation de l'ensemble des programmes européens s'élève à 35% au 30 juin 2010 (670 millions d'euros), avec une programmation très en avance pour le PO FSE (45%) et a contrario, un PO FEDER Coopération en retrait à mi-parcours (17%). Le niveau de certification global atteint quant à lui 13%.

Figure 3 - Taux de programmation et de certification par programme au 30 juin 2010

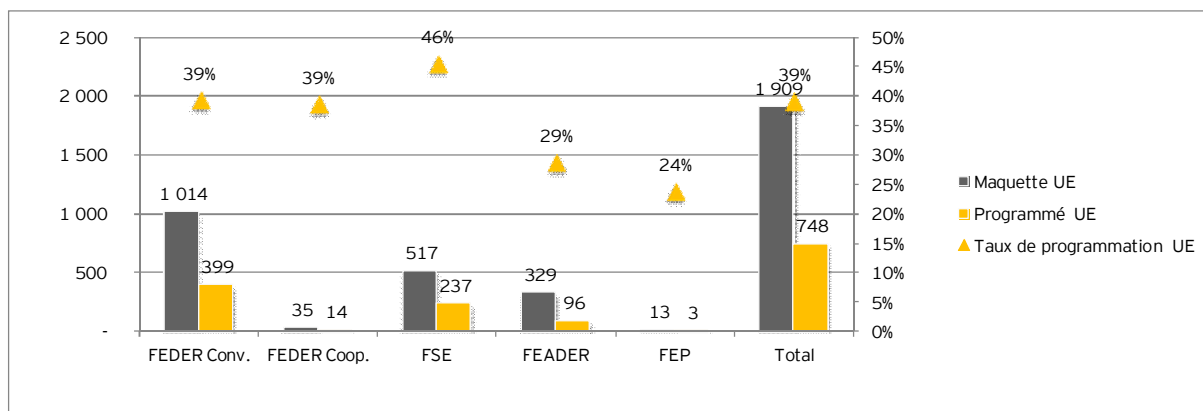


Source : Ernst & Young, Données AGILE au 30 juin 2010

Le rythme de programmation des derniers mois a permis d'augmenter le taux de programmation de 4 points : il atteint à fin octobre 2010 sur l'ensemble des fonds européens 39% de programmation, soit un montant total de fonds européens programmé de 748 millions d'euros. Le plus faible niveau de programmation constaté sur le programme opérationnel FEDER Coopération à fin juin 2010 a été rattrapé : il s'élève à 39% à fin octobre. En revanche, la programmation du FEP (24%) n'a pas évolué depuis fin juin 2010. Le rythme de consommation des

programmes opérationnels FSE et FEDER Convergence reste soutenu avec une programmation UE atteignant respectivement 46% et 39% à fin octobre.

Figure 4 - Taux de programmation et de certification par programme à fin octobre 2010

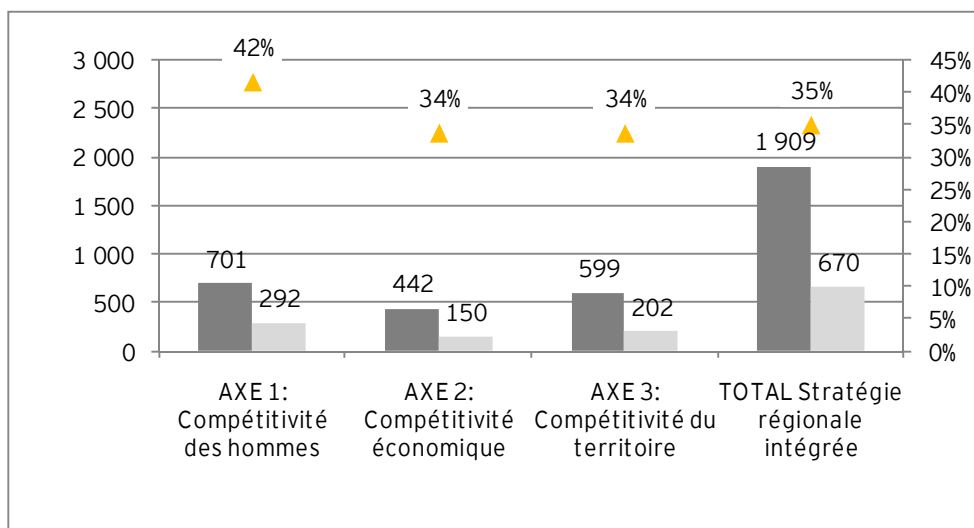


Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Taux d'avancement de la programmation présenté par axe stratégique et par objectif de la stratégie régionale intégrée (à partir des données au 30 juin 2010)

À mi-parcours, 670 millions de 1 909 millions d'euros ont été programmés au titre de la stratégie régionale intégrée. La lecture du taux de programmation par axe de développement durable de la stratégie régionale plurifonds permet de noter **une certaine homogénéité du niveau d'avancement des axes**, l'axe 1 étant le plus en avance avec 42% de taux de programmation, soit 8 points supérieurs aux deux autres axes (34%) :

Figure 5 - Maquette, niveau et taux de programmation UE par axe



Source : Ernst & Young, données AGILE au 30 juin 2010

Pour rappel, les trois axes de développement durable de la stratégie régionale plurifonds sont déclinés en 15 objectifs, avec une prédominance des objectifs 221 « Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels » (422 M€) et 122 « Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique » (340 M€) qui pèsent près de 40% de la stratégie :

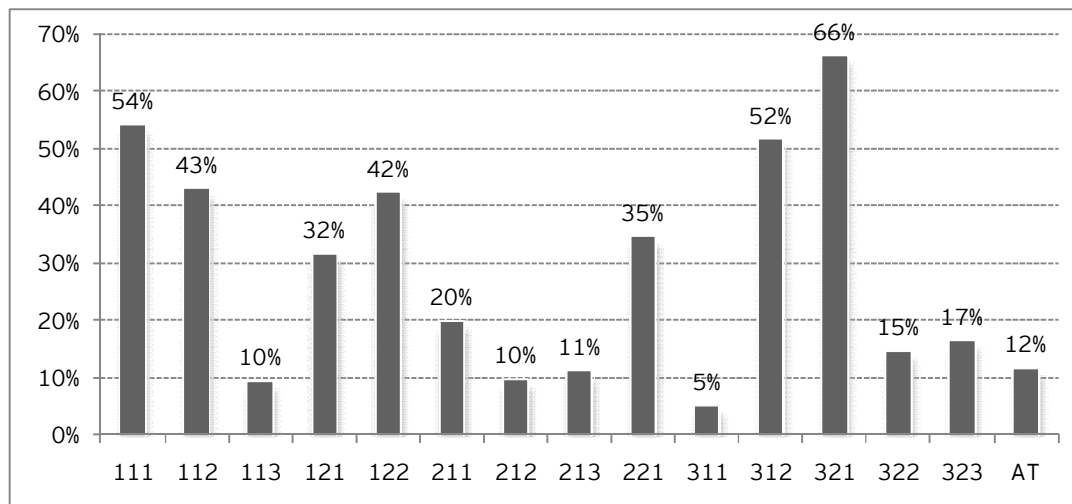
Tableau 17 - Maquette UE des objectifs de la stratégie

Axe	N° de l'objectif	Intitulé des objectifs de la stratégie	Maquette UE (M€)
Axe 1 « compétitivité des hommes »	111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	117,45
Axe 1 « compétitivité des hommes »	112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	86,06
Axe 1 « compétitivité des hommes »	113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	10,73
Axe 1 « compétitivité des hommes »	121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	145,89
Axe 1 « compétitivité des hommes »	122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	340,41
Axe 2 « compétitivité économique »	211	Développer les secteurs stratégiques	95,83
Axe 2 « compétitivité économique »	212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	77,19
Axe 2 « compétitivité économique »	213	Ouvrir les entreprises à l'international	3,00
Axe 2 « compétitivité économique »	221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	422,57
Axe 3 « compétitivité du territoire »	311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	132,60
Axe 3 « compétitivité du territoire »	312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	167,49
Axe 3 « compétitivité du territoire »	321	Compléter et sécuriser le réseau routier	124,00
Axe 3 « compétitivité du territoire »	322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	126,87
Axe 3 « compétitivité du territoire »	323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	48,01
Assistance technique	AT	Assistance technique	10,95

Source : États Excel tenus par l'AGILE

Le taux de programmation des objectifs est très hétérogène d'un objectif à l'autre, avec un objectif 321 « Compléter et sécuriser le réseau routier » principalement porté par la réalisation de la Route des Tamarins, qui atteint 66% de programmation contre 5% pour l'objectif 311 « Structurer et moderniser l'armature urbaine » :

Figure 6 - Maquette UE par objectif de la stratégie régionale plurifonds



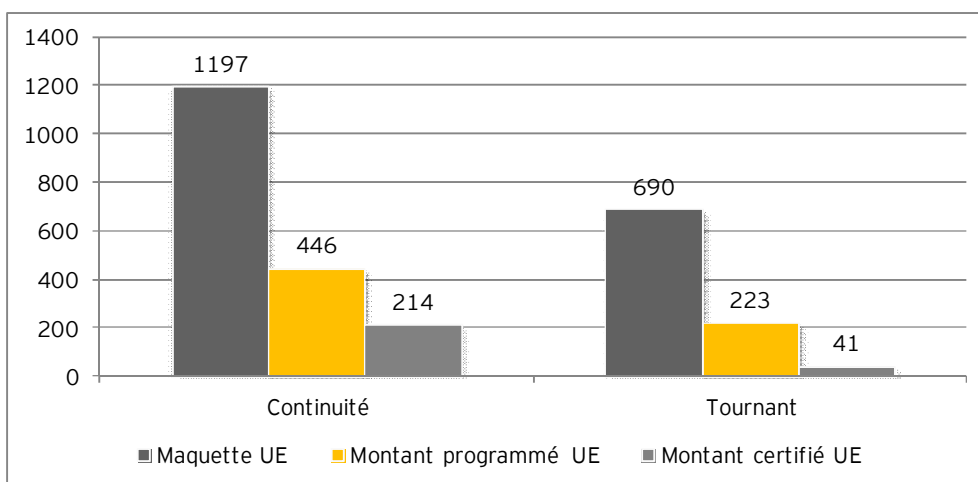
Source : Ernst & Young, données AGILE

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche « tournant - continuité »

A mi-parcours, le pari de la stratégie régionale intégrée est réussi :

- La programmation UE des mesures en « tournant » pèse 33% (223 M€) du montant total de la programmation UE (669 M€). Le taux de programmation est donc en ligne avec l'enveloppe financière des mesures en "tournant" qui représentent 36% (690 M€) de l'enveloppe totale.

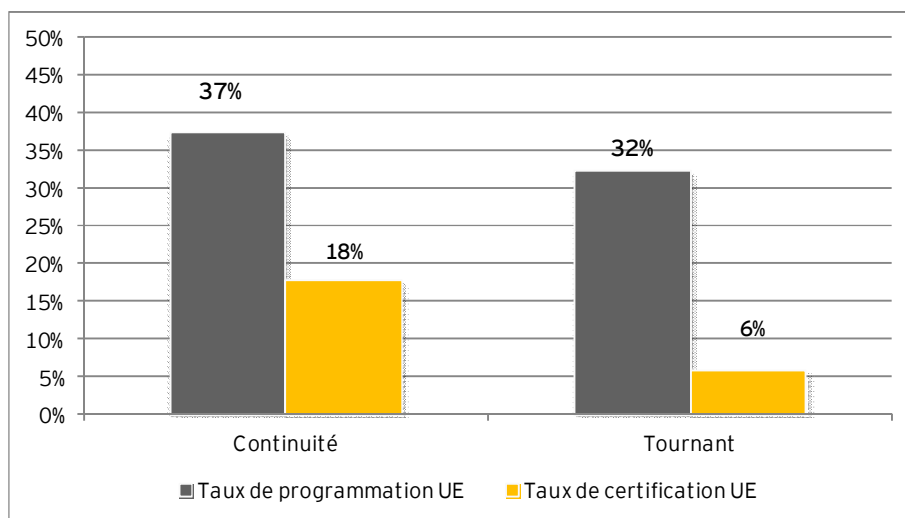
Figure 7 - Mesures en « continuité » et mesures en « tournant » (M€)⁶⁴



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

- La programmation UE des mesures répondant à l'approche en « tournant » s'élève à 32% (223 M€) : il est légèrement en retrait du taux de programmation des mesures s'inscrivant dans une logique de « continuité » qui s'élève quant à lui à 37%. Les taux de certification sont plus hétérogènes, avec un niveau de certification de 6% pour les mesures en « tournant », soit inférieur à 12 points du taux de certification des mesures en « continuité » :

Figure 8 - Taux de programmation et de certification des mesures en « continuité » et en « tournant »



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

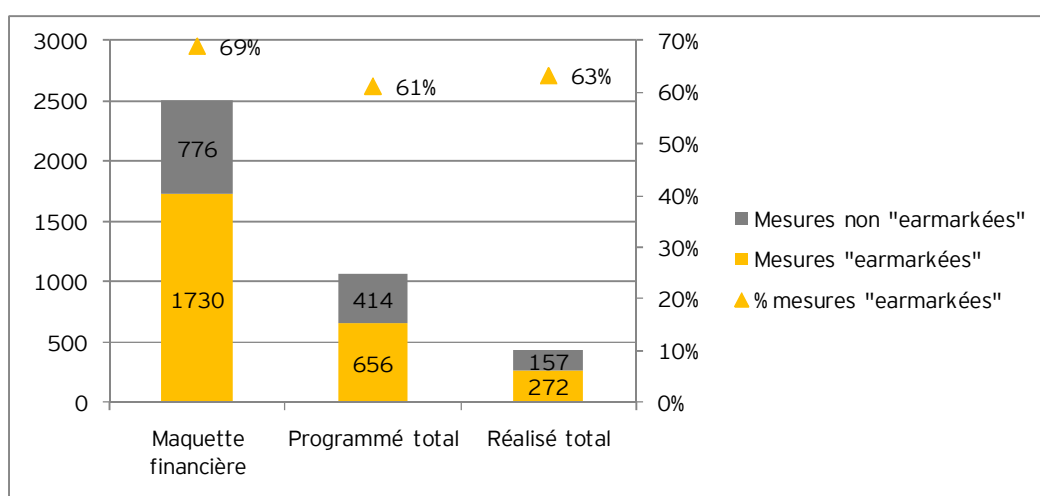
⁶⁴ Cette figure ne comprend pas les 11 millions d'euros alloués à l'assistance technique et les 10 millions d'euros supplémentaires programmés sur le FEADER dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Taux d'avancement de la programmation présenté selon l'approche "earmarking"

La **maquette financière** de la stratégie régionale qui prévoit 69% de dépenses « earmarkées », soit 1 730 M€⁶⁵, s'avère plus **ambitieuse** que les exigences européennes qui ont établi en 2005, par décision du Conseil européen, que les régions en objectif « Convergence » étaient tenues, pour la période 2007-2017, à certifier 60% de dépenses répondant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

A mi-parcours, le taux de programmation des mesures « earmarkées » s'élève à 61% (656 M€), ce qui semble en bonne voie de respect de la réglementation communautaire (in fine, seul le réalisé entre dans le calcul du respect du earmarking⁶⁶):

Figure 9 - Maquette et programmation des mesures "earmarkées"



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

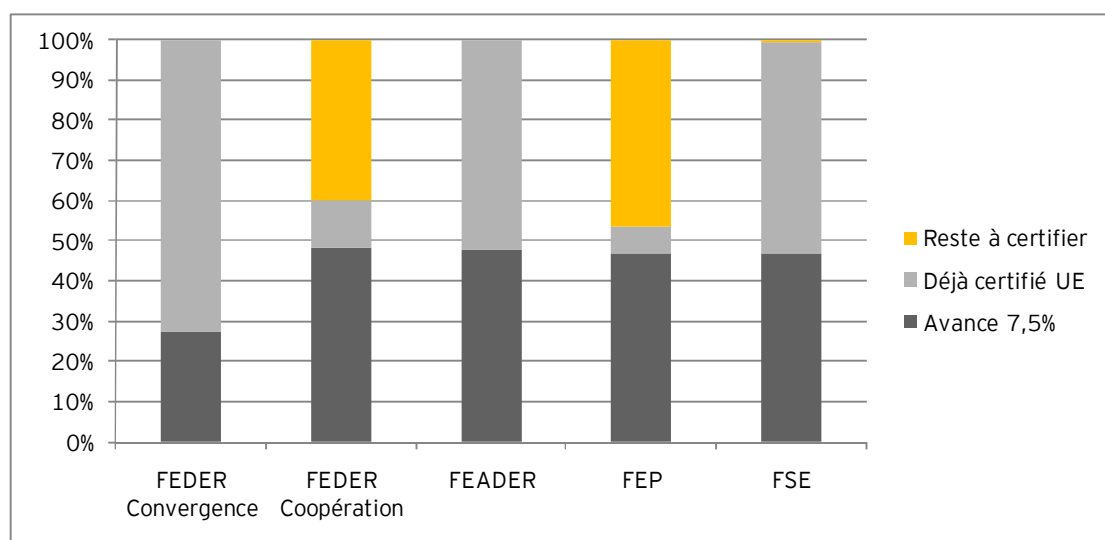
⁶⁵ Montant calculé à partir des maquette UE des PO FEDER Convergence et PO FSE uniquement.

⁶⁶ conformément à l'article 9 du RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999)

3.3.2. Perspective pour la suite de la programmation

Les risques de dégageant d'office sont précisés dans chaque rapport par programme européen. L'évaluation confirme que **le risque de dégageant d'office est nul à fin 2010 pour trois des cinq programmes** que constituent la stratégie régionale intégrée : PO FEDER Convergence, FSE et FEADER. Pour le FEP et le PO FEDER Coopération, les analyses sur le risque de dégageant d'office sont détaillées dans la partie 4 des rapports.

Figure 10 - Situation du dégageant d'office pour les cinq programmes européens



Source : Données de certification des services instructeurs - AGILE au 30 juin 2010

3.3.3. Conclusion : contribution des programmes européens à la stratégie régionale

Le tableau de synthèse présenté ci-dessous précise, pour chacun des objectifs de la stratégie, la contribution des programmes européens en termes de programmation financière et de nombre de mesures alimentant la stratégie (221 mesures au total) :

Tableau 18 - Contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
111	Construire des parcours de formation et professionnels porteurs d'avenir et miser sur des méthodes innovantes	FEDER Convergence	24,4	10,8	44%	3
		FEDER Coopération	0,2		0%	1
		FSE	92,9	52,8	57%	9
sous-total objectif 111			117,4	63,7	54%	13
112	Développer une politique de la mobilité pour favoriser la conquête d'emplois plus diversifiés dans un plus grand nombre de pays	FEDER Coopération	2,2	0,9	42%	1
		FSE	83,8	36,1	43%	8

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
sous-total objectif 112			86,1	37,1	43%	9
113	Appliquer une stratégie d'ensemble pour le renforcement et l'adaptation des ressources humaines	FEDER Coopération	4,1		0%	1
		FSE	6,6	1,0	16%	4
sous-total objectif 113			10,7	1,0	10%	5
121	Favoriser l'inclusion économique et sociale	FEDER Convergence	30,5	11,5	38%	4
		FEDER Coopération	3,2	1,2	37%	3
		FSE	112,2	33,5	30%	15
sous-total objectif 121			145,9	46,2	32%	22
122	Enrichir le vivier de compétences nécessaire au développement économique	FEADER	0,7	0,1	18%	1
		FEDER Convergence	118,8	37,5	32%	6
		FSE	220,9	106,7	48%	9
sous-total objectif 122			340,4	144,3	42%	16
AXE 1: Compétitivité des hommes			700,5	292,2	42%	65
211	Développer les secteurs stratégiques	FEDER Convergence	71,9	13,7	19%	14
		FEDER Coopération	12,3	2,8	23%	8
		FEP	11,7	2,7	23%	10
sous-total objectif 211			95,8	19,2	20%	32
212	Mettre les infrastructures d'échange au service d'une économie d'ouverture sur l'Océan Indien	FEDER Convergence	71,2	7,3	10%	6
		FEDER Coopération	5,0		0%	1
		FEP	1,0	0,3	34%	1
sous-total objectif 212			77,2	7,6	10%	8
213	Ouvrir les entreprises à l'international	FEDER Coopération	3,0	0,3	11%	3
sous-total objectif 213			3,0	0,3	11%	3
221	Conforter et renouveler les secteurs d'activité traditionnels	FEADER	236,8	71,9	30%	32
		FEDER Convergence	184,2	74,7	41%	8
		FEDER Coopération	1,6		0%	1
sous-total objectif 221			422,6	146,6	35%	41
AXE 2: Compétitivité économique			442,2	149,7	34%	55
311	Structurer et moderniser l'armature urbaine	FEDER Convergence	132,5	6,9	5%	7
		FEDER Coopération	0,1		0%	1
sous-total objectif 311			132,6	6,9	5%	8
312	Considérer l'environnement, l'eau et l'énergie comme paramètres majeurs d'un nouvel aménagement	FEDER Convergence	164,5	85,9	52%	13
		FEDER Coopération	3,0	0,7	25%	2

N°	Intitulé objectifs	Pos contribuant à la stratégie régionale intégrée	Maquette UE (M€)	Prog. UE (M€)	% de prog.	Nombre de mesures
sous-total objectif 312			167,5	86,7	52%	15
321	Compléter et sécuriser le réseau routier	FEDER Convergence	124,0	82,2	66%	4
sous-total objectif 321			124,0	82,2	66%	4
322	Attribuer l'usage des sols de manière à permettre à l'économie de poursuivre son développement	FEADER	53,3	9,9	19%	15
		FEDER Convergence	73,6	8,8	12%	3
sous-total objectif 322			126,9	18,7	15%	18
323	Poursuivre une politique volontariste des Hauts ruraux et des espaces forestiers	FEADER	37,5	7,5	20%	18
		FEDER Convergence	10,5	0,5	4%	1
sous-total objectif 323			48,0	8,0	17%	19
AXE 3: Compétitivité du territoire			599,0	202,4	34%	64
AT	Assistance technique	FEADER	1,1	0,1	12%	4
		FEDER Convergence	8,2	1,1	13%	1
		FEDER Coopération	0,8	0,0	3%	1
		FEP	0,3	-	0%	1
		FSE	0,4	0,1	17%	1
sous-total objectif AT			10,9	1,3	12%	8
TOTAL Stratégie régionale intégrée			1 909,0	669,7	35%	221

Les analyses sur la contribution des programmes européens à la stratégie régionale intégrée sont complétées pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une revue des réalisations financières et physiques du programme analysé et une analyse de leur valeur ajoutée pour répondre aux objectifs de la stratégie.

3.4. La mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds

Rappel méthodologique :

- Cette partie analyse le système de gestion et de suivi plurifonds mis en place à La Réunion, à travers la revue de :
 - l'efficacité de l'organisation générale mise en place,
 - l'animation transversale (information, publicité et communication) des programmes,
 - la qualité et l'efficacité de la gestion et du pilotage stratégique et opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes,
 - la fiabilité et l'efficacité du système de suivi-évaluation.
- Cette partie est complétée pour chaque programme (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.1. L'efficacité de l'organisation générale mise en place pour l'ensemble des programmes européens

Un système de gestion et de pilotage unique en écho à une stratégie unique

La mise en œuvre des programmes européens s'effectue dans le cadre de la stratégie régionale intégrée plurifonds dont la pertinence a été interrogée ci-dessus. Le système de définition et de mise en œuvre de ces programmes, lui aussi intégré, soutient le déploiement de cette stratégie :

- Un partenariat étroit entre l'État, la Région et le Département constitue le fondement du système de gestion de la programmation.
- La gouvernance des programmes et en particulier la programmation sont conduites par un Comité National de suivi (CNS) et un Comité local de suivi (CLS), instances uniques plurifonds co-présidées par les membres du partenariat.

Tableau 19 - Composition des comités

	Comité local de suivi (CLS)	Comité national de suivi (CNS)
Composition	Représentants de l'État (SGAR), du Conseil Général (Directeur Général des Services) et Régional (Directeur Général des Services)	Représentants de la Commission Européenne, des administrations centrales, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général et des socioprofessionnels locaux
Rôle	Instance en charge de la programmation de l'affectation des aides européennes.	Instance en charge du suivi continu des programmes européens. Le CNS peut décider des adaptations rendues nécessaires à la bonne exécution des programmes et évalue les actions engagées.
Rythme des réunions	Mensuel	Annuel (complété par des consultations écrites)

Source : AGILE

- Le suivi et le pilotage opérationnel des programmes est le fait d'une structure unique, association sans personnalité morale : l'AGILE, composée d'agents de la Préfecture, de la Région et du Département, créée il y a 20 ans.
- Les responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets sont réparties entre les membres du partenariat.

Le tableau ci-après synthétise cette organisation originale.

Tableau 20 - Le schéma d'organisation par programme à La Réunion

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
Autorité de Gestion	M. le Préfet de La Réunion		M. le Président du Conseil Régional	M. le Préfet de La Réunion par délégation du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture	M. le Préfet de La Réunion
Monitoring des programmes	Cellule Europe AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne) expression du partenariat local État-Région-Département				Cellule Europe AGILE et les Groupes d'Actions Locaux (GAL) pour l'axe 4 LEADER
Comité de programmation	Comité Local de Suivi (CLS) co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil Régional du Conseil Général				CLS et GAL
Services instructeurs	Services du partenariat local État - Région - Département				Services du partenariat local État - Région - Département et GAL
Logiciel de gestion des dossiers	PRESAGE				OSIRIS
Autorité de certification	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Organisme Payeur	Trésorier Payeur de Région avec débit sur compte de tiers		la Caisse des Dépôts et Consignations représentée par Monsieur le Directeur Régional	Agence de Services et de Paiement (ASP)	
Autorité d'audit	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portants sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens (CICC-Fonds Structurels)				
Suivi des programmes	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général			Le comité national de suivi du PO FEP présidé par le Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ou son représentant	Le comité national de suivi des fonds européens à La Réunion, co présidé par le Préfet de région, le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général
Évaluation	Plan Régional d'Évaluation et Comité Régional d'Évaluation plurifonds coprésidé par le Préfet ou son représentant, le Président du Conseil Régional ou son représentant, la Présidente du Conseil Général ou son représentant, et composé de représentants des membres locaux de plein droit du Comité				

	FEDER Convergence	FSE Convergence	FEDER Coopération	Volet Régional du PO National FEP	FEADER
	National de Suivi des Programmes Européens, de représentants des services instructeurs de l'État, de la Région, et du Département, le cas échéant, d'un représentant de l'INSEE, de personnes qualifiées en matière d'évaluation en tant que de besoin.				
Système de contrôle	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Cellule Contrôle du Conseil Régional	Préfecture de La Réunion - Service du Secrétariat Général Aux Affaires Régionales (SGAR)	Agence de Services et de Paiement (ASP)	

Source : Annexe 4 du guide des procédures

Une gouvernance à trois niveaux, qui assure un rythme et une qualité de programmation

La Réunion se distingue des autres régions par un **triple niveau d'instances de pilotage et de programmation** des fonds dont la clé de voûte est un partenariat étroit et solidaire État / Région / Département.

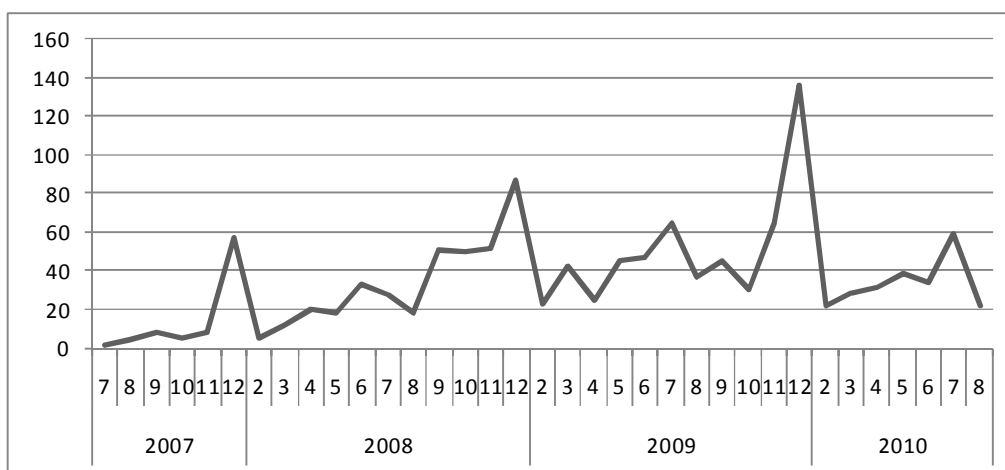
Coprésidé par le triptyque État / Région / Département, le **Comité National de Suivi (CNS)** associe des membres de plein droit (CESR, CCEE, Association des Maires, chambres consulaires, Comité des pêches) et des membres consultatifs associés (représentants Commission européenne et administrations centrales, Délégation droits des femmes). Il a pour rôle, outre l'examen et l'approbation des programmes au démarrage, de suivre et d'évaluer les progrès réalisés tout au long de la programmation et de proposer le cas échéant des révisions de certains objectifs.

Le **CLS** est l'instance de mise en œuvre opérationnelle des programmes. Il est co-présidé par les représentants de l'État, du Conseil régional et du Conseil général et associe les services gestionnaires et instructeurs ainsi que le TPG. Il se réunit mensuellement, analyse chaque proposition de projets, valide leur pertinence et la complétude du dossier d'instruction et entérine le cas échéant la décision de programmation. Il a également une fonction de suivi de la programmation : il propose toutes adaptations nécessaires à la bonne exécution des programmes.

La fréquence régulière et intense de réunions de cette instance permet, par un suivi rapproché de la programmation, de favoriser et de **maintenir la pression sur la programmation** :

- En rythme : le CLS se réunit une fois par mois pour les comités de programmation assurant une programmation en continu des opérations sur l'ensemble des fonds. L'analyse mensuelle proposée ci-dessous fait apparaître un pic de programmation au mois de décembre de chaque année (Cf. figure ci-dessous).
- En qualité : chaque dossier fait l'objet d'une présentation en CLS et d'une analyse des décisionnaires. Les acteurs ont donc une connaissance fine de chaque dossier. Un système de **notes au dossier** rédigées en amont par l'AGILE et éventuellement renvoyée au service instructeur pour correction, guide le CLS dans sa décision. Un sentiment de lourdeur dans le système des notes au dossier a néanmoins été relaté par certains services instructeurs.

Figure 11 - Rythme de programmation des opérations en CLS sur l'ensemble des fonds



Source : Liste des opérations programmées pour l'ensemble des fonds fournies par l'AGILE

Le **CLS restreint** est composé de quatre personnes: les trois représentants du partenariat, le DGS du Conseil régional, le SGAR et le DGS du Conseil général, et le directeur de l'AGILE. Il n'est pas mentionné dans les documents de gestion des programmes. Il se réunit de façon régulière quand l'actualité l'exige. Il définit par exemple les positions à prendre vis-à-vis de Paris ou de Bruxelles. En provoquant la discussion à trois, le CLS restreint permet de « dépassionner » ou « dépolitiser » les dossiers.

Notons que des comités techniques entre cofinanceurs peuvent se tenir en amont des CLS sur des grands projets afin de décider de la répartition du financement.

Un partenariat solidaire, seul interlocuteur de la Commission européenne

Ces instances ont essentiellement pour originalité d'être dirigées par un partenariat à trois têtes. En échangeant très régulièrement, les membres de ce partenariat :

- s'assurent de la cohérence de leurs points de vue sur le plan stratégique. Cela a été notamment le cas au cours de la préparation de la programmation actuelle et c'est le cas actuellement : le CLS restreint se réunit à intervalles très réguliers pour coordonner les travaux de la révision à mi-parcours, échanger sur les options possibles et in fine les proposer pour décision au CNS et à la Commission européenne après décision des instances concernées dans leur institution respective;
- décident de façon très précise du cadre d'intervention des mesures et dirigent leur programmation (dans le cadre du CLS) ;
- entérinent des décisions d'organisation et de gestion opérationnelle des programmes et notamment de la répartition des tâches entre leurs administrations respectives ;

Ce partenariat de nature stratégique et opérationnel se veut également solidaire et joue le jeu de l'unicité et de la cohésion vis-à-vis de l'extérieur : une seule voix s'exprime auprès des instances nationales et communautaires. Cette cohérence de discours vis-à-vis de l'extérieur a été saluée très positivement par tous.

En outre, son mode de fonctionnement et sa composition facilitent la prise de décision : le consensus est souvent de mise et le système a jusque là survécu aux individus.

L'AGILE : une cellule de gestion atypique, neutre, unique et efficace

L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) a été créée le 22 octobre 1990.

Elle a pour objectif principal « d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens à La Réunion, dans un souci de qualité, d'efficacité, de

transparence et de coordination de l'action des services impliqués sur la base d'un partenariat actif entre l'État, le Conseil régional et le Conseil général ⁶⁷» et ce, via deux types de mission :

- le secrétariat des programmes,
- l'animation générale de ces programmes qui comprend la mobilisation des partenaires, la communication, la formation et l'appui technique à la mise en œuvre des programmes communautaires, la diffusion et la vulgarisation, leur suivi et évaluation, la coordination de leurs contrôles.

Depuis 20 ans, l'AGILE conduit ces missions. Elle est reconnue comme une structure atypique et unique dans la gestion des fonds européens, qui a fait ses preuves.

L'AGILE assure un **appui technique aux décisions partenariales** du CLS et est ainsi garante d'une concertation optimale entre les partenaires :

- Elle assure une coordination entre les partenaires et **entre les différents services gestionnaires**. Ces derniers reconnaissent la qualité de ses services ;
- Elle met également en adéquation les circuits de gestion et les systèmes informatiques. Elle est ainsi responsable du paramétrage de l'outil de suivi commun à l'ensemble des programmes (hors FEADER), **Présage**, et doit en contrôler la correcte alimentation par les services instructeurs. L'évaluation mentionne à ce titre quelques faiblesses dans le renseignement de Présage dues à un paramétrage tardif (Cf. ci-après).
- Elle réalise le pilotage financier des programmes et intègre depuis 2009 l'évaluation des programmes avec le recrutement d'un chargé de mission et la mise en place du plan pluriannuel d'évaluation (cf. partie suivante).
- Elle coordonne l'exercice d'exécution prospective et de révision à mi-parcours : la démarche adoptée par le partenariat et soutenue par l'AGILE pour la **préparation de la révision à mi-parcours a été analytique et systématique**.

Les fonctions et périmètres de responsabilité de l'AGILE se sont adaptées au cours de ses vingt années d'existence à l'évolution des programmes, de leur contenu et règles de gestion.

Un partenariat et un système de gestion dont la valeur ajoutée est reconnue par tous

La valeur ajoutée du mode partenarial unique de gestion des fonds européens à La Réunion se mesure à l'aulne de résultats concrets. Ce système de gestion permet :

- une efficience des moyens de gestion regroupés et mutualisés au sein de l'AGILE ;
- l'efficacité dans le rythme et la qualité de la programmation comme le démontrent les résultats des analyses présentées précédemment (respect du earmarking, respect de la dichotomie proposée entre mesures inscrites en « tournant » ou mesures inscrites « en continuité », écartement du risque de dégageant d'office, etc.) ;
- des synergies et une bonne complémentarité entre les programmes.

Ce pilotage unique de l'ensemble des programmes européens inscrits au sein d'une stratégie intégrée est une originalité réunionnaise. La **double intégration** (au niveau stratégique - pour la première fois pour la programmation 2007-2013 et au niveau opérationnel - depuis 20 ans) apparaît d'autant plus efficace quand on la compare à d'autres régions :

⁶⁷ Source : Convention prorogeant la Cellule Europe de La Réunion, l'AGILE, pour la période de programmation 2007-2013, signée le 18 Mai 2010

- elle évite une vue en silos de chacun des programmes voire même de chacun des axes par programme ;
- elle est l'instigateur d'un cadre d'intervention des plus précis et garantit la **définition des mesures pertinentes**, en adéquation avec l'environnement local et le potentiel des projets ;
- elle assure la **programmation de projets matures et évite les lourdeurs dues traditionnellement au cofinancement**. Les contre parties sont en effet négociées en début de programmation et n'ont plus qu'à être affectées par projet dans le cadre de réunions informelles le cas échéant (cf. présentation du processus d'instruction ci-après) ;
- elle propose un **circuit d'instruction unique** ;
- la transparence exigée de la part des services instructeurs vis-à-vis des instances de programmation et de suivi et le suivi quotidien par l'AGILE de la réalité des fonds permettent aux parties prenantes d'avoir un degré de connaissance très fin des programmes, voire même des projets et de leurs difficultés. Cela permet **d'éviter le « pilotage à vue », garantit l'homogénéité des pratiques à tous les niveaux** et assoit la pertinence des décisions de révision à mi-parcours.

Le **fonctionnement réunionnais participe ainsi à l'efficacité des programmes eux-mêmes**. Les systèmes de gestion expliquent souvent des défaillances d'efficacité et des effets réduits de l'intervention communautaire : à La Réunion, en dépit de ces quelques faiblesses, le système de gestion intégré ne constitue que rarement la cause d'effets inférieurs aux objectifs fixés.

Ce système est en outre reconnu par des tiers : à ce titre, le récent rapport Lequiller⁶⁸ souligne sa performance et l'érige en bonne pratique à recommander pour d'autres régions (extrait : « nous recommandons d'envisager la possible création d'agences communes aux préfectures de région et aux conseils régionaux, à partir de l'exemple de l'AGILE à La Réunion, région dans laquelle le taux de programmation est l'un des meilleurs de France »).

Néanmoins deux points d'attention : une certaine fragilité du système et une gouvernance critiquée par certains partenaires pour la trop faible part laissée au débat et à la concertation

Le partenariat a comme clé de voûte quatre responsables au sein de l'État, de la Région, du Département et de l'AGILE. Ils travaillent en étroite coopération depuis plus de six ans, chose rare sur le territoire réunionnais. Le système s'est développé au cours des dernières années avec une constance des responsables : il en est devenu un système pour initiés, et certains interlocuteurs y voient un **risque de fragilisation par l'évolution probable des acteurs. Le partenariat se doit ainsi d'anticiper sa succession en pouvant compter sur un système de gestion solide.**

Par ailleurs, pour certains partenaires, le CNS ne constitue qu'une instance d'information pour les partenaires de la mise en œuvre de la stratégie régionale plurifonds ; tandis que les véritables décisions de nature stratégique et opérationnelle sont prises au sein des CLS. Ces partenaires déplorent ainsi **l'absence de plateforme de débat**, de type réunions techniques, **instance intermédiaire entre CNS et CLS**, qui permettent d'échanger et de suivre la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale intégrée et de proposer des orientations à lui faire prendre au regard des obstacles rencontrés. Cette instance pourrait aussi contribuer à la préparation du CNS en concertation avec les autorités nationales et la Commission européenne et éviter ainsi aux partenaires, autres décideurs publics concernés et représentants du monde économique de se sentir écartés du processus de décision. L'évaluation intermédiaire du DOCUP Objectif 1 en 2003 soulignait déjà que le « système se juge sans doute plus ouvert qu'il n'est en réalité ».

A ce titre, le **Comité régional d'évaluation** a été mis en place à l'occasion du présent exercice d'évaluation à mi-parcours. Sa constitution et ses modalités de fonctionnement sont prévues dans le Plan Régional d'Évaluation

⁶⁸ Source : Rapport Lequiller, député des Yvelines, président de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée Nationale.

2007-2013 des POE (cf. analyse détaillée ci-après). Il prévoit une composition particulièrement large avec l'ensemble des membres de plein droit du CNS, l'INSEE et des représentants des services instructeurs et de personnes ressources en évaluation en tant que de besoin. Il constitue précisément une instance de débat qui s'appuie sur un outil spécifique : l'évaluation de politiques publiques. Ce dernier doit permettre, via les exercices d'évaluation des résultats et impacts des programmes, d'objectiver les situations. Il doit déterminer par exemple les critères d'évaluation de l'efficacité des programmes européens et de leur impact sur le territoire réunionnais.

Le caractère récent de cette instance ne permet pas d'en évaluer son efficacité et en particulier son rôle en matière de concertation et d'appui à la décision politique. Elle apporte probablement une première réponse à cette volonté de débat renforcé.

Mais cette ouverture doit néanmoins être soumise au débat : sa pertinence, ses objectifs, ses modalités pratiques, etc. doivent être questionnés. Le risque est grand de freiner le processus de décision pour une valeur ajoutée non avérée dans une sphère - la gestion des fonds européens - qui reste relativement technique et donc difficilement accessible pour des non spécialistes. Les modalités de fonctionnement du CRE restent à définir dans le respect des fondamentaux du système. Son indépendance doit également être garantie.

Cette partie est complétée pour chaque programme européen (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de leur mise en œuvre.

3.4.2. L'animation des programmes européens

L'animation des POE suit également la logique intégrée mise en place à La Réunion. Un seul plan d'action et de communication pour l'ensemble des fonds a été mis en place dans un souci de rationaliser les moyens et de maintenir une cohérence d'actions. Ce plan d'action et de Communication est financé par le PO FEDER convergence.

Un plan de communication plurifonds

Conformément aux règlements définissant les programmes, les États membres doivent fournir des informations sur le programme opérationnel et les opérations, ainsi que sur la contribution de la Communauté, et ils en assurent la publicité. Ces informations sont destinées au grand public et visent à mettre en exergue le rôle de la Communauté et à assurer la transparence des interventions des programmes européens.

Tableau 21 - Information et publicité dans les programmes européens

Fonds	Article mentionnant l'obligation de publicité
FEDER et FSE	Article 69 du règlement (CE) No 1083/2006
FEP	Article 51 du règlement (CE) No 1198/2006
FEADER	Article 76 du règlement (CE) no 1698/2005

Source : Règlementation européenne

Les mesures d'information et de publicité relatives aux interventions des fonds, FEDER, FSE, FEADER et FEP, visent à augmenter la notoriété et la transparence de l'action de l'Union Européenne à l'île de La Réunion, finalité d'autant plus importante que La Réunion est la région ultrapériphérique la plus éloignée du continent européen.

Les règlements relatifs à chaque fond prévoient le renforcement de certaines règles en matière d'information et de communication et en précise de nouvelles et notamment les obligations suivantes :

- Formaliser un plan de communication, examiné ensuite par la Commission européenne ;
- Désigner des responsables de la mise en œuvre du plan de communication ;

- Mettre en place obligatoirement un certain nombre d'actions : une grande action au lancement du programme, une grande action par an, l'affichage du drapeau de l'Union Européenne devant les locaux de chaque autorité de gestion pendant la semaine de l'Europe à partir du 9 mai.
- Conduire les porteurs de projets financés à assurer une publicité ;
- Publier par voie électronique ou autre la liste des bénéficiaires, du nom des opérations, du montant du financement public alloué aux opérations ;
- Présenter un budget indicatif pour la mise en œuvre du plan de communication
- Prévoir les modalités d'évaluation des actions de communication.

Au niveau national, la circulaire 5197SG du 12 février 2007 définit des orientations pour la communication sur les projets financés et préconise un certain nombre d'actions dans le but de valoriser les réalisations et l'apport de l'Union Européenne en région.

En tant qu'autorité de gestion, l'AGILE assure le travail d'information et de publicité pour l'ensemble des fonds européens. Une personne en charge de la communication a la responsabilité de définir et mettre en œuvre ce plan de communication, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

Sur cette base, le plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013 a fait l'objet d'une transmission officielle via SFC, le 29 mai 2008 pour les PO FEDER Convergence, FSE et FEDER Coopération (version présentée dans le cadre des programmes). Suite aux remarques de la Commission transmises via SFC le 5 juin 2008, une nouvelle version a été transmise le 10 juillet 2008. De nouvelles remarques ont été formulées le 24 novembre 2008 et les autorités locales ont transmis une version n°3 le 29 décembre 2008 qui a été validée le 6 février 2009.

Le plan de communication vise trois objectifs principaux selon les finalités et les objectifs ciblés.

Tableau 22 - Objectifs du plan d'actions de communication

Finalités	Objectifs stratégiques	Public cibles
- Concevoir les porteurs de projets financés par l'Union européenne comme ambassadeur de l'Union européenne. - Valoriser des projets exemplaires	Renforcer les actions d'information sur les possibilités offertes par l'intervention conjointe de l'Union Européenne, des Etats Membres et des autorités locales	Bénéficiaires Partenaires et relais
Renforcer le partenariat régional en matière de communication et d'animation du programme	Sensibiliser, informer et former aux nouvelles orientations stratégiques des programmes opérationnels, aux nouvelles modalités de mise en œuvre et de gestion	Partenaires et relais
Construire une Europe proche des citoyens	Informer du rôle joué par l'Union Européenne en collaboration avec les Etats Membres, dans les interventions concernées et des résultats de celles-ci	Opinion publique

Source : Plan d'actions de communication plurifonds de l'île de La Réunion 2007-2013

Ces objectifs stratégiques ont été déclinés en 10 fiches actions regroupées en trois thématiques, dotées d'un budget propre.

Le plan de communication plurifonds 2007-2013 est doté d'un budget prévisionnel de 600 000€ de FEDER, auxquels s'ajoutent les budgets spécifiques alloués pour des actions spécifiques liées à la communication FEP (10 000€), à la communication FSE (10 000€), à la communication FEDER (10 000€), à la communication sur la coopération (10 000€) et à la communication FEADER (10 000€). La maquette prévue pour les opérations de communication s'élève donc à 650 000€ sur lesquels 350 000€ ont été programmés à fin 2009.

Le plan de communication est piloté par l'AGILE en partenariat par les chargés de mission communication de la Préfecture, de la Région et du Département. Les actions font la promotion des réalisations du DOCUP 2000-2006 et 2007-2013 lorsqu'elles sont disponibles, et les orientations du programme 2007-2013.

Le tableau ci-dessous présente les réalisations en termes de communication et de publicité depuis 2007.

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
Information	1 : Opérations de lancement des POE	20	Opération de lancement des POE (conférence de presse, visite de projets).	Opération réalisée lors du 1er CNS de la période 2007-2013 (novembre 2007) avec l'organisation d'une conférence de presse et la mise en place d'une journée de visite sur le thème du développement durable Bon retour presse avec 4 articles et 3 reportages TV. Action citée en exemple lors du séminaire convergence en janvier 2008 + plusieurs demandes des articles de presse de la part des services de la Commission et du Seom.
			Réalisation d'une plaquette de présentation des POE 2007	Opération réalisée en novembre 2007 : - Tirage de 1 000 exemplaires - Diffusion lors du CNS de novembre 2007
			Diffusion des POE et des plaquettes de présentation des POE 2007	Opération réalisée en juin 2008 : - Courrier de diffusion tripartite - Réalisation de 500 clés USB - Diffusion à tous les relais de terrain identifiés et aux participants des sessions de formation
			2 : Supports grand public	130
			Réalisation d'objets publicitaires aux couleurs de l'Europe	Action réalisée en décembre 2009 : - 2 000 stylos à billes - 200 stylos « prestige » avec étui - 2 000 blocs notes
			Création d'un calendrier de bureau avec photos de projets (20 ans de fonds européens à La Réunion)	Opération réalisée en décembre 2008 : - Tirage de 700 exemplaires, - Partenaires et Relais, Médias et Grand Public.
			Création d'économiseurs d'écran en téléchargement sur le site www.reunioneurope.org	A réaliser

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
	3 : Site internet	70	Mise en ligne des principaux documents notamment les cadres d'intervention	Action qui se réalisera en continu sur l'ensemble de la période et ce depuis 2007 : <ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour des textes règlementaires selon leur parution officielle : 30 documents mis en ligne depuis 2007 - 179 cadres d'intervention étaient mis en ligne au 31.12.09
			Refonte du site internet www.reunioneurope.org	Lancement du nouveau site en octobre 2008 <ul style="list-style-type: none"> - 168 documents mis en ligne (au 31 décembre 2009) - Plus de 31 500 visiteurs (de janvier 2009 à décembre 2009) Action réalisée en novembre 2009 : Développement de 2 modules déficients visuels : <ul style="list-style-type: none"> - agrandissement et réduction de la taille des caractères - audition des pages
			Mailing ciblé pour chaque cadre d'intervention	Action en cours
			Vulgarisation, diffusion des principaux résultats des évaluations, après examens par le Comité de Suivi	Action liée à la mise en œuvre du plan d'évaluation dont la conception a été initiée en 2009
			Mise en ligne des listes des bénéficiaires	Mise à jour mensuelle après la signature des relevés de conclusions définitifs des CLS
	4 : Outils destinés aux bénéficiaires	30	Elaboration d'un guide de procédure des programmes 2007-2013	Action réalisée : Diffusion sur le site des manuels de gestion agréés (9 800 téléchargements du 1er janvier au 31 décembre 2009)
			Mise en place d'une notice à annexer aux conventions relatives aux actions de communication et de publicité	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Impression de 1000 exemplaires - Diffusion auprès des services, des relais et des bénéficiaires
			Réalisation et diffusion de plaquettes spécialisées sur les POE 2007-2013	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un diaporama « bilan INTERREG » diffusée à l'occasion du séminaire de Juin 2008 sur le fed-feder et de la présentation du PO coopération territoriale 2007-2013. A réaliser : <ul style="list-style-type: none"> - Plaquettes spécialisées sur la base des programmes révisés en 2010
Médiatisation	5 : Partenariat média	20	Emissions TV sur l'Europe à La Réunion	Actions réalisées : <ul style="list-style-type: none"> - Action 9 mai 2008 : offre de plateau TV au JT de RFO, réalisation de 2 reportages sur

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				Antenne Réunion et RFO sur des projets cofinancés par l'union européenne : Topazes Coiffure, Cyclotron et Incubateur.
	6 : Relation presse	10	Rubrique Europe dans la presse spécialisée	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une émission Les Nouveaux Défis « spécial Europe » le 23 septembre 2008 : <ul style="list-style-type: none"> o Démarrage des travaux avec l'interview de M Granda - Chef d'unité France lors de sa visite en juin 2008, o Participation au tournage des différents sujets et interviews.
			Organisation de visites de projets cofinancés par l'UE	<p>Actions en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contact pris avec Memento, magazine économique, pour un dossier sur les 20 ans d'Europe - Contact pris avec le magazine de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat - Communiqué de presse sur l'acheminement des intrants (2 articles presse dans la Presse Quotidienne Régionale locale) <p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visite des projets cofinancés dans le domaine de l'environnement CNS d'octobre 2008 (1 article dans la Presse Quotidienne Régionale locale et 2 articles sur internet) - Visite des projets cofinancés dans le domaine de la Recherche, Développement et l'innovation CNS de décembre 2009 (deux reportages radio, deux articles dans la PQR locale, une invitation plateau au Journal Télévisé et un article sur internet.)
	7 : Valorisation de l'Europe au travers des projets cofinancés	20	Contribution des bénéficiaires pour la valorisation des fonds européens à La Réunion à travers la modification de leur packaging	Action à réaliser
			Baptême de rue, salle, place au nom évocateur de l'Europe ou des fonds	
Animation			Présence de La Réunion sur/dans les bâtiments de la Commission à travers des photos/panneaux	<p>Participation de La Réunion à une exposition « l'Europe Outre-mer : richesse et diversité » organisée par le MIOMCT du 10 au 27 novembre 2008 dans les locaux des institutions européennes.</p> <p>Participation aux RegioStars 2009 : La Réunion lauréate du prix RegioStars pour le projet de la centrale de production d'électricité photovoltaïque installée sur les toits de la SITAR</p> <p>Participation à la réalisation d'un cahier central sur « La Réunion et l'indépendance énergétique » dans le magazine Panorama n°31, « changement climatique ». (octobre 2009)</p>
			Constitution d'une banque de fiches-projet, d'articles de presse	<p>Opérations réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'une liste de projets valorisables réalisés - Réalisation de 17 fiches projet - 4 articles de presse, 3 reportages TV

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
				<p>Action en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitution d'une banque de données multimédia sur les interventions de l'Union Européenne à La Réunion (diffusion auprès des services de la Commission et des ministères et sur le site internet) - Constitution d'une banque de données sur les films et reportages réalisés (diffusion sous forme de prêt aux partenaires et relais) <hr/> <p>- Visite de projets co-financés lors de chaque CNS avec association de la presse</p>
	8 : Actions thématiques d'information et de Communication	10 / fonds	Séances d'information et de formation des services, des principaux bénéficiaires et partenaires institutionnels	<p>Les actions d'information réalisées en 2007 avaient pour objectifs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'informer le plus grand nombre sur les modalités d'intervention des fonds pour la période 2007-2013 ; - de les sensibiliser sur les points importants d'inflexion (dotations financières, imbrication des documents stratégiques...); - de présenter les projets de programme et le résultat des négociations locales. <p>9 actions ont été mises en place (SAFER, CESR, CNFPT, Maison de l'Emploi de l'Est, Instance de concertation pour la préparation des POE, réseau des DGS des Collectivités, Réseau des directeurs financiers des Communes) : 139 participants au total.</p> <p>Pour 2008, deux actions de formation réalisées en collaboration avec le CNFPT. (environ 30 participants)</p> <p>Pour 2009, dans le cadre du plan de formation 2007/2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 sessions de formation de base générale sur l'Europe ont été réalisées - 1 module « régimes d'aides » en collaboration avec la DEGEOM (environ 33 participants) <hr/> <p>Promotion des principales thématiques POE afin de mobiliser les porteurs de projets sur les priorités de la politique régionale, de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la coopération régionale</p>
	9 : Evénementiels	250	Mise en place d'une action de communication par an à l'occasion d'un CNS	<p>Actions réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lancement des POE 2007-2013 lors du CNS de novembre 2007, - Lancement du site internet au CNS d'Octobre 2008, - Préparation autour des « 20 ans d'Europe » du CNS de décembre 2009. <hr/> <p>Organisation d'un prix récompensant les</p>
				<p>Action à mettre en œuvre</p>

Évaluation à mi-parcours de stratégie régionale intégrée et du PO FSE 2007-2013 à La Réunion - Rapport final

Thématique	Fiche action	Budget initial (000€)	Opérations programmées	Réalisations
			projets exemplaires sous l'angle de l'originalité de l'action et de son efficacité	
			Mise en place d'un concours thématique (photo, littéraire...) par tranche d'âge sur les projets financés par l'Europe (innovation, agriculture...) à destination d'un public scolaire sur fond de jeu de type « chasse au trésor ».	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
			Organisation d'échanges débats avec les sections européennes (collèges, lycées) et les universitaires	Action à mettre en œuvre
			Journées de visites de projets financés par l'Europe.	Action réalisée : <ul style="list-style-type: none"> - Inauguration de la route des Tamarins (FEDER) - Inauguration de lycées et collèges (FEDER) - Inauguration de la station du Camp Pierrot (FEOGA)
			Création d'une animation itinérante pour les scolaires avec exposition, film, jeux.	Prise de contact avec le CRIJ, labellisé Relais Europe Direct, pour la mise en place de cette action.
	10 : Enquête de notoriété	50	Une évaluation à mi-parcours pour mesurer la notoriété et l'efficacité des actions mises en œuvre.	Action à mettre en œuvre
	TOTAL	650		

Une information des porteurs de projet qui gagnerait à s'appuyer davantage sur les structures relais

Si le grand public semble largement ciblé par les actions de communication, le nombre d'actions ciblant les bénéficiaires potentiels des programmes semble limité au regard de l'importance que ces dernières pourraient jouer dans la consommation des crédits européens par programme. Afin de s'assurer que l'ensemble des bénéficiaires potentiels ont connaissance des possibilités de financement les concernant, il est nécessaire de conduire des actions ciblées, en s'appuyant sur des partenaires relais pour chacun des fonds.

Pour chacun des fonds, cela passe par l'identification de partenaires susceptibles de relayer l'information auprès des bénéficiaires potentiels. Ces relations avec les filières et représentations du monde économique existent déjà pour l'agriculture (exemple de la chambre d'agriculture, les centres techniques, la FRCA pour le FEADER) ou pour l'industrie (ADIR et dans une moindre mesure CCIR) mais pourraient être renforcées dans d'autres secteurs (TIC, tourisme par exemple). Pour les associations enfin, l'identification de relais de type Chambre régionale de l'économie sociale, CCEE pourrait également compléter le travail des services instructeurs.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la procédure d'animation.

3.4.3. La qualité et l'efficacité de la gestion et du suivi opérationnel (instruction, programmation, circuit financier) des programmes européens

Une organisation de l'instruction adaptée

En dépit de certaines difficultés (cf. ci-dessous), les services instructeurs gagnent en expérience et se professionnalisent au gré des programmations successives. Comme évoqué ci-dessus, des facilités dues au système de gestion intégrée accélèrent le montage des opérations :

- des guides de procédures détaillent par type de dépenses et par type de projets la marche à suivre (et non par type de fonds) ;
- comme évoqué ci-dessus, des **notes au dossier** rédigées par l'AGILE sur les dossiers incomplets ou défaillants sont envoyées aux services instructeurs pour réponse en amont de la tenue des CLS. Elles permettent de garantir la qualité des dossiers présentés au comité de programmation. Progressivement, ces notes au dossier constituent la jurisprudence de la gestion des fonds européens à La Réunion ;
- une **haute fréquence jurisprudence de la programmation communautaire des réunions du CLS** ;
- des formations à Présage et aux renseignements des indicateurs organisées pour les services instructeurs.

Globalement, comme déjà évoqué, l'**instruction unique**, décidée par le partenariat local, fluidifie le processus d'instruction et par conséquent de programmation.

Mais une procédure d'instruction plus complexe et des services plus ou moins bien outillés

D'après certains services instructeurs, le **processus d'instruction s'est complexifié** : les exigences vis-à-vis des bénéficiaires ont augmenté, Présage s'avère plus long et plus complexe à renseigner (le nombre d'indicateurs à

renseigner a augmenté par rapport à la période de programmation précédente) et la connexion au logiciel est souvent lente voire défectueuse.

Certains services instructeurs affichent une certaine **réticence au respect des règles et échéances** imposées par la réglementation communautaire. Les mesures portées par ces services s'en trouvent impactées (Cf. détail dans les rapports par fonds). DRAC, DRT, DIREN par exemple ont un fonctionnement propre qui rend la comptabilité avec les fonds communautaires parfois difficile. D'autres, comme la DDE, ont mis en place une cellule Europe qui instruit l'ensemble des dossiers : la cellule s'est fortement professionnalisée.

Sur le FSE en particulier, les services instructeurs se plaignent de la lourdeur de la procédure d'instruction qui exige, en amont, des garanties pour éviter la sanction des contrôles au moment de la vérification de service fait. Ces exigences concentrent l'énergie des services instructeurs : l'animation et la communication sur certains dispositifs innovants s'en trouvent fortement réduites et consécutivement la programmation de ces derniers en retard (Cf. analyse détaillée dans le rapport FSE).

Montage des projets : certains bénéficiaires rencontrent encore quelques difficultés

Les maîtres d'ouvrage déplorent, dans l'ordre de leurs démarches, que :

- il faut parfois s'adresser à plusieurs services instructeurs pour « trouver le bon » : la répartition des périmètres et responsabilités n'est pas claire vis-à-vis de l'extérieur. L'opportunité d'une boîte aux lettres **unique** pour le dépôt des dossiers de candidature est à nouveau posée ;
- la liste des pièces et informations demandées pour la constitution des dossiers est aléatoire ou que parfois il n'y a **pas de liste fournie** ;
- en cas **d'actions récurrentes**, il faut reconstituer le dossier annuellement et qu'aucun allègement soit prévu ;
- s'il manque une pièce au dossier, ils sont souvent relancés tardivement ; plus globalement, la **réactivité** de certains services instructeurs est faible ;
- plus rarement, certains bénéficiaires ont déploré un manque de technicité de services instructeurs : il s'agit essentiellement des services qui ont peu de mesures à instruire qui ne leur permet pas de capitaliser sur l'expérience acquise en matière de gestion de fonds européens ;
- qu'en cas de co financement, en dépit de l'instruction unique, il faut transmettre une copie du dossier de demande aux cofinanceurs. De la même façon, ils exigent chacun d'être récipiendaires des pièces justificatives.

Par ailleurs, le besoin de définir une méthodologie (mode de calcul des coûts et des recettes qui renvoient plus à des problématiques de fonctionnement que d'investissement) pour traiter des **investissements publics générateurs** de recettes pour certains projets cofinancés par le FEDER est prégnant pour les maîtres d'ouvrage concernés et/ou services instructeurs.

Globalement, les maîtres d'ouvrage publics sont moins confrontés aux difficultés évoquées ci-dessus. Pour les grands projets d'investissement notamment, leur cadence est pratiquement été envisagée en début de programmation . Bien sûr, des incertitudes persistent sur la durée des études préalables à ces projets et donc le respect effectif des délais envisagés. Pour certaines mesures (rénovation urbaine par exemple), les projets ont été recensés en début de programmation et, de façon pragmatique, le cadre de référence ajusté en conséquence.

Des difficultés sur les délais de paiement et l'avance de trésorerie

Certains bénéficiaires se plaignent de délais de paiement encore trop longs qui accentuent leurs difficultés financières : c'est surtout le cas de petits porteurs de projets, dont l'assise financière est fragile. Des outils permettent cependant de contourner cet obstacle et sont salués par ces mêmes bénéficiaires :

- Le préfinancement du Conseil régional de certaines mesures FSE
- La caisse de portage mise en place par l'interprofession Canne à sucre verse une avance aux planteurs, remboursée ensuite par la DAF (certaines mesures FEADER)

Par ailleurs, la signature souvent tardive des conventions entre la Région et les bénéficiaires des programmes d'actions pose également des difficultés de trésorerie récurrentes à ces structures : ce constat est néanmoins modéré au regard de la solidité financière des porteurs de projets concernés (CARIF-OREF, AFRAP par exemple).

Une pression élevée des contrôles, perçus comme pléthoriques

La programmation 2007-2013 s'est accompagnée d'une **augmentation des exigences en matière de contrôle**. Pour le **FSE** par exemple, alors que 5% de la dépense étaient contrôlés au cours de la période 2000-2006 (et 2% d'erreurs potentiellement acceptées sur décision du SRC), 37% de la déclaration de dépense sont dorénavant contrôlés et les plus gros projets le sont systématiquement. Ce nouveau système doit empêcher les erreurs de nature systémique.

Effets de cette évolution : **l'introduction de doutes pour les bénéficiaires** pour lesquels la multiplication des normes rend le système ingérable. Les bénéficiaires sont donc reçus en amont ; les exigences en matière de contrôles leur sont expliquées ainsi que les risques associés. Certains d'entre eux déplorent leur « dépendance contraignante » au FSE.

Certains effets pervers s'en suivent : la Direction de la formation professionnelle du Conseil régional en vient à choisir comme bénéficiaires des structures bénéficiaires habituées aux règles de gestion du FSE et suffisamment solides. Le principe de prudence a par exemple imposé de ne plus accepter à la programmation de projets portés par des missions locales qui n'ont toujours pas de comptabilité analytique. L'AGEFIP de la même façon déplore également la complexité du FSE, n'en redemande plus. Il est en de même de la Chambre régionale de l'économie sociale qui montre une certaine frilosité à mobiliser du FSE.

Cependant, le guichet unique d'instruction est dorénavant aussi être « **guichet unique de contrôle** » pour le FSE, ce qui constitue une véritable avancée pour les bénéficiaires. Un membre du partenariat se charge de la VSF, l'autre vérifie uniquement la cohérence pour permettre de déclencher la liquidation de la dépense. Dans ce cas, le bénéficiaire ne transmet qu'une seule fois les pièces justificatives et est payé plus rapidement. Cette unicité permise elle aussi par le partenariat étroit **amenuise l'effet de la complexification des procédures de contrôle**. Il semble que les bénéficiaires n'en ont pas forcément conscience.

Mais les contrôles restent ressentis comme pléthoriques à la fois par les services instructeurs et les bénéficiaires. Il s'en suit une lourdeur dans la préparation des dossiers qui doivent souvent être transmis en plusieurs exemplaires aux différentes instances responsables de les conduire.

L'AGILE en appui aux contrôles et aux contrôles qualité gestion

Dans le respect du principe de séparations des fonctions, l'AGILE ne réalise pas de missions d'audit et de contrôle. Elle vient en appui au système de contrôles mis en place par la Préfecture et le Conseil régional.

Évolution récente, en 2010, doit être défini un programme annuel de contrôle qualité gestion et de visites sur place de projets (prévu par la Convention AGILE 2007-2013) : l'AGILE a pour responsabilité la définition des programmes et le suivi de leur exécution.

Cette partie est complétée pour chaque PO par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre.

3.4.4. La qualité du système de suivi et d'évaluation

Rappel méthodologique :

- Cette sous-partie s'inscrit dans le cadre des **remarques formulées par les représentants de la Commission Européenne lors du Comité National de Suivi de novembre 2009** sur l'avancement des programmes européens, offrant l'opportunité à mi-parcours, au regard de l'état d'avancement des programmes, des impacts potentiels de la crise économique et des perspectives de réalisation d'ici 2013, de :
 - reformuler certains indicateurs existants
 - définir des indicateurs nouveaux
 - réévaluer les valeurs cibles
 - apporter un jugement sur le système de collecte et de renseignement (exactitude des valeurs réalisées ; fiabilité de la source ; etc.).
- Elle répond également, plus globalement, **aux questions évaluatives suivantes du cahier des charges** :
 - les principaux indicateurs reflètent-ils réellement l'action cofinancée, avec un zoom particulier sur les indicateurs réglementaires ?
 - les objectifs/indicateurs/valeurs cibles sont-ils encore adéquats, au regard notamment de la crise mondiale ?
 - ces indicateurs ont-ils été renseignés ?
 - les sources d'information sont-elles disponibles ?
 - la procédure de collecte des données est-elle fiable ?
 - les indicateurs peuvent-ils donner en temps opportun une image fidèle de l'exécution des programmes ?
 - les éléments nécessaires pour l'évaluation ont-ils été fournis par la quantification des objectifs ?
- L'évaluation à mi-parcours doit ainsi aboutir à des recommandations concernant la révision de la quantification des objectifs.

Un dispositif d'évaluation qui se structure progressivement

L'année 2010 a vu se mettre progressivement en place les composants d'une organisation pertinente en matière d'évaluation des fonds européens :

- un poste à plein temps est dédié à l'évaluation au sein de l'AGILE depuis le mois de juillet 2009 ;
- un projet de Plan régional d'évaluation plurifonds a été présenté en CNS en décembre 2009 ;
- un Comité Régional d'Évaluation (CRE) s'est réuni pour la première fois en juillet 2010 pour approuver le plan régional d'évaluation et prendre connaissance des travaux de l'évaluation à mi parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens :
 - le Comité Régional d'Évaluation, commun aux Programmes Opérationnels Européens 2007-2013, est chargé de définir, de piloter et de diffuser les travaux du Plan Régional d'Évaluation. Il a pour objectifs : d'approuver le Plan Régional d'Évaluation, de proposer des thèmes d'évaluation sur des objectifs clefs des POE ou si leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs prévus initialement, valider les cahiers des charges des évaluations à engager et examiner les résultats des évaluations.

Un dispositif de suivi-évaluation à stabiliser et fiabiliser

Suite à la nomination d'un chargé de mission évaluation depuis plus d'un an, la fonction de suivi-évaluation de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens s'est progressivement institutionnalisée. Le travail a porté principalement sur l'élaboration du Plan régional d'évaluation des programmes européens, sur la mise en place du Comité régional d'évaluation, sur une revue du dispositif d'indicateurs existants et sur des actions de formation et de sensibilisation des services de l'État, de la Région et du Département concernés par la gestion des fonds européens sur les enjeux de l'évaluation et la compréhension et la saisie des indicateurs.

A ce stade, le travail de revue du système d'indicateurs réalisé dans le cadre de cette évaluation permet de dresser un certain nombre de constats :

- A la différence de la programmation 2000-2006 caractérisée par l'émergence et donc les nombreuses lacunes de l'échange informatisé des données, de leur suivi et de leur pilotage, **les outils informatiques existants pour la période 2007-2013 sont stabilisés et fiabilisés.**
- Deux outils de suivi coexistent à La Réunion :
 - d'une part, Présage pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement des programmes FEDER Convergence, FEDER Coopération, FSE et du FEP (à l'exception du paiement qui est réalisé sous Osiris ;
 - et d'autre part, Osiris pour le suivi de la programmation, de certaines réalisations et du paiement du FEADER.
- Sur cette base, les programmes font l'objet d'un **suivi financier efficace** par l'AGILE et d'un pilotage prévisionnel dynamique par le CLS restreint.
- A contrario, les réalisations physiques des programmes font l'objet d'un suivi qui gagnerait à être largement optimisé. Si les indicateurs définis en début de programmation restent globalement pertinents à mi-parcours, la fiabilité des modalités de collecte pose question :
 - de nombreux indicateurs ne sont pas saisis dans Présage (renseignement uniquement des indicateurs de réalisation les plus simples (par exemple : nombre de bénéficiaires par projet ; nombre de kilomètre de routes construites/rénovées) ;
 - les indicateurs non saisis dans Présage ne sont transmis à l'AGILE qu'une fois par an à l'AGILE lors de l'élaboration du rapport annuel d'exécution : les données sont alors transmises à l'AGILE sous format papier, par téléphone, plus rarement sous format informatique, ce qui ne facilite pas le travail de consolidation effectué par l'AGILE ;
 - l'AGILE ne dispose pas d'états Excel récapitulant ces informations pourtant essentielles : le rattachement des indicateurs aux mesures du PO (seuls le rattachement aux objectifs est utilisé), leur valeur de référence et leur valeur cible et enfin, et leurs valeurs renseignées (2007,2008, 2009, 2010) ;
 - les données des indicateurs des Pos transmis par l'AGILE à la Commission européenne via le logiciel SCF ne sont par conséquent pas fiables.

Un Plan régional d'évaluation à compléter dans la concertation

Le **Plan régional d'évaluation et son instance de pilotage** devront respecter quelques règles pour être efficace :

- faire l'objet d'une concertation préalable pour obtenir un consensus entre les membres du CRE,
- être justifié dans ses sujets,
- être raisonnable dans son contenu (estimation des ressources nécessaires à son déploiement),
- se mettre d'accord sur les types d'évaluation qui pourront être proposés par le Plan, les méthodes et outils préconisés et sur la définition des concepts clés (différents types d'évaluation, les principaux critères d'évaluation, etc.)
- examiner la structuration du système d'indicateurs qui relève également des responsables en matière d'évaluation et présente encore quelques lacunes (cf. ci-dessous)et notamment l'absence de tableaux de bord avec des indicateurs d'alerte permettant de guider plus directement le besoin d'évaluer.

A des fins d'efficacité du fonctionnement de l'instance et d'efficience des ressources mobilisées, il pourra être intéressant que certains membres du CRE partagent leur expérience en matière d'évaluation et tiennent informés le CRE des éventuelles études lancées par leurs institutions d'appartenance.

Tableau 23 - Liste indicative des évaluations pressenties dans le cadre du PRE des POE

Intitulé de l'étude	Type d'évaluation	Début	Durée
Évaluation à mi-parcours des programmes	Stratégique	Juin 2010	5 mois
Évaluation de la mise en œuvre de l'aide au fret	Opérationnelle	Juin 2011	2 mois
Étude d'évaluation des approches intégrées des projets en matière de développement urbain et rural	Opérationnelle	Octobre 2011	2 mois

Source : Plan régional d'Évaluation 2007-2013

Des besoins d'évaluation identifiés auprès des parties prenantes et suite à l'évaluation

Les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation ont permis d'identifier certains sujets d'investigation qui pourraient faire l'objet d'une évaluation approfondie, directement ou indirectement liés à la stratégie intégrée plurifonds et à la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Ces suggestions devront être discutées dans le cadre du CRE.

Tableau 24 - Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours et justifications

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
La mise en œuvre de la Stratégie régionale d'innovation	Nouvelle politique dont on pourra mesurer la pertinence et l'efficacité afin d'améliorer ses axes stratégiques et sa prise en compte par les programmes européens
Les coûts de passage / les surcoûts de transport / les obligations de stockage longue durée pour certaines matières premières et leur impact en termes de coûts pour les utilisateurs	Problématiques récurrentes à la Réunion. Faible mobilisation de l'axe 4 du PO FEDER
L'impact des outils de la coopération régionale pour la réunion et les enjeux d'une coopération renforcée après 2013	Opportunités post 2013, réflexion autour d'un nouvel instrument financier, articulation FEDER / FED
La contribution des fonds européens à la lutte contre l'illettrisme	Mesure FSE innovante, en retard de programmation, sur un sujet qui renvoie à une problématique réunionnaise
La contribution des programmes européens à la promotion de la politique de mobilité	Priorité politique / mesures des programmes européens qui peuvent y contribuer
La contribution des fonds européens à la création d'emplois à La Réunion	Objectif majeur de la Stratégie de Lisbonne Problématique majeure de la situation socio-économique réunionnaise
La complexité des procédures FSE / identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les services instructeurs et les porteurs de projet

Propositions d'évaluation / d'études spécifiques issues de l'évaluation à mi-parcours	Justification
---	---------------

potentiels.

L'organisation et les procédures de contrôles / l'identification des marges de manœuvre et solutions au niveau local	Problèmes rencontrés par les bénéficiaires
--	--

La capacité de portage de l'investissement privé à La Réunion	Problématique liée au contexte
---	--------------------------------

Les sujets d'évaluation qui pourraient constituer le Plan régional d'évaluation proposé par le CRE devront être analysés à l'aune de contextes communautaire et régional mouvants :

- les conséquences du séminaire RUP du mois de Mai 2010 à Bruxelles et la suite donnée au « mémorandum européen RUP »,
- la déclinaison de la stratégie 2020 de l'Union européenne, UE 2020,
- l'avenir de la politique régionale européenne et en particulier l'importance accordée à la coopération,
- les politiques publiques locales et l'évolution des capacités financières des acteurs publics.

Enfin, une **coordination des exercices d'évaluation** de politiques publiques sur le territoire réunionnais pourrait être envisagée : la stratégie est intégrée par construction (issue d'un long processus de concertation comme évoqué précédemment) et dans ses objectifs et repose pour sa mise en œuvre sur les fonds européens mais également sur une contribution importante des cofinanceurs. Le CRE avec l'assistance technique de l'AGILE pourrait apporter une contribution à cette réflexion plus globale et susciter ainsi un effet d'entraînement.

Cette partie est complétée pour chaque PO (cf. partie spécifique) par une analyse des points spécifiques de la mise en œuvre. Une analyse plus fine permet de compléter cette analyse.

3.5. Recommandations sur la stratégie régionale plurifonds

Au regard de l'actualisation du diagnostic, de l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée à mi-2010 et de l'analyse transversale de la mise en œuvre des fonds européens à La Réunion, l'évaluation recommande :

Mise en œuvre et fonctionnement du partenariat

- Conforter un fonctionnement efficace du partenariat sur le long terme
- Faire du CRE un espace de débat à partir de l'évaluation des réalisations, résultats et impacts des programmes

Montage, instruction, contrôles

- Veiller à simplifier, clarifier ou développer de nouveaux outils à destination des potentiels maîtres d'ouvrage : dossier de candidature adapté, liste de documents à fournir
- Envisager d'alléger les exigences pour les bénéficiaires récurrents dans la limite des réglementations nationale et communautaire

- Faire un diagnostic complet du système de contrôle, identifier les simplifications et allègements possibles dans la limite des contraintes communautaire et nationale.
- Envisager d'alléger les dispositifs de remontée des dépenses via par exemple un système de transmission unique des pièces justificatives
- Assurer la formation des services instructeurs sur l'ensemble de leur périmètre de responsabilités, y compris sur les mesures nouvelles

Suivi et Évaluation

- Conforter le dispositif d'évaluation actuel par :
 - la mobilisation régulière du CRE ;
 - la consolidation du plan annuel d'évaluation ;
 - le lancement des évaluations prévues.
- Procéder à une revue du système d'indicateurs existants permettant à ce dernier de mieux répondre aux exigences de la réglementation européenne qui recommande l'utilisation des indicateurs physiques pour juger des résultats des programmes européens et de leur conformité avec les objectifs annoncés et de se prononcer sur la nécessité, le cas échéant, de lancer des évaluations (dispositif d'alerte) ou d'infléchir la programmation en cours.
- Pour ce faire, il est nécessaire de remettre à plat :
 - l'arborescence objectif / axe / mesure : les indicateurs pourraient être déclinés à chacun de ces niveaux avec quelques indicateurs de contexte et d'impact de nature stratégique au niveau des objectifs des programmes, des indicateurs de résultats au niveau des axes et, des indicateurs de réalisations au niveau des mesures ;
 - les valeurs cibles
 - une refonte des modalités de remontée des données par les services instructeurs à l'AGILE et de consolidation par ce dernier dont dépendra la mise en place d'un pilotage optimisé des réalisations physiques des programmes européens par l'AGILE : des réflexions pourraient notamment être conduites sur l'instauration d'un véritable dialogue de gestion entre les services instructeurs et l'AGILE (clarification des responsabilités des différents acteurs, fréquence de la remontée de l'information ; modalités d'échanges entre les acteurs ; etc.).
- Des actions de sensibilisation des services instructeurs au renseignement des indicateurs des PO sont également à prévoir.

Ces recommandations sont complétées par des points spécifiques de réflexion sur chaque programme.

4. Évaluation du FEP 2007-2013 à La Réunion

4.1. Le PO FEP à La Réunion : un programme de soutien au développement d'un secteur stratégique

Introduction :

- Cette partie introductive vise à présenter le PO FEP à La Réunion par :
 - un rappel de la réglementation européenne qui régit le Fonds Européen pour la Pêche pour la période 2007-2007 ;
 - un énoncé des règles et principes généraux de gestion du PO FEP à La Réunion
 - une analyse des grandes évolutions du FEP à La Réunion entre la présente génération et le DOCUP 2000-2006.

4.1.1. La réglementation européenne du FEP 2007-2013.

Dans le cadre de la politique communautaire de la pêche, le **Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 définit pour la période 2007 - 2013 les dispositions générales applicables au Fonds Européen pour la pêche**. Ce nouveau Fonds sectoriel remplace l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) et prévoit en particulier une aide financière pour faciliter l'application de la réforme de 2002 de la politique commune de la pêche (PCP) et soutenir les restructurations nécessaires liées à l'évolution du secteur

Le Fonds européen pour la pêche (FEP) doit contribuer à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche réformée qui consistent notamment à assurer la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Pour cela, il peut accorder un soutien financier destiné à:

- Assurer la pérennité des activités de la pêche et l'exploitation durable des ressources halieutiques;
- Réduire la pression sur les stocks en équilibrant les capacités de la flotte communautaire par rapport aux ressources disponibles;
- Promouvoir un développement durable de la pêche dans les eaux intérieures;
- Renforcer le développement d'entreprises économiquement viables dans le secteur de la pêche et rendre les structures de l'exploitation des ressources plus compétitives;
- Favoriser la protection de l'environnement et la conservation des ressources de la mer;
- Encourager le développement durable et améliorer les conditions de vie dans les zones où des activités sont menées dans le secteur de la pêche;
- Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes actifs dans le secteur de la pêche.

Les modalités d'intervention du FEP 2007-2013 s'inscrivent en rupture avec les deux programmes de l'IFOP précédents (1994-1999) en réaction à un double constat d'inefficacité de l'IFOP:

- Inefficacité globale de la politique de gestion de la flotte et du système d'aide associé dans l'ajustement de l'effort de pêche à la capacité de renouvellement des ressources et des océans ;
- Inefficacité partielle et faible efficience des aides à l'investissement individuel des entreprises des filières de la pêche et de l'aquaculture, obtenant peu d'effets d'orientation réels et générant beaucoup d'effets d'aubaine.

La logique d'intervention du FEP est ainsi recentrée sur trois problématiques globales :

- Préserver les ressources halieutiques et l'environnement (atteinte du Rendement Maximal Soutenable), comme condition préalable au maintien des activités de pêche et d'aquaculture ;
- Ne pas entraver le libre fonctionnement du marché et développer cette culture de marché dans le secteur de la pêche ;
- Favoriser les projets collectifs des acteurs et des territoires dépendants de la pêche ou de l'aquaculture, plutôt que l'investissement individuel.

Le FEP prévoit cinq axes d'intervention prioritaires:

- **Axe 1 : Mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire:**

Le règlement stipule que : « Une aide financière peut être accordée aux pêcheurs et aux propriétaires d'un navire de pêche affectés par les mesures prises pour lutter contre la surexploitation des ressources ou pour protéger la santé publique, pour le retrait temporaire ou permanent des navires de pêche, et pour la formation, la reconversion ou le départ en retraite anticipé des pêcheurs. En cas de retrait permanent des navires, outre ceux destinés à la démolition, les navires peuvent être réaffectés à des activités autres que la pêche ou à la création de récifs artificiels. Le FEP peut contribuer à des améliorations des conditions de travail, de la qualité des produits, du rendement énergétique et de la sélectivité de la capture. Il peut également participer au remplacement de moteurs, à des indemnités non renouvelables aux pêcheurs victimes d'un arrêt définitif de la pêche et à des primes pour des jeunes pêcheurs voulant acheter leur premier navire de pêche. Les aides financières ne peuvent toutefois jamais entraîner une augmentation de la capacité de capture ou de la puissance du moteur du navire »;

L'ensemble des mesures de l'Axe 1 s'inscrivent dans un principe général et transversal : ne pas soutenir des projets susceptibles d'aggraver la surpêche. Cette position a notamment conduit à l'arrêt des aides publiques (FEP et aides nationales) à la construction de nouveaux navires de pêche, quelque soit la pêcherie et la région, mais également à tout investissement susceptible d'améliorer l'efficacité de la pêche (arrêt des aides à l'entretien des DCP, par exemple).

Ce principe de précaution général « oublie » la spécificité des RUP (qui ont cependant bénéficié sur l'IFOP d'une dérogation permettant de cofinancer la construction de nouveaux navires jusqu'en 2008) et pose problème pour accompagner le développement d'une des rares activités de production primaire offrant des perspectives (kW disponibles, ressource encore abondante dans l'Océan Indien...).

- **Axe 2 : aquaculture, pêche dans les eaux intérieures, transformation et commercialisation:**

Le FEP « favorise l'acquisition et l'utilisation d'équipements et de techniques qui visent à réduire l'impact de la production aquacole sur l'environnement et à améliorer la qualité des produits et les conditions en matière d'hygiène, de santé humaine ou de santé animale. Les aides sont limitées aux micros, petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à certaines grandes entreprises qui comptent moins de 750 employés ou réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 millions d'euros. La priorité est néanmoins accordée aux micros et petites entreprises »;

La focalisation de l'intervention sur les petites et moyennes entreprises (motivée par le souhait de limiter les effets d'aubaine) ne pose pas de problème particulier à La Réunion, compte tenu de la taille des filières et des acteurs économiques.

- **Axe 3 : Actions collectives:**

« Certaines actions collectives peuvent bénéficier d'une aide au titre du FEP à condition qu'elles contribuent au développement durable ou à la conservation de ressources, à l'amélioration des services offerts par les ports de pêche, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche »;

Les différentes actions éligibles au titre de l'Axe 3 sont particulièrement adaptées au contexte réunionnais, avec des acteurs peu organisés et souvent en situation conflictuelle (ou à tout le moins de concurrence exacerbée) et des filières peu structurées. La mise en cohérence des projets des différentes pêcheries et des acteurs d'aval, autour d'une stratégie « régionale » est primordiale pour consolider une filière encore fragile (les crises sont venues le rappeler en 2008 et 2009)

- **Axe 4 : Développement durable des zones de pêche**

Le FEP « soutient les mesures et initiatives qui ciblent la diversification et le renforcement du développement économique dans les zones de pêche touchées par le déclin des activités de pêche ».

L'Axe 4, inspiré de l'instrument LEADER, est la principale innovation du FEP. Il vise à assurer une compensation des impacts économiques découlant de la réduction des opportunités de pêche dans les régions de l'UE les plus dépendantes de ces activités, à travers un redéploiement et une diversification des activités économiques (« pécaturisme », valorisation des produits et du patrimoine local...). Cette logique d'intervention est peu pertinente à La Réunion, dans la mesure où les opportunités de pêche existent et permettent d'envisager un développement plutôt qu'un repli ou un déclin.

- **Axe 5 : Assistance technique**

« Le fonds peut financer les actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement ».

Cet axe est mobilisé de façon pertinente à La Réunion.

Note : Les cinq axes définis ci-dessus sont ceux du règlement FEP. L'axe 4 du FEP n'a pas été mobilisé à La Réunion. Dans les analyses qui suivent l'axe 4, dans la codification des axes du PO Réunionnais concerne l'assistance technique (qui correspond à l'axe 5 du FEP).

4.1.2. Des règles et des principes de gestion partiellement adaptés aux spécificités de La Réunion.

- **Un cadre stratégique défini au niveau national**

Sur le constat d'une complexité extrême de gestion et d'évaluation des différents programmes nationaux et régionaux, mono ou pluri fonds, autorisés dans l'IFOP 2000-2006, la Commission a souhaité avec le FEP favoriser la simplification de l'allocation et de la gestion des fonds. Ainsi, pour bénéficier d'une aide au titre du FEP, les États membres devaient soumettre à la Commission un plan stratégique ainsi qu'un programme opérationnel.

Les plans stratégiques nationaux doivent indiquer les objectifs et les priorités nationaux pour la mise en œuvre de la PCP.

Les plans stratégiques servent de base pour l'élaboration des programmes opérationnels destinés à mettre en œuvre les politiques et les priorités appelées à être cofinancées par le FEP. La Commission approuve les programmes opérationnels par le biais d'une décision après avoir vérifié leur conformité aux objectifs du FEP.

- **Un retour à l'échelon national qui affaiblit la pertinence et l'autonomie pour la mise en œuvre**

Si le PSN et le PO FEP français ont pris en compte des problématiques des DOM dans la concertation initiale et affecté des enveloppes régionales, ils sont restés contraints par le cadre européen pour le choix des actions

(interdiction des aides publiques à la construction de navires) et pour les critères d'éligibilité (par ex : non éligibilité de l'entretien des DCP)

Le FEP se trouve ainsi être le seul des Fonds européens mis en œuvre à La Réunion géré dans un cadre stratégique national.

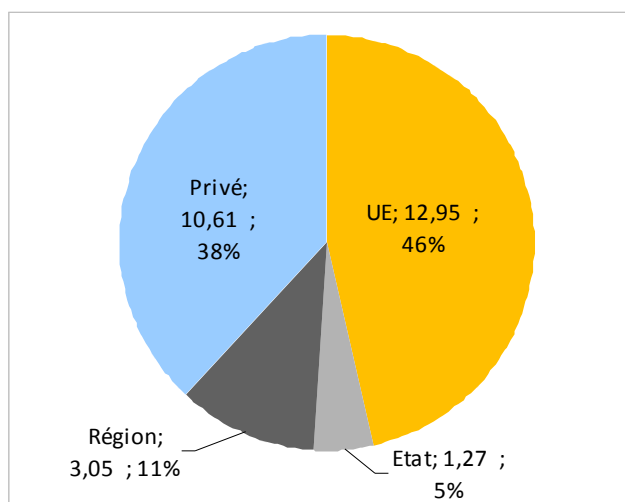
La re-nationalisation de la programmation et de la gestion a eu pour conséquence, outre les retards à la mise en route (validation tardive du PSN et du PO, décrets d'application...), l'allongement de certains délais administratifs liés aux allers-retours avec l'autorité centrale et les organismes payeurs (ASP) et un manque de visibilité sur les règles de gestion des risques de dégageant d'office dans les DOM.

4.1.3. Un programme significatif au regard du secteur, doté d'une enveloppe comparable à celle utilisée sur l'IFOP 2000-2006.

Le PO FEP à La Réunion soutient le secteur de la pêche et de l'aquaculture, activités de production primaires considérées comme stratégiques car disposant encore d'un potentiel de développement.

Le programme opérationnel FEP, plus petit des fonds européens à La Réunion en termes de montant financier, est doté d'une **enveloppe globale de 27,868 millions d'euros** au sein de laquelle le cofinancement de l'Union Européenne représente 46% (12,947 Millions d'euros de FEP).

Figure 12 -Maquette financière du FEP 2007-2013 à La Réunion



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Cette enveloppe est en repli de 2,2% par rapport aux dépenses finales réalisées sur le programme IFOP précédent lesquelles s'élevaient à 28,509 millions d'euros, avec un taux d'intervention de l'Union européenne de 45%, soit 12,891 M€ d'IFOP.

Il faut cependant considérer le fait que si l'enveloppe est globalement stable entre les deux programmes, les champs d'intervention de l'IFOP et du FEP diffèrent sensiblement. En particulier, les aides à la construction de nouveaux navires de pêche, éligibles au soutien de l'IFOP jusqu'en 2004 dans la partie continentale de l'Union et jusque fin 2008 dans les RUP, sont inéligibles au FEP (et à tout autre soutien public). L'aide à la construction de navires était un des leviers principaux du renouvellement de la flotte réunionnaise et du développement de la flotte palangrière : l'action 2 du DOCUP 2000-2006 « renouvellement et modernisation de la flotte de pêche » a représenté 13,353 millions d'euros de dépenses, soit 47% des dépenses totales, et mobilisé 4,785 millions d'euros d'IFOP, soit 37% de la contribution totale de l'UE au programme

4.2. Des objectifs recentrés, en partie adaptés aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises

Rappel méthodologique :

- Cette partie se propose de mettre en exergue - en complément de l'analyse transversale « plurifonds » de la pertinence et de la cohérence de la stratégie régionale intégrée (cf. partie 3.2 et 3.4) - si la pertinence et la cohérence du PO FSE sont confirmées à mi-parcours, autrement dit si :
 - Le PO FEP est toujours adapté aux besoins réunionnais et si les évolutions du contexte ne sont pas susceptibles d'impacter la suite de la programmation ?
 - La cohérence interne du PO FEP (articulation des objectifs, logique de constitution) permet une bonne réponse à ces besoins ?
- Pour rappel, les questions évaluatives du cahier des charges relatives à la pertinence et à la cohérence de chacun des programmes européens sont les suivantes :
 - **Sur la pertinence :**
 - L'équilibre des différents éléments des programmes est-il encore adapté aux besoins de la société et de l'économie réunionnaise ? Cf. principalement la partie 3 du présent rapport.
 - Quelle est l'adéquation de la stratégie régionale intégrée au regard de l'impact de la crise économique mondiale ? Quels en sont les impacts à La Réunion ? Cf. principalement la partie 3.
 - **Sur la cohérence externe :**
 - Comment interagissent les PO avec les autres politiques publiques ? Cf. principalement la partie 3.
 - Les lignes de partages entre fonds sont-elles cohérentes ? Cf. principalement la partie 3.
 - **Sur la cohérence interne :**
 - L'équilibre des différents éléments des programmes est-elle encore adapté aux besoins de la société et de l'économie réunionnaise ? Cf. principalement la partie 3.
 - Dans quelle mesure les moyens affectés (financiers, humains et organisationnels) au dispositif permettent-ils d'atteindre les objectifs fixés ?
 - Dans quelle mesure les actions des programmes dans leurs objectifs et leurs modalités répondent elles aux objectifs des programmes ?
- Il est néanmoins à noter que la logique analytique « plurifonds » a néanmoins été privilégié. Ainsi, les analyses portant sur la cohérence externe du PO FEP, notamment à travers l'enjeu clef que constitue la complémentarité avec le FEDER et le « POSEI pêche », sont détaillées.

4.2.1. Une logique d'intervention bien intégrée à la stratégie globale

La stratégie d'intervention de l'IFOP au sein de la dernière programmation (2000-2006) des fonds européens s'inscrivait dans l'Axe F (sous-axe) du DOCUP « *poursuivre le développement de la filière pêche et de l'aquaculture* » et contribuait à la priorité « renforcement du tissu économique ».

L'intervention des mesures du FEP 2007-2013 dans la stratégie régionale intégrée relève intégralement de la priorité « Développer les secteurs stratégiques » et de l'Axe 2 : compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans l'environnement international.

Compte tenu de l'impulsion nouvelle que souhaitent donner les partenaires locaux à la filière, notamment dans la structuration des acteurs et la mise en cohérence des projets, l'ensemble des mesures ont été classées « en tournant »

Les filières de la pêche et de l'aquaculture ont été identifiées comme secteur d'activités stratégiques par les partenaires locaux lors de la préparation des programmes opérationnels européens et des plans de développement économique pour l'outre-mer, sur la base des arguments suivants:

- La filière de la pêche de La Réunion bénéficie, à la différence d'autres régions maritimes françaises et continentales européennes, d'un important potentiel de croissance, en tant que seul territoire de l'Union européenne situé au cœur de l'océan indien qui n'est pas encore affecté par la surpêche. Elle offre une opportunité significative d'emplois et de création de valeur pour cette région ultrapériphérique où le chômage atteint 32% de la population (le taux le plus fort de l'Union européenne) et où le progrès social est freiné par l'économie informelle.
- La filière de la pêche et de l'aquaculture réunionnaise s'est de surcroît développée sur la base d'une gestion raisonnée de la ressource et elle ambitionne d'être le témoin du modèle socio-économique de développement durable et équilibré que l'Union européenne promeut dans l'océan indien.
- Les perspectives démographiques de La Réunion (1 million d'habitants en 2020) confirment l'utilité de répondre avec la pêche et l'aquaculture au défi alimentaire et renforcent l'impératif de diversification des approvisionnements et des débouchés.

Il est enfin important de noter que le **PO FEP**, en contribuant à un des trois axes stratégique de la stratégie régionale intégrée, à savoir «La compétitivité de l'économie réunionnaise - par le développement d'activités stratégiques», s'inscrit bien dans la logique de transversalité recherchée par le partenariat local.

4.2.2. Un programme priorisant les actions collectives structurantes, mais disposant de peu de leviers pour favoriser l'investissement des entreprises de production.

La prise en compte des spécificités du territoire réunionnais par rapport à la métropole continue d'être l'approche privilégiée par les partenaires pour la définition des programmes européens.

Dans le cas du FEP, le nouveau cadre réglementaire européen ne permet que partiellement la prise en compte des spécificités locales, avec notamment :

- Des bonifications des taux de cofinancement publics par rapport à ceux autorisés en métropole, qui pallient partiellement la faible capacité d'autofinancement des acteurs privés, notamment des petites entreprises de pêche et d'aquaculture ;
- La priorité accordée aux petites et moyennes entreprises pour l'accès aux aides (sans incidence réelle à La Réunion où la majorité des acteurs économiques sont des PME) ;

Ces critères d'éligibilité et modalités spécifiques d'application dans les RUP ne contrebalancent cependant que partiellement la suppression de leviers de développement importants et pertinents compte tenu de la situation réunionnaise, avec en particulier :

- L'interdiction de toute aide publique directe ou indirecte (défiscalisation) pour la construction de nouveaux navires de pêche. Cette décision est considérée par l'ensemble des acteurs de la filière, comme un frein majeur au développement du secteur, d'autant que les crises de 2008 et les moyens disponibles dans l'IFOP n'ont pas permis de concrétiser tous les projets de construction de nouveaux

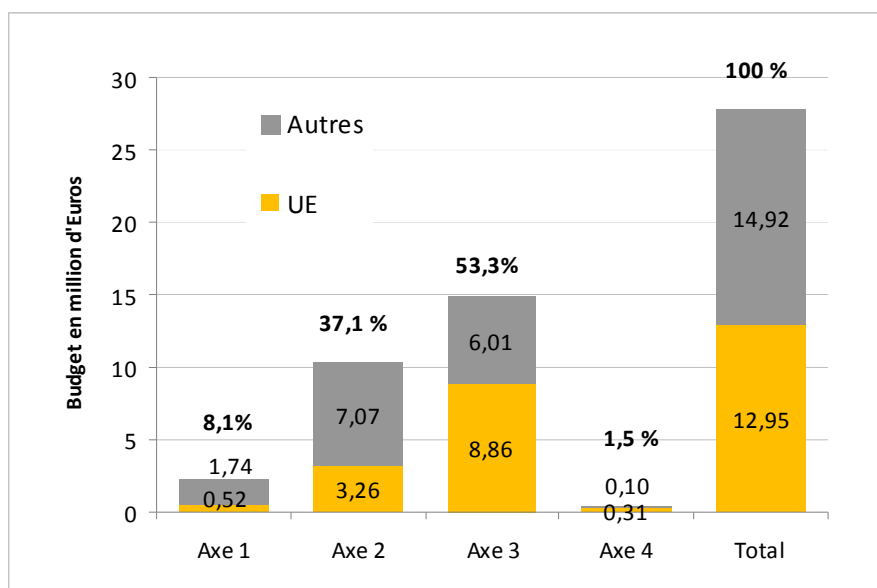
navires envisagés (7 seulement sur 20 projets). De ce fait, la pêche palangrière se trouve encore en dessous de la taille critique pour faire tourner plusieurs outils d'aval à un niveau de rentabilité satisfaisant et pour justifier de certains investissements collectifs (darse de pêche et équipements bord à quai, pôle de réparation des navires de pêche) ;

- La non éligibilité des coûts d'entretien des DCP permettant à la petite pêche de redéployer son effort sur les espèces pélagiques (en soulageant la pression sur les ressources récifales) et de diversifier son offre sur le marché local.

En raison des restrictions apportées par le FEP aux soutiens aux investissements dans la pêche, les ressources financières disponibles ont été concentrées sur les Axes 3 (mesures d'intérêt commun) et 2 (investissements à terre), lesquelles totalisent plus de 90% de la maquette initiale.

Le poids de l'Axe 3 (plus de la moitié des fonds budgétés) trouve sa justification dans l'importance des besoins d'appui à la structuration collective des différentes composantes du secteur de la pêche et de l'aquaculture à La Réunion, aucune famille professionnelle n'ayant seule les capacités et les ressources pour développer de façon efficace ses marchés. Les concurrences stériles et les conflits de chapelle ayant largement freiné le développement dans les années récentes, les pouvoirs publics ont, dès la mise en route du nouveau programme, fortement encouragé la mise en place d'une démarche interprofessionnelle associant tous les acteurs à la définition d'une stratégie, sinon collective au moins cohérente pour le développement de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises.

Figure 13 - Maquette financière du FEP par axe



Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Les moyens affectés à l'Axe 2 dans la maquette initiale correspondent au besoin de soutien aux investissements des entreprises d'aval permettant une meilleure valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture : modernisation et extension des capacités des traitement des usiniers travaillant l'espadon et les thonidés issus de la pêche palangrière, ateliers de transformation de la pêche locale pour le marché réunionnais, modernisation des points de ventes des petites pêcheurs côtiers... ;

L'Axe 1 se trouve finalement fortement réduit par rapport aux programmes IFOP antérieurs et limité aux besoins de modernisation des navires et à l'aide à l'acquisition de navires d'occasion pour les nouveaux pêcheurs qui s'installent.

Les taux moyens de cofinancement de l'UE (ci-dessous) par axe traduisent clairement la priorité donnée aux actions et investissements à portée collective sur les investissements privés.

Tableau 25 - Taux de cofinancement moyen du FEP par axe

Axes	% UE
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	22,9%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	31,6%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	59,6%
Axe 4 : Assistance technique (Axe 5 du Règlement FEP)	75,0%
Total	46,5%

Source : Données AGILE

Cette « précaution » du règlement FEP de ne pas inciter au renforcement de l'effort de pêche et de ne pas générer d'effets d'aubaine pour les investisseurs privés est encore plus explicite si on analyse les contributions des fonds de l'UE à la maquette financière par mesure (tableau 26).

Les aides aux mesures à portée collective de l'Axe 3 mobilisent plus des deux tiers des fonds FEP initialement budgétés. A l'inverse, les aides à l'investissement dans les entreprises sont majoritairement cofinancées par des fonds nationaux ou régionaux.

Tableau 26 - Maquette financière du FEP par mesure

Axes et mesures	Maquette financière (coût total)	
	Millions d'Euros	%
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	2,25	8,1%
1-1 Modernisation de la flotte de pêche	1,00	3,6%
1-2 Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	1,25	4,5%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	10,33	37,1%
2-1 Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	8,19	29,4%
2-2 Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	2,14	7,7%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	14,86	53,3%
3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,66	2,4%
3-2 Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	5,00	17,9%
3-3 Equipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	2,14	7,7%
3-4 Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	3,33	12,0%
3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	1,25	4,5%
3-6 Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	1,20	4,3%
3-7 Conduite de projets pilotes	1,28	4,6%
Axe 4 : Assistance technique	0,42	1,5%
4-1	0,42	1,5%
Grand Total	27,87	100%

Axes et mesures	Maquette financière (part U.E.)	
	Millions d'Euros	%
Axe 1 : Adaptation de la flotte communautaire	0,52	4,0%
1-1 Modernisation de la flotte de pêche	0,38	2,9%
1-2 Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	0,14	1,1%
Axe 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation	3,26	25,2%
2-1 Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	2,46	19,0%
2-2 Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	0,80	6,2%
Axe 3 : Mesures d'intérêt commun	8,86	68,4%
3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,45	3,4%
3-2 Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	3,00	23,2%
3-3 Equipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	0,80	6,2%
3-4 Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	2,00	15,4%
3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	0,75	5,8%
3-6 Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	0,90	7,0%
3-7 Conduite de projets pilotes	0,96	7,4%
Axe 4 : Assistance technique	0,31	2,4%
4-1	0,31	2,4%
Grand Total	12,95	100%

4.2.3. Des évolutions récentes du contexte à prendre en considération pour la suite de la programmation

A mi-parcours du programme, les enjeux et priorités du PO FEP (encourager le développement de la pêche et de l'aquaculture, activités stratégiques à La Réunion compte tenu de leur contribution à l'emploi et aux exportations de l'île), loin d'être remis en cause, **sont au contraire confortés par le contexte de crise économique et de récession sociale**, impactant fortement l'emploi.

La crise de la pêche de 2008 a, en effet, fragilisé les entreprises locales, conduisant certaines d'entre-elles à la fermeture, et la crise du système financier de 2009 est venue rogner encore les marges de manœuvre financières des entreprises et des collectivités.

Ces événements conjoncturels sont venus s'ajouter aux problèmes internes et quasi structurels de la filière pêche et aquaculture réunionnaise, à savoir un déficit chronique en matière d'organisation et de stratégie collectives, entretenant des conflits multiples entre les différents « métiers » de la pêche et entre les producteurs et les acteurs d'aval.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à conditionner le maintien des soutiens au secteur au renforcement de l'organisation collective, notamment par la mise en place d'une interprofession associant tous les acteurs de la filière et chargée de définir une stratégie cohérente pour le développement des différentes activités amont et aval.

Le « message » a été bien reçu par les acteurs qui ont engagé en 2009 **une démarche de concertation, pilotée par le CRPMEM qui a abouti à la signature des statuts de l'ARIPA (Association Réunionnaise Interprofessionnelle de la Pêche et de l'Aquaculture) le 12 avril 2010**. Cette démarche a également conduit à la constitution d'associations ou de syndicats représentant les différentes familles et maillons de la filière. Bien que le consensus soit encore fragile, la création de l'interprofession est un acte structurant fort pour l'avenir de la filière réunionnaise et sur lequel les pouvoirs publics devront « capitaliser ».

La conjugaison de ces deux phénomènes (crises et structuration professionnelle) n'est pas sans conséquence sur les perspectives de mobilisation du FEP sur 2011 - 2013, dans la mesure où :

- La filière est toujours en recherche d'une stratégie cohérente permettant d'assurer la pérennité des activités existantes et, à terme, le développement de certaines activités de production (pêche palangrière, aquaculture ?). Les aléas de la pêche palangrière et la baisse des prix de l'espadon sur les dernières années n'ont pas permis d'atteindre la taille critique et/ou le bon positionnement produit - marché permettant d'assurer une rentabilité satisfaisante des armements et des outils de transformation - commercialisation ;
- Les capacités d'investissement des entreprises sont limitées à la fois par une rentabilité faible et par la charge de remboursement des investissements engagées sur l'IFOP et/ou en début de programme ;
- Les collectivités disposent également de moyens limités et doivent arbitrer de façon rigoureuse leur choix d'investissement. C'est le cas de la CCIR et des investissements portuaires dédiés à la pêche, pour lesquels les décisions ont été retardées, à la fois parce que d'autres priorités ont mobilisé les ressources en début de programme (infrastructures du port de commerce, silos...) mais aussi du fait des incertitudes sur le développement de la pêche palangrière (7 bateaux seulement sur les 20 envisagés ont été construits, défaillance d'un usinier et de l'armement coopératif...) et donc sur la pertinence et la taille des équipements de service à la pêche ;
- L'interprofession devrait permettre de relancer une dynamique et faire émerger de nouveaux projets qui devraient engendrer des besoins en matière d'études, de projets pilotes et d'investissements nouveaux (par exemple pour adapter l'offre au marché local et assurer la promotion des produits « péi »).

Concernant le FEP, **deux points de vigilance** peuvent être soulignés et nécessitent d'être appréhendés pour assurer la bonne mise en œuvre de la seconde partie de la programmation :

- La création des nouvelles formes de représentation collectives (associations et ARIPA) pourraient conduire à un afflux de demandes de soutien au titre des mesures de l'Axe 3 et à une concurrence entre les structures anciennes et nouvelle pour l'accès aux aides. Une clarification des champs de compétence respectifs des structures devrait être raisonnée de façon à obtenir des synergies et désamorcer de nouveaux conflits.
- L'appréciation des besoins d'investissement en matière d'équipements de service sur les points de débarquement, notamment sur le Port de la pointe de galets devraient être raisonnés dans le cadre d'une concertation entre le partenariat local, la CCIR et l'ARIPA, de façon à dimensionner au mieux les projets et mobiliser le FEP de façon optimale.

4.2.4. Une nécessité de clarifier l'articulation des différents instruments d'appui au développement de la filière pêche et aquaculture.

Compte tenu du fait que le FEP ne répond qu'à une partie des besoins de la filière pêche et aquaculture réunionnaise, la recherche de la meilleure articulation possible avec les autres instruments proposés par l'UE et/ou les instruments nationaux et locaux est un enjeu fort pour la seconde partie du programme.

En effet, l'ARIPA dans une réflexion préalable à la mise en place d'un plan de développement quinquennal de la pêche palangrière et de l'aquaculture marine⁶⁹ identifie cinq enjeux majeurs pour améliorer la rentabilité des activités de production :

- Geler la capacité de flotte au niveau actuel, hors aquaculture marine (a minima pour les bénéficiaires de soutiens interprofessionnels) ;
- Réduire le coût d'exploitation des bateaux par des aides adaptées ;
- Gagner 10 points de parts de marché en augmentant notamment de 1 000 tonnes à terme les volumes de pêche ;
- Prendre en charge certains surcoûts intermédiaires ;
- Accroître la consommation sur le marché local.

Ces enjeux et objectifs, bien que méritant d'être approfondis (certains projets, comme celui d'Océanite, pourraient relancer la filière et permettre l'arrivée de nouveaux navires ?) ont le mérite d'être exprimés par l'interprofession et plus seulement par quelques individus.

Une première analyse intéressante des surcoûts et autre facteurs déterminants de la rentabilité de la pêche et de l'aquaculture marine réunionnaises

Le seul instrument envisagé par l'ARIPA dans cette réflexion préalable est le « POSEI » qui interviendrait dans une logique de compensation des surcoûts intermédiaires en complément des compensations mobilisées depuis plusieurs années pour couvrir une partie des coûts d'expédition de découpes d'espadon et de thon vers le marché de l'UE continentale. Les compensations sont envisagées sur quatre dimensions principales :

- Une aide à l'achat des appâts pour les bateaux de l'OPROMAR et à l'aliment pour l'aquaculture marine ;
- Une aide au gradage et au transport des poissons vers l'usine et de déchargement des déchets ;
- Une aide à la commercialisation ;
- Une aide à la communication collective ;

Mais également pour d'autres coûts ou surcoûts liés au transport, à la glace et à d'autres « consommables ».

⁶⁹ Propositions d'actions POSEI 2011-2015 pour la pêche réunionnaise dans le cadre de l'ARIPA - Mai 2010

Le montant annuel des « compensations » que l'ARIPA estime nécessaire se situe entre 1,78 millions d'euros en première année (2011), avec une montée progressive jusqu'à 2,68 millions d'euros en 2015, en lien avec l'augmentation de la production de la pêche palangrière et de l'aquaculture continentale. Ces sommes viendraient s'ajouter à celles du « POSEI » pêche qui représente environ 1,5 millions d'euros chaque année.

Les analyses de l'ARIPA sont très intéressantes dans la mesure où elles reprennent de façon élargie et détaillée l'analyse des surcoûts liés à la situation particulière de La Réunion qui justifie de son statut de RUP, en dépassant le seul angle de vue des coûts d'approche du marché de l'UE continentale. Notamment, l'estimation des surcoûts de certains intrants de la pêche palangrière (appâts, glace, carburant...) et de l'aquaculture (aliment) permettent de pointer des facteurs de moindre rentabilité et compétitivité de la production locale liés à l'éloignement et à l'insularité.

Cependant, et de façon compréhensible s'agissant d'une analyse préalable, il y a, à plusieurs niveaux, confusion entre coûts et surcoûts (la comparaison avec une référence métropolitaine étant absente et les coûts de commercialisation sur le marché local ne pouvant a priori pas justifier de compensations). De ce fait, il existe également dans le document un mélange sémantique entre compensations et aides.

Sans préjuger de la réponse de la Commission européenne à la demande de **financement par le « POSEI » pêche des différents « surcoûts » estimés par l'ARIPA, il apparaît aux évaluateurs qu'une analyse approfondie de la palette d'instruments disponibles pour répondre aux différents problèmes identifiés aurait été nécessaire.**

Mais des rôles et synergies à raisonner pour les instruments de compensation des surcoûts, et les aides du FEP et de l'OCM ?

La proposition (demande) de l'ARIPA d'un élargissement du champ d'intervention du « POSEI » pêche pour la compensation de divers surcoûts découle de la « découverte » récente par les acteurs locaux de la pêche de la large palette de compensations des surcoûts intermédiaires dont bénéficie l'agriculture réunionnaise au titre du POSEI agricole (retombée positive des concertations avec l'ARIBEV pour la mise en place de l'interprofession). Les analyses de l'ARIPA ont notamment permis de constater que les aquaculteurs continentaux étaient éligibles au POSEI agricole pour certaines compensations, notamment celles concernant l'aliment piscicole ou l'achat d'alevins.

La contrepartie « négative » de la prise comme référence du POSEI agricole est de considérer qu'il puisse être la réponse unique et optimale aux problèmes de la pêche et de l'aquaculture marine réunionnaises. **Cette option unique « POSEI » pêche pose deux problèmes principaux :**

- Un **problème d'éligibilité** : seuls des surcoûts, et non des coûts, avérés liés à la situation spécifique de La Réunion peuvent être pris en compte. Un travail de mise en perspective avec des filières de référence (de métropole) devra nécessairement valider les premières « hypothèses » de l'ARIPA ;
- Un **problème d'enveloppe budgétaire** : le budget annuel du « POSEI » pêche pour l'ensemble des RUP, françaises, espagnoles et portugaises, est de 15 millions d'euros. Cette enveloppe n'est pas extensible et est répartie de façon implicite sur des références historiques entre les Etats Membres (quand bien même le règlement UE prévoit la possibilité de transfert des reliquats non utilisés d'une RUP à l'autre et d'un Etat membre à l'autre). Il y aura donc lieu de vérifier si « l'enveloppe française » est pleinement consommée et si des transferts peuvent être envisagés entre RUP françaises.

Par ailleurs, les différents enjeux et objectifs identifiés par l'ARIPA ne relèvent pas tous d'un problème de surcoûts et pourraient (devraient) être couverts par d'autres instruments. En première analyse, les réponses aux cinq « actions » envisagées dans le plan quinquennal de l'interprofession pourraient être traitées de la façon suivante :

- « Geler la capacité de flotte au niveau actuel, hors aquaculture marine (à minima pour les bénéficiaires de soutiens interprofessionnels) ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une action mais d'une conditionnalité destinée à gérer les ressources financières, calculées « à flotte constante ». Cette option pose problème dans l'hypothèse d'arrivée de nouveaux navires (en lien par exemple avec le projet Océanite);

- « Réduire le coût d'exploitation des bateaux par des aides adaptées ». Cette action devrait différencier les surcoûts réellement liés à la situation réunionnaise, lesquels seraient théoriquement éligibles au « POSEI » pêche avec les limites budgétaires évoquée précédemment, et les coûts additionnels pouvant être liés à divers facteurs techniques (motorisation, équipements de traitement du poisson, engins de pêche...) pouvant être réduits par des investissements éligibles au aides du FEP pour la modernisation des navires de pêche, ou les coûts liés à la mauvaise connaissance des aires de répartition des stocks de poissons, de leurs routes de migration et à l'organisation de la prospection, lesquels pourraient également être traités dans le cadre des mesures d'intérêt commun du FEP (ex :programme Prosper) ;
- « Gagner 10 points de parts de marché en augmentant notamment de 1 000 tonnes à terme les volumes de pêche ». L'accroissement des volumes de pêche est compris ici comme le résultat d'une augmentation de la productivité de la flotte, plutôt que d'une augmentation du nombre de palangriers (compte tenu de la nécessité d'accroître la rentabilité individuelle des bateaux). La logique d'intervention du POSEI ne répond pas à cette problématique. Certaines aides du FEP, comme l'aide à l'acquisition d'équipements nouveaux sur les navires de pêche (électronique de traitement des informations hydro climatiques, détection...) ou, comme évoqué précédemment, les aides à l'acquisition de connaissances sur l'écologie des espèces ciblées et l'organisation de la pêche, peuvent être mobilisées ;
- « Prendre en charge certains surcoûts intermédiaires ». Cette action relève pleinement de la logique d'intervention du POSEI ou d'aides nationales relevant des mêmes objectifs (avec notification à la Commission), comme par exemple l'aide au fret (N 199/2007). Le FEP peut également intervenir dans la réduction de certains surcoûts intermédiaires, au travers des aides à l'investissement dans des équipements divers, comme par exemple des machines à glace modernes permettant d'abaisser les coûts.
- « Accroître la consommation sur le marché local ». La compensation de surcoûts de commercialisation et de promotion par le POSEI, envisagée dans le projet ARIPA paraît peu pertinente compte tenu de la position « privilégiée » des acteurs locaux. L'amélioration de la position des pêcheurs et aquaculteurs sur le marché relève clairement des actions du FEP, via les nombreuses possibilités offertes par l'Axe 3 (études de marché, études de faisabilité produit, mise en place de démarches et signe de qualité, certifications relevant du développement durable...et promotion de ces actions), voire de l'Axe 2 pour des investissements privés ou collectifs (investissement dans de nouvelles unités de transformation- commercialisation, points de vente et marchés dédiés à la production locale...). L'amélioration de la position des producteurs sur le marché, par une meilleure adaptation de l'offre à la demande relève par ailleurs de la politique de marché de l'UE et de l'OCM. L'option de mise en place d'une OP agréée au sens du Règlement UE 104/2000, voire de la reconnaissance de l'ARIPA en OIP mérite d'être étudiée attentivement. En effet, si les leviers financiers offerts actuellement par l'OCM restent modestes (aide à la création et aide transitoire pour l'élaboration de plans de capture (POCP)), la reconnaissance de l'UE donne une légitimité et quelques moyens pour organiser de façon cohérente les activités de pêche. De plus, le Livre Vert pour la future PCP envisage comme une option majeure de renforcer le rôle et les moyens des OP dans la mise en œuvre de la future politique.

En conclusion, la réflexion engagée par l'ARIPA constitue une très bonne base de travail pour recalibrer les objectifs et les priorités de chaque mesure du FEP pouvant contribuer au projet interprofessionnel d'ici la fin du programme FEP et pour étudier la meilleure articulation possible avec les autres instruments européens (OCM, POSEI, FEDER...), nationaux (CIOM) et locaux (aide au fret...).

Il paraît évident aux évaluateurs que ce travail de validation avec le partenariat local aurait dû être conduit avant tout envoi de demande à la Commission européenne. Cependant, les réponses de Bruxelles, si elles viennent rapidement, pourront être utiles pour affiner le dispositif d'accompagnement dans son ensemble.

Une ligne de partage entre FEDER et FEP à redéfinir pour les investissements portuaires

Compte tenu de l'abandon probable du projet de pôle de réparation des navires de pêche, ou à tout le moins d'un recentrage sur des services de simple entretien (carénage), les reliquats FEP prévisibles sur les mesures 3-2 et 3-3 devraient conduire à revoir la ligne de partage entre le FEDER et le FEP pour le financement des équipements liés à la nouvelle darse de pêche.

Ce travail de définition et de dimensionnement des équipements de service à la pêche palangrière et à la pêche australe devrait être conduit, logiquement, en concertation entre l'ARIPA, la CCIR et le partenariat local.

4.3. Un PO FEP en retard à mi-parcours par rapport à la métropole.

Rappel méthodologique :

Cette partie vise à analyser, en complément de l'analyse transversale sur l'état d'avancement de la stratégie régionale intégrée (cf. partie 3.5), l'avancement des réalisations physiques et financières et premiers résultats du PO FEP, à travers de :

- L'état global de la programmation en 2010 ;
- L'avancement transversal par axe des réalisations physiques et financières du PO FEP et ses principales difficultés ;
- Les premiers résultats du programme par grand objectif et mise en exergue des mesures performantes et au contraire, sous-programmés ;
- Notre perception sur la suite de la programmation : avancement de la certification ; risques de dégageant d'office ; perspectives de programmation d'ici fin 2010 ; révision à mi-parcours.

Pour rappel, les **questions évaluatives du cahier des charges** portant sur l'avancement des programmes sont les suivantes :

- mener, lorsque l'avancement de certaines mesures des programmes est significatif, une opération de quantification des réalisations et des résultats en mesurant la façon dont les objectifs sont progressivement atteints, l'explication des écarts éventuels et l'estimation anticipative des résultats de l'intervention, en précisant les hypothèses faites, de manière à justifier d'éventuelles modifications à apporter ;
- mettre en lumière les objectifs et indicateurs fortement influencés par des facteurs extérieurs ;
- mesurer, dans la mesure du possible, des premiers résultats macro économiques globaux des programmes à mi-parcours, notamment en matière de création d'emplois mais également des conclusions sur les premiers résultats des programmes (à ce titre, « une première esquisse sur les liens de « causalité » entre la mise en œuvre des PO et les évolutions socio économiques constatées sera posée »).

Ces analyses reposent sur :

- l'analyse des données financières (extraction Présage) au 30 juin 2010 ;
- les indicateurs de réalisation et de résultats : la majorité de ces indicateurs ne sont pas renseignés en continu sous Présage par les services instructeurs concernés mais consolidés une fois par an par l'AGILE lors de l'élaboration des rapports annuel d'exécution ; ces données, extraites du fichier SFC en date du 31/12/2010 doivent donc être analysées avec beaucoup de précaution :
 - *nos principaux constats et recommandations sur le système de suivi-évaluation sont par ailleurs développés dans la partie 4.5 du présent rapport d'évaluation.*
- les entretiens réalisés avec l'ensemble des parties prenantes du PO FEP à La Réunion ainsi que l'exploitation des fiches de révision à mi-parcours élaborées au cours du 1er semestre 2010 par les services instructeurs ont permis de palier, dans une certaine mesure, les lacunes du système de suivi des réalisations physiques du programme (cf. la partie 4.5 du présent rapport qui développe le dispositif de suivi du PO FEP et la partie 2.5 qui détaille les éléments transversaux de mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée).

4.3.1. Un contexte particulier pour la transition IFOP - FEP qui a retardé le lancement du programme

La mise en œuvre du volet régional du PO FEP depuis 2007 a été affectée par différents facteurs liés au nouveau cadre de programmation et de gestion du Règlement FEP qui se sont conjugués pour retarder le lancement du programme à La Réunion, avec :

- Des outils de programmation validés tardivement. Le PO FEP national n'a été accepté par la Commission qu'en décembre 2007 ;
- Une validation nationale des fiches mesures et du manuel de procédure effectuée au premier trimestre 2008, alors même que les arbitrages locaux avaient déjà été rendus et les premiers dossiers déposés pour instruction en 2007
- L'interruption à la fin de l'année 2008 et jusqu'en mai 2009 des engagements comptables par l'Agence de services et de paiement (ASP, ex-CNASEA) du fait de la décision prise au niveau national de remplacer par une nouvelle génération d'applications les outils comptables utilisés jusqu'alors. De tels délais ont pénalisé les bénéficiaires dans la réalisation de leurs projets, puisqu'ils ont retardé la prise des décisions juridiques attributives des subventions. La reprise par l'ASP des engagements comptables est intervenue à compter du mois de juin 2009 pour l'ensemble des mesures.
- Des difficultés de connexion à Présage Web (base de suivi et de gestion des opérations) qui ont compliqué la tâche du service instructeur (DRAM) dans la mise en œuvre du programme et pour la mise en paiement de la part FEP des opérations réalisées. Ces difficultés ont été réglées suite à l'augmentation de la capacité du réseau Internet de la DDE par lequel ses travaux transitent.

Par ailleurs, les dérogations permises sur le programme IFOP 2000-2006, dont la possibilité d'engager des fonds jusqu'au 30/06/2009 ont conduit le partenariat régional à privilégier l'utilisation des crédits IFOP, retardant de fait le lancement du FEP 2007-2013. Ainsi l'IFOP a été réalisé à 99% au détriment de la première partie de la programmation FEP.

A ces éléments « endogènes », sont venus s'ajouter des facteurs externes, dont les crises successives de la pêche (coût du carburant), puis du secteur bancaire (2008-2009) qui ont affecté les situations financière déjà fragiles des entreprises de la pêche réunionnaise et conduit à la défaillance de certaines d'entre elles (ARM, SOPESUD...). Ce contexte a d'évidence été peu propice à l'investissement.

Conséquence de ce contexte particulier, le niveau de programmation du FEP n'est que de 24% à fin juin 2010, avec un retard par rapport à la métropole qui s'explique principalement par la non application des deux mesures principales du Plan Barnier à La Réunion, soit :

- Le plan de sortie de flotte, qui a permis d'accélérer la consommation du FEP en métropole. Cette mesure n'était pas pertinente à La Réunion où au contraire le développement de la flotte est un levier important du développement de la filière pêche ;
- La mise en place des contrats bleus qui n'a pas été souhaitée à La Réunion compte tenu du risque de demande de remboursement des aides à terme.

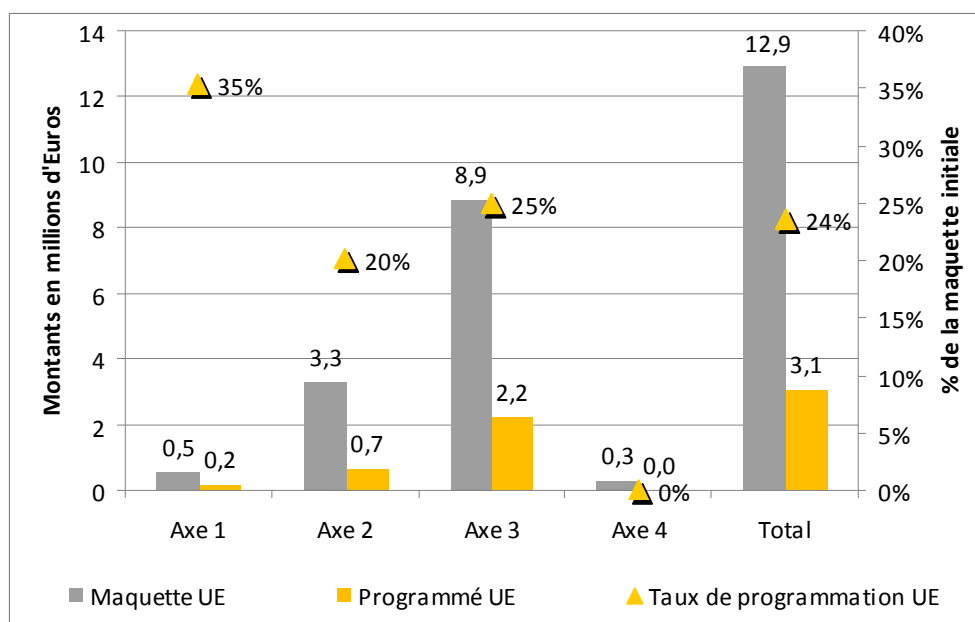
4.3.2. Un niveau d'avancement financier en décalage avec la programmation initiale et hétérogène selon les mesures.

Un état global de programmation du PO FEP en décalage par rapport aux objectifs fixés ?

Le programme opérationnel FEP 2007-2013 affiche un taux de programmation faible à mi parcours, avec seulement 24% des de la maquette initiale UE au 30 juin 2010 et par une hétérogénéité du niveau d'avancement entre les 3 axes (hors assistance technique), avec un axe 1 en avance de 10 points sur l'axe 3 en terme de taux de programmation (figure 13, ci-après).

Il faut cependant souligner que la programmation ne reflète pas réellement une situation à mi-parcours mais plutôt une situation à 2 ans et 3 mois d'opérationnalité réelle, compte tenu du démarrage du programme à la fin du premier trimestre 2008.

Figure 14 - Taux de programmation par axe



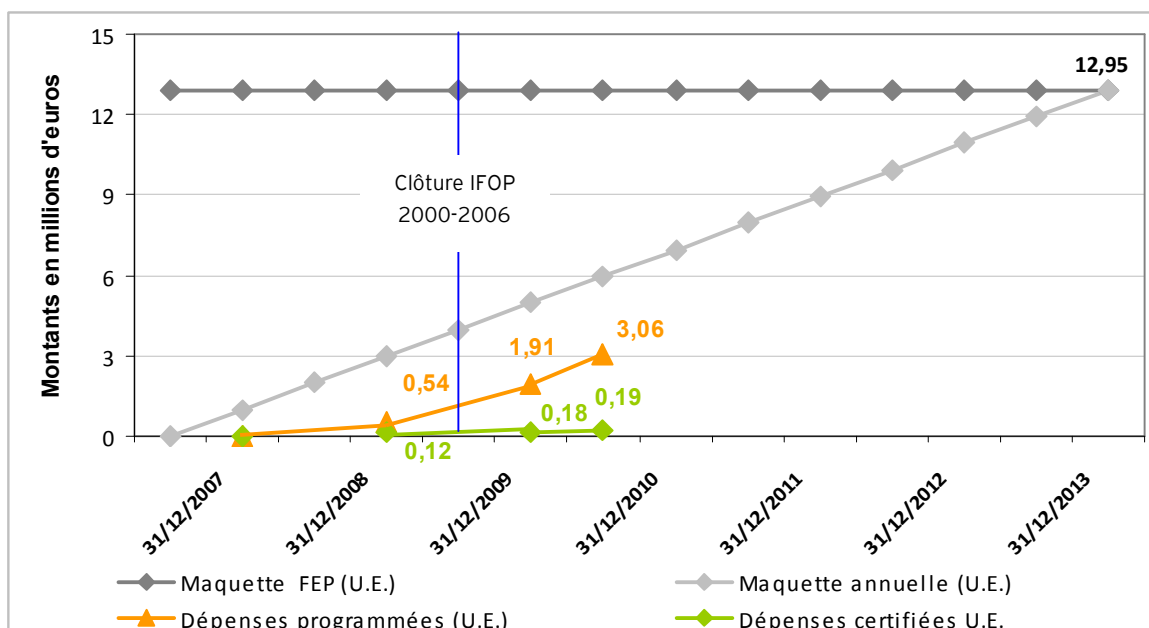
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

La montée en puissance du programme n'a donc été réellement effective en termes de réalisation financière qu'au cours de l'année 2009.

Le niveau de programmation actuel se situe cependant à environ 50% de l'objectif avec seulement 3,1 millions d'euros de FEP programmés au 30 juin sur un objectif de 6 millions (figure 14, page suivante), soit au niveau prévu à fin 2008.

Le rythme de programmation a cependant augmenté sur le premier semestre 2010 et, à ce rythme, le retard pris en début de programmation pourrait être rattrapé à l'horizon 2013.

Figure 15- Évolution de la programmation FEP depuis 2007



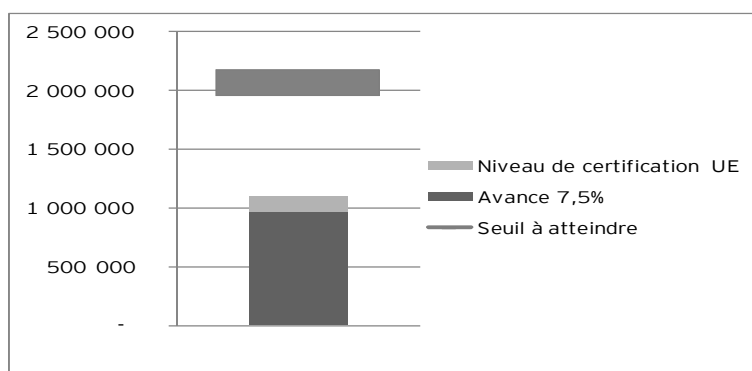
Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Le niveau d'avancement à mi-parcours peut en conséquence être considéré comme relativement « satisfaisant », compte tenu du décalage initial de 18 mois dans la mise en route opérationnelle du programme, ce décalage correspondant exactement à celui des montants programmés.

Un risque majeur de dégageant d'office à court terme, avec un principe de calcul encore incertain pour les DOM

Les perspectives de dégageant d'office qui s'applique pour la première fois fin 2010 pour le FEP sont préoccupantes. Les montants certifiés pour la partie UE sont très faibles au 30 Juin 2001, avec seulement 193 000 €, soit 6% des dépenses UE programmées.

Figure 16- Situation du dégageant d'office pour le FEP



Source : Données de certification des services instructeurs AGILE au 30 juin 2010

Fin 2010, le **risque de dégageant d'office est important**, la dépense à justifier s'élevant à environ 1 M€ en tenant compte de l'avance versée, d'autant que les modalités de calcul pour les 4 DOM ne sont pas encore arrêtées.

Les avances consenties au volet Convergence ont permis de s'assurer de la justification par les 4 DOM de la tranche 2007 au 31 décembre 2009 et d'éviter ainsi le dégageant d'office). Pour le prochain rendez vous au 31 décembre 2010 l'autorité de gestion unique (DPMA) n'a pas encore défini les modalités d'imputation entre les quatre DOM du dégageant d'office éventuel en amont de leur application.

Trois options sont envisageables pour la gestion du risque de dégagement d'office dans les DOM :

- Un calcul a due proportion pour chaque DOM (plutôt favorable à La Réunion) ;
- Une solidarité entre DOM (plutôt défavorable à La Réunion)
- Une nouvelle mobilisation de la réserve de l'enveloppe convergence.

Un niveau d'avancement hétérogène selon les objectifs et les mesures

Les taux de programmation par mesure sont beaucoup plus hétérogènes quelque soit l'Axe, avec

- Des mesures « orphelines », sans aucun projet programmé (mesure 3.1. valorisation et promotion des produits de la pêche et mesure 3.3 équipement du pôle de réparation des navires de pêche)
- Des mesures sensiblement conformes à l'objectif à mi-parcours (mesures 1-1, 3-4, 3-6) ou en avance (mesure 3-5)
- Des mesures en sous programmation importante (mesures 1-2, 2-2 et 3-2)
-

Tableau 27 - Taux de programmation par mesure

N°	Intitulé des mesures	Taux de programmation UE	Taux de réalisation UE
1-1	Modernisation de la flotte de pêche	46,3%	36,1%
1-2	Aides à l'installation de jeunes pêcheurs	6,3%	0,6%
2-1	Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	24,6%	1,0%
2-2	Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	6,9%	0,7%
3-1	Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture	0,0%	0,0%
3-2	Soutenir les équipements bords à quai sur le littoral	5,7%	0,0%
3-3	Équipement du pôle de réparation des navires de pêche à la Réunion	0,0%	0,0%
3-4	Conforter la plateforme technologique d'aquaculture tropicale réunionnaise	46,2%	0,0%
3-5	Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	53,6%	3,7%
3-6	Connaissance de la ressource, équipements et protection des zones marines côtières	44,3%	0,0%
3-7	Conduite de projets pilotes	33,6%	0,0%
4-1	Assistance technique FEP	0,0%	0,0%
TOTAL		23,6%	1,5%

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Les raisons de cette hétérogénéité et les perspectives pour la seconde partie de la programmation sont détaillées par Axe et mesure ci-après.

Axe prioritaire 1 : Adaptation de la flotte communautaire

L'Axe 1 un affiche un fort contraste entre le taux de programmation des deux mesures mises en œuvre à La Réunion.

Tableau 28 - Axe 1 - Bilan physico-financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
1-1	Modernisation de la flotte de pêche	46 %	39
1-2	Aide à l'installation de jeunes pêcheurs	6 %	3

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 1.1 Modernisation de la flotte de pêche

Cette mesure constitue l'unique instrument de soutien financier au maintien du niveau technique, de la sécurité et des conditions de travail à bord des navires de pêche. Au 30 juin 2010, 39 projets portant sur 41 bateaux (1 dossier concerne 3 navires), avaient été programmés, dont :

- 5 projets de modernisation concernant 7 navires professionnels de plus de 12 m ;
- 36 dossiers de modernisation de navires de moins de 12 m ;
- 6 dossiers de remotorisation à puissance inférieure ou égale de bateaux de moins de 12 m.

Bien qu'ayant connu un relatif succès sur le début du programme, cette mesure a souffert d'un taux d'abandon significatif des investissements par les maîtres d'ouvrage (taux de déprogrammation de l'ordre de 10%.) lié au contexte de crise de la pêche et à la difficulté de cautionnement des prêts bancaires.

Perspectives : Les années 2011 à 2013 devraient être marquées par un afflux de demandes de remotorisation et de modernisation des navires de petite pêche artisanale côtière (moins de 12 mètres), dont seuls 37 sur les 240 bateaux que compte cette flottille ont été modernisés sur 2009-2010. De plus, certains bateaux construits ou modernisés avec le concours de l'IFOP sur la programmation précédente et qui étaient de ce fait inéligibles durant une période de 5 ans vont pouvoir éventuellement engager de nouveaux projets sur la fin du programme.

Enfin, la création dans le cadre du CIOM d'un fonds de garantie pour soutenir les prêts relais et d'investissements des pêcheurs professionnels pourra concourir à favoriser le maintien des projets.

Mesure 1.2 Aide à l'installation des jeunes pêcheurs.

Seulement 3 projets concernant l'aide à l'acquisition de navires d'occasions pour l'installation de nouveaux pêcheurs professionnels ont été programmés. Cette mesure souffre à la fois d'un manque de pertinence de fond (bateaux d'occasion peu disponibles sur le marché et souvent inadaptés pour la pêche professionnelle) et d'un faible effet d'incitation, la part de cofinancement public n'étant que de 15%.

Quelques demandes d'acquisition de navires de pêche professionnelle devraient émerger au cours des années 2011 à 2013, à l'issue des différentes sessions d'attribution du certificat d'aptitude au commandement à la petite pêche (CACPP), formation qui s'inscrit notamment dans le cadre de la démarche de régularisation des pêcheurs informels. Cependant, la faible attractivité de la mesure devrait limiter le nombre de demandes.

Axe prioritaire 2 : Aquaculture, transformation et commercialisation

L'Axe 2 regroupe deux mesures d'aide à l'investissement des entreprises pour l'accroissement de leurs capacités de production et/ou la modernisation de leurs outils. La mesure d'aide aux entreprises aquacoles affiche un taux de programmation très inférieur à celle concernant les entreprises d'aval de la filière.

Tableau 29 - Axe 2 - Bilan physique et financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
2-1	Soutien aux investissements des structures de transformation et de commercialisation	25 %	6
2-2	Soutenir les investissements productifs en aquaculture marine et continentale	7 %	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 2.1. Investissement dans la transformation et la commercialisation

Six projets portant sur des équipements de stockage, transformation et commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture marine étaient programmés au 30 juin 2010.

Le rythme d'émergence des projets d'investissement dans les activités d'aval est en grande partie conditionné par la taille et par les capacités de la filière pêche et aquaculture réunionnaise : les entreprises de commercialisation et de transformation sont peu nombreuses et réalisent actuellement toutes des investissements programmés sur la période 2007-2010, soit pour la création de nouvelles unités soit pour la modernisation d'outils existants.

Le potentiel de développement d'activités de transformation est limité à La Réunion par les volumes de production de la pêche et de l'aquaculture locale, en particulier ceux de la pêche palangrière, qui plafonnent depuis quelques années et fluctuent d'une année à l'autre en fonction des aléas naturels des pêcheries pélagiques. Les dernières années ont notamment été marquées par une faible production de la flotte palangrière qui a pesé sur l'activité des usiniers et contribué à la défaillance d'un des acteurs historiques (ARM).

Perspectives :

La mesure 2-1 est l'une des mesures phares du PO FEP, dotée de près de 20% des fonds de l'UE dans la maquette initiale. L'atteinte de ces objectifs financiers sur la fin du programme paraît difficile, compte tenu des éléments suivants :

- Il n'y a actuellement pas de projet annoncé de création de nouvelles unités de transformation et de commercialisation. Le projet de reprise du site d'ARM et d'investissement dans de nouvelles activités de transformation par la société Océanite n'est pas complètement validé du point de vue de sa viabilité économique ;
- La majorité des entreprises en place sont dans des perspectives relativement incertaines. Elles doivent amortir les investissements engagés depuis quelques années dans un contexte de concurrence internationale exacerbée sur les marchés des grands pélagiques. L'espardon, qui a été le moteur du développement de la pêche palangrière réunionnaise est ainsi aujourd'hui concurrencé sur les marchés européens par les productions asiatiques et sud-américaines, très compétitives en prix mais de qualité discutable, qui ont en partie cassé l'image du produit. La réorientation de la

pêche palangrière vers les thonidés substituables au thon rouge (patudo, albacore) reste aléatoire du point de vue de la pêcherie et devrait connaître également à court terme les mêmes phénomènes de concurrence avec les pays tiers. Certains acteurs locaux émettent, de plus, des doutes sur la pertinence stratégique du choix de bateaux travaillant en stockage sur glace qui produisent des produits de qualité inférieure aux palangriers congélateurs (lesquels fournissent actuellement les marchés les plus rémunérateurs, dont le Japon);

Quelques opérations plus modestes du point de vue du coût des projets sont en revanche envisagées par la DRAM pour la commercialisation des produits de la petite pêche artisanale, dont :

- La modernisation des équipements des groupements d'intérêts économiques (GIE) pour le stockage et la vente (15 à 30 K€ de FEP/projet)
- La construction et l'équipement de marchés « de gros » aux poissons (type criée) sur les points principaux de débarquement des navires (50 à 80 K€ de FEP/projet).

Enfin, un des objectifs de la récente association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) est de reconquérir le marché local par l'exploitation de nouveaux types de présentation et de transformation, adaptés à la demande des différents circuits de distribution.

Mesure 2.2. Investissements aquacoles

Seuls 2 projets mineurs concernant l'acquisition de matériel pour la Sté aquacole des Mascareignes et la création d'un pôle aquariologique au Port-Ouest ont été programmés. Aucune demande n'a été enregistrée de la part des pisciculteurs continentaux.

Ce retard de programmation traduit les difficultés structurelles et organisationnelles de l'aquaculture réunionnaise qui n'a jamais pu réellement décoller et qui connaît un repli de production depuis plusieurs années. Les principaux facteurs explicatifs de cette situation sont :

- L'absence d'espace de développement pour implanter des structures de production (accès au foncier quasi impossible pour la pisciculture continentale et peu de sites compatibles avec l'implantation de structures d'élevage en mer) ;
- Des surcoûts importants sur les intrants liés à la production (aliment en particulier) et pour l'expédition des produits ne trouvant pas de débouché suffisants sur le marché local (Ombrine) ;
- Un déficit structurel, organisationnel et commercial de la filière. L'aquaculture est une activité nouvelle, encore marginale et non structurée, tant en amont qu'en aval. L'année 2008 a ainsi vu disparaître l'outil coopératif Aquacoop, qui avait la charge du transport, de la commercialisation et de la promotion des produits d'élevage pour le compte des aquaculteurs.
- Des investissements de modernisation et de mise aux normes des exploitations sans cesse reportés depuis 2005, du fait de la fragilité financière des entreprises et des difficultés à trouver un marché stable et rémunérateur pour le poisson d'élevage.

Perspectives :

L'émergence de projets sur la deuxième partie du programme est actuellement incertaine et conditionnée à plusieurs facteurs, dont :

- La relance de la dynamique collective (en cours d'initiation sous l'égide de l'ARDA) et la participation de l'aquaculture au projet interprofessionnel de l'ARIPA, notamment pour améliorer la valorisation des poissons d'aquaculture sur le marché local (promotion, présentation, transformation...);
- L'accès des fermes d'aquaculture aux compensations des surcoûts par le POSEI agricole, qui doit permettre d'améliorer la rentabilité des élevages et de relancer la production, aujourd'hui déclinante ;
- Le rattrapage des retards pris dans la mise aux normes (sanitaires notamment) des exploitations, annoncées depuis longtemps et exigées par l'administration (30 à 40 K€ de FEP/projet).

L'introduction au POSEI agricole de mesures de soutien en faveur des filières d'aquaculture (marine et continentale) devrait conduire, d'une part, à réduire les coûts de production des exploitations et, d'autre part, à accélérer la restructuration collective des opérateurs de ces filières. En effet, l'accès aux aides du POSEI agricole serait conditionné par l'adhésion à une structure collective représentative des aquaculteurs réunionnais.

Quelques projets, conditionnés pour partie aux éléments précédents, pourraient également voir le jour pour le stockage collectif sur site ou par microrégion ainsi que pour la vente des produits à la ferme (15 à 20 K€ de FEP / projet).

Axe prioritaire 3 : Mesures d'intérêt commun

Les taux de programmation au sein de l'Axe 3 opposent deux catégories de mesures :

- Les mesures de soutien aux investissements collectifs immatériels (promotion - valorisation des produits) ou matériels (investissements dans l'équipement des points de débarquement de la pêche), qui affichent des niveaux de programmation nuls ou très faibles ;
- Les mesures de soutien aux projets des structures collectives de la pêche et de l'aquaculture et aux travaux d'étude et de recherche appliquée, qui affichent des taux de programmation très satisfaisants à mi-parcours.

Les différences dans l'avancement de la programmation tiennent essentiellement aux logiques d'intervention des mesures, liées pour les investissements d'intérêt commun aux stratégies des acteurs économiques (logique de guichet) et donc par nature plus incertaines que les attributions de soutien aux actions récurrentes (programmes d'action annuels) des organisations professionnelles et des structures d'appui à la filière.

Tableau 30 - Axe 3- Bilan physique et financier par mesure, actualisé au 31.08.2010

N° mesure	Intitulé mesure	Taux de programmation UE	Nb. de projet
3-1	Valorisation et promotion des PPA	0 %	-
3-2	Soutenir les équipements à quai sur le littoral	6 %	2
3-3	Équipements du pôle de réparation des navires de pêche	0 %	-
3-4	Conforter la plate-forme d'aquaculture tropicale	46 %	3
3-5	Appui technique à la profession et au développement des structures collectives	54 %	4
3-6	Connaissance des ressources équipements et protection des zones marines côtières	44 %	4
3-7	Conduite de projets pilotes	34 %	2

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

Mesure 3-1 Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture

La promotion et la valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture constituent un axe stratégique majeur pour le développement du secteur, la plupart de produits connaissant des difficultés à se positionner et à obtenir une valorisation satisfaisante, sur le marché local en particulier. Pourtant, la dernière opération de promotion et de valorisation de la marque collective «qualité mer - Ile de La Réunion».soutenue dans le cadre du DOCUP remonte à l'année 2006.

L'absence d'opération de promotion de la production locale trouve son explication dans l'absence de stratégie collective et dans une opposition, parfois exacerbée, entre opérateurs des différentes pêcheries et des différents maillons des filières.

Perspectives :

La création récente de l'association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) et le consensus autour de la nécessité de mieux positionner et promouvoir l'offre de produits de la pêche et de l'aquaculture réunionnaises, notamment pour la reconquête du marché local, devrait conduire à l'émergence de projets éligibles au FEP.

Sachant que l'ARIPA a formulé la demande, en cours d'examen par la Commission, de pouvoir mobiliser les fonds du POSEI agricole pour compenser les surcoûts de commercialisation et de promotion des PPA sur le marché local, il y aura lieu d'analyser l'articulation et les synergies de ces soutiens (si ils sont acceptés) avec les aides du FEP.

Mesure 3-2 Équipements bord à quai

Fin juin 2010, seuls 2 projets mineurs étaient programmés pour un élévateur de bateau sur le port de Saint Pierre et la modernisation du point de débarquement de Langevin (levage et machine à glace).

Le taux de programmation est particulièrement faible (6% des fonds UE) pour la première mesure de la maquette initiale en terme de budget (3 millions d'euros, soit près du quart de l'enveloppe UE) du fait de délais dans la prise de décision de réalisation d'investissements dans des équipements attenants à la nouvelle darse de pêche financée avec le concours de l'IFOP 2000-2006.

Le retard de programmation de ces investissements, dépendants des décisions de la Chambre de Commerce et d'Industrie de La Réunion (concessionnaire pour la gestion des installations portuaires), s'explique par plusieurs éléments, dont :

- Une incertitude sur la pertinence et le dimensionnement des équipements de service à la pêche palangrière dont le développement n'a pas été à la hauteur des ambitions initiales (7 nouveaux bateaux construits sur 20 prévus) et dont la pérennité a posé question durant la crise de 2008 et 2009 (avec la fermeture d'ARM, puis de l'armement coopératif SOCOPEVA) ;
- Des capacités d'investissement de la CCI fortement mobilisées par la construction de nouvelles infrastructures sur le port de commerce, dont le nouveau silo à grain.

Perspectives :

Le programme d'investissement de la CCIR pour la période 2010 - 2013 était en cours de validation lors de la mission des évaluateurs. Divers équipements de service sont envisagés autour de la darse de pêche dont la construction de nouveaux silos à glace, de bâtiments de stockage avec chambres froides ou d'équipements de manutention. Le dimensionnement précis et les implications budgétaires n'ont pas été communiqués aux évaluateurs.

Mesure 3-3 Équipement du pôle de réparation des navires de pêche

La mise en œuvre de cette mesure était tout d'abord conditionnée par la création avec le soutien du FEDER d'un pôle de réparation (slipway, entrepôts, hangars), dont la vocation devait également être élargie aux activités de déconstruction navale afin de désengorger les ports des navires hors d'usage encombrant actuellement les ports de plaisance et de pêche à La Réunion.

Perspectives :

Ce projet n'a pas été réalisé et ne le sera très probablement pas. La concurrence avec l'île Maurice, très compétitive sur ces activités, a fortement pesé dans la décision de renoncer au projet.

L'abandon de la mesure 3-3 est donc à envisager pour la révision à mi-parcours.

Mesure 3-4 Conforter la plate-forme d'aquaculture tropicale

Les 3 projets programmés au titre de cette mesure dédiée à l'ARDA concernent les « programmes d'action annuels » 2009 et 2010 et un dossier de recherche thématique (GENODOM)

Perspectives :

Cette mesure ne pose pas de problème de mise en œuvre, tant au niveau technique que stratégique. En effet, le soutien aux programmes techniques de la plate-forme technologique d'aquaculture tropicale est une opération récurrente reconduite chaque année et les missions d'encadrement et d'accompagnement des professionnels de la filière aquaculture, assurées par l'ARDA, demeurent essentielles à son maintien, voire à son développement.

Mesure 3-5 Appui technique à la profession et au développement des structures collectives

Ont été programmés au titre de cette mesure ;

- 3 projets - actions du CRPMEM, dont deux au titre des programmes annuels d'encadrement et d'appui aux professionnels et 1 pour appuyer la démarche de structuration interprofessionnelle autour de l'ARIPA.
- 1 étude -audit de la filière palangrière pour le compte du SCARP

Perspectives :

La création de l'association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) et des organisations collectives représentant les différentes familles professionnelles de la pêche et de l'aquaculture réunionnaise devrait conduire à mobiliser cette mesure pour des aides au démarrage et/ou pour des projets collectifs (études et actions des organisations)

La création d'une Organisation de Producteurs agréée au sens du Règlement 104/2000 de l'OCM est également envisagée. La mobilisation des fonds de l'OCM en complémentarité avec le FEP devrait dans ce cas être étudiée.

Un des enjeux de la seconde partie du programme sera de gérer une allocation équilibrée des soutiens aux différentes organisations collectives, selon leurs missions et prérogatives respectives de façon à anticiper les concurrences et conflits possibles pour l'accès aux aides publiques et assurer la cohérence du projet interprofessionnel.

Mesure 3-6 Connaissance des ressources équipements et protection des zones marines côtières

Quatre projets étaient programmés à fin juin 2010, dont :

- 3 études- actions du CRPMEM portant sur l'impact socio-économique des DCP et sur le suivi scientifique de récifs artificiels
- 1 projet de l'IFREMER portant sur le stock d'espadon de l'Océan Indien

Perspectives :

Sur la période 2011-2013, en complément du suivi scientifique annuel des DCP et de nouvelles immersions de récifs artificiels, devraient émerger un programme de recherche sur l'activité de petite pêche dans la bande côtière (projet ANCRE - IFREMER) ainsi qu'une étude sur la pêche d'appâts dans la ZEE Réunion.

Mesure 3-7 Conduite de projets pilotes

Deux projets portés par l'ARDA sont programmés sur cette mesure :

- Une étude sur la faisabilité d'un centre technique d'appui à la pêche réunionnaise (Cap Run),
- Une étude sur le thème « prospection et habitats des grands pélagiques de La Réunion » (Prosper)

Perspectives :

La création d'un centre technique d'appui au développement de la pêche réunionnaise devrait favoriser l'émergence de projets -pilotes dans le secteur, pour autant que cette mission soit assurée en complémentarité et non en concurrence avec celles du CRPMEM (dont c'est une des prérogatives fixées par la Loi).

La perspective de poursuite des dossiers Cap Run et Prosper sur 3 ans ainsi que le financement d'un projet pilote « aqua-offshore » visant à élaborer un système d'ancrage de cages d'aquaculture en mer en milieu tropical devraient permettre de mobiliser pleinement cette mesure. Les évaluateurs identifient cependant un risque dans le fait que l'ARDA soit le bénéficiaire unique de cette mesure. La créativité et les compétences de la structure ne sont pas discutables, il n'en est pas moins qu'elle peut finir par être considérée comme

« hégémonique » par les autres organisations collectives du secteur, ce qui serait contre-productif dans le contexte actuel où les rivalités ont été mises (provisoirement,) de côté au profit du projet interprofessionnel.

Bilan de la programmation par type de projets et types de bénéficiaires

Des soutiens principalement orientés sur les actions structurantes et les investissements collectifs

Le tableau suivant présente une analyse de la programmation financière par type de projets et type de bénéficiaires. Il en ressort que :

- Les coûts totaux programmés pour les actions structurantes d'intérêt commun (2,8 millions d'euros) sont comparables à ceux concernant les aides à l'investissement (2,7 millions d'euros) ;
- Mais, compte tenu de la moindre contribution de l'UE aux aides à l'investissement privé, la part des aides aux actions structurantes à portée collective représente les deux tiers des fonds FEP programmés ;
- Les entreprises de pêche émarginent pour seulement 6% dans l'ensemble des fonds FEP programmés.

Cette répartition des moyens alloués au développement du secteur est en grande partie due aux nouvelles orientations et critères introduits par la Commission lors de la transition IFOP - FEP.

Tableau 31 - Taux de programmation par type de projets et bénéficiaires

Projets aidés	Bénéficiaires	Coût total	U.E.	% coût total	% U.E.
Actions structurantes à portée collective mesures 3-4 à 3,7	ARDA	1 661 959	1 246 470	30,1%	40,7%
	CRPMEM	645 207	425 024	11,7%	13,9%
	Autres organisations (recherche)	500 795	375 596	9,1%	12,3%
Aides à l'investissement	Equipements collectifs (ports)	292 691	170 407	5,3%	5,6%
	Entreprises d'aval	1 869 789	660 186	33,8%	21,6%
	Entreprises de production	555 771	182 486	10,1%	6,0%
Total		5 526 212	3 060 169	100%	100%

Source : Données AGILE au 30 juin 2010

On constate également que l'ARDA est de loin, le premier bénéficiaire du FEP sur la première partie du programme, avec plus de 40% des fonds UE programmés. Cette situation découle, d'une part, du caractère récurrent des soutiens à la plate-forme d'aquaculture tropicale et, d'autre part, de l'élargissement progressif des champs d'intervention de la structure, à l'étroit sur la seule filière aquaculture dont le potentiel de développement local est objectivement limité (quand bien même des perspectives de transfert existent dans l'espace régional : cf. projets de coopération et transfert de savoir-faire). La créativité et l'opportunisme (pris dans le bon sens du terme, c'est-à-dire dans la capacité à proposer des sujets répondant à des besoins insatisfaits) de la structure ont par ailleurs permis de faire décoller la mesure « projets pilotes ».

Comme il a été discuté précédemment, l'ARDA, qui pourrait devenir l'ARDAP, pour intégrer la pêche dans ses compétences, peut indéniablement jouer un rôle important dans l'appui technique à la pêche pour peu que ses champs d'intervention s'articulent de façon satisfaisante (en termes de compétence et « d'acceptabilité ») avec ceux des autres organismes de recherche et développement (recherche fondamentale / recherche appliquée) et avec ceux du CRPMEM qui a réglementairement vocation à assurer l'appui technique aux activités de pêche.

L'ARIPA et les organisations professionnelles de base devraient ainsi apparaître à un niveau significatif parmi les bénéficiaires sur la seconde partie du programme.

4.3.3. Des perspectives de programmation incertaines et en deçà des objectifs qui justifient d'une révision de la stratégie d'intervention.

Des perspectives toujours en retard fin 2010 : une programmation qui atteindrait un tiers de la maquette

L'estimation des montants prévisionnels programmés à fin 2010 permet d'atteindre un taux de programmation global estimé de 33%.

Tableau 32 - Perspectives de programmation à fin 2010

Taux de programmation par axe	30 juin 2010 (Presage)	Montants prévisionnels programmés à fin 2010 (en M€)	Fin 2010 (prévision)
Axe 1	35%	0,110	56 %
Axe 2	20%	0,257	28 %
Axe 3	25%	1,755	35%
Total	24%	2,152	33%

Source : EY, à partir des données AGILE et fiches de révision à mi-parcours

Dans cette simulation, les perspectives par axe sont les suivantes :

- L'Axe 1, le plus petit du point de vue de la maquette, continue à avancer plus vite que les autres axes du fait de l'arrivée soutenue de demandes pour la modernisation des navires de pêche. A fin 2010, le taux de programmation devrait dépasser 50%
- Les perspectives pour l'Axe 2 sont faibles du fait de la déprogrammation temporaire d'un projet d'investissement industriel (la société Océanite, intéressée par la reprise du site d'ARM, souhaitant prendre le temps de valider la pertinence et la rentabilité de son projet) et en l'attente de demandes émanant de l'aquaculture continentale, pour partie assujetties à la relance de la dynamique collective, elle même liée à l'accès aux aides du POSEI agricole ;
- L'Axe 3 devrait atteindre 35% de programmation, avec l'engagement des programmes annuels du CRPMEM et de l'ARDA

Trois mesures demeurent « à risque » (programmation prévisionnelle < 25%) selon les prévisions fin 2010 :

- La mesure 1-1 « Aide à l'installation » qui reste peu incitative dans ses modalités actuelles. Quelques projets sont attendus sur la deuxième partie du programme en lien avec l'arrivée des titulaires du certificat d'aptitude à la petite pêche, mais l'enveloppe de la maquette initiale ne devrait pas être consommée ;
- La mesure 2-2 « Aide aux investissements aquacoles », pour les motifs évoqués ci-dessus ;
- La mesure 3-1 « Valorisation et promotion des produits de la pêche et de l'aquaculture », peu mobilisée dans la première partie du programme dans l'attente de formalisation des projets de l'ARIPA. Elle devrait être sollicitée largement sur 2011-2013.

Des reliquats significatifs sur l'Axe 2, liés aux incertitudes stratégiques et aux cycles d'investissement des entreprises

A ce stade, sur la base des informations validées lors du CLS du 10/05/2010, environ 1,4 millions d'euros de reliquats ont été identifiés, représentant 11 % de la maquette initiale.

L'Axe 3, fortement sollicité en lien avec le projet interprofessionnel ne devrait pas générer de reliquats et l'Axe 1, environ 80 000 € sur la mesure 1-2.

Les reliquats sont concentrés sur l'Axe 2 où ils représentent plus de 40% de la maquette initiale. Cet écart important par rapport à la maquette a plusieurs raisons :

- Les projets de développement de la pêche palangrière, qui reposaient sur l'arrivée d'une vingtaine de nouveaux bateaux ont conduit à surestimer les besoins d'investissement dans l'aval de la filière ;
- Les crises ont conduit à une restructuration importante du secteur, avec les défaillances de certains acteurs (ARM, puis Socopeva et Scopar) et le regroupement des derniers usiniers (fusion de Réunion pélagiques et Martin pêcheur) et affecté les capacités d'investissement des entreprises, qui ont par ailleurs toutes engagé des investissements significatifs dans les 5 dernières années ;
- La stagnation globale des débarquements limite les perspectives d'accroissement des capacités et/ou d'installation de nouveaux acteurs ;
- Les besoins de soutien aux investissements des entreprises aquacoles ont été surestimés au vu du potentiel objectif de développement de cette activité à La Réunion. La mesure 2-2 affiche ainsi un reliquat de 61 % par rapport à l'enveloppe initiale.

Compte tenu des limites au transfert entre mesures au sein de l'Axe 2 à mi-parcours, l'affectation du reliquat devra être analysée attentivement. Un transfert vers l'axe 3 voire une fusion des axes 2 et 3, justifiée par la dynamique professionnelle qui s'engage pourraient être envisagés et négociés avec la Commission.

Des demandes d'abondements et de nouveaux projets à intégrer nécessitant des arbitrages

Les demandes d'abondement au 30 avril 2010 (fiches de révision transmise par la DRAM) représentent environ 0,9 million d'euros concernant très majoritairement l'Axe 3 et les mesures 3-4 , 3-5 et 3-7 les plus en phase avec le projet interprofessionnel.

Tableau 33 - Bilan des reliquats et demandes d'abondement

Axes	Reliquats (en M€)	Abondement (en M€)	Solde (en M€)
Axe 1	0,082	0,074	0
Axe 2	1,383	0	+1,383
Axe 3	0	0,818	-0,818
Total	1,425	0,892	+ 0,533

Source : EY, sur la base de l'analyse des données Agile au 30 juin 2010 et fiches de révision au 30/05.

Le reliquat global sur le FEP est, sur ces bases, estimé à un peu plus de 500 000 euros.

A ce titre, l'évaluation estime :

- Sur l'Axe 2, la nécessité de valider avec l'ARIPA dans quelle mesure de nouveaux besoins d'investissement pourraient découler des projets de la filière (certains acteurs interviewés ayant évoqué de nouveaux investissements, non programmés, pour la deuxième partie du programme ;

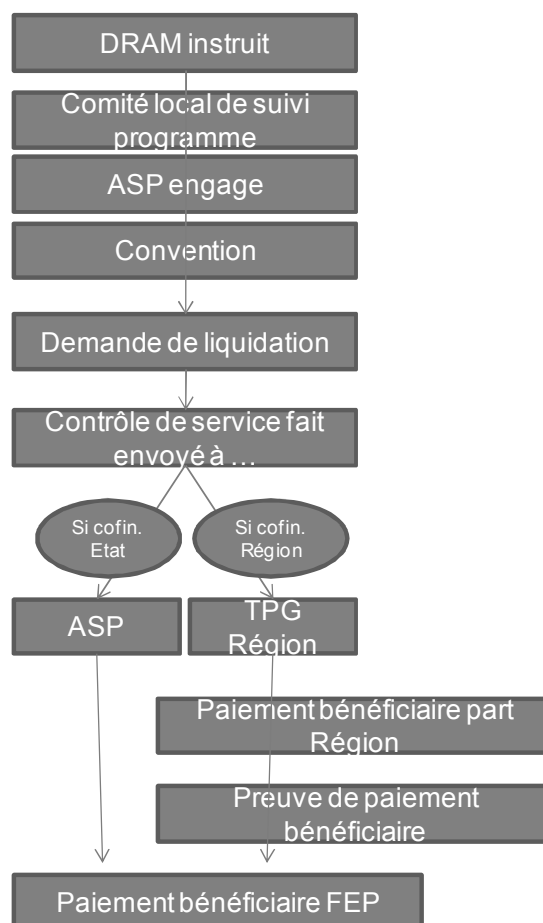
- Sur l'Axe 3, il paraît également impératif de reprendre, avec l'ARIPA, l'analyse des besoins potentiels d'intervention du FEP en réponse à certains besoins chiffrés dans la demande de mobilisation du POSEI, en particulier pour ce qui concerne l'appui à la commercialisation et à la promotion des produits. Les besoins d'abondement de l'Axe 3 sont susceptibles d'être significativement réévalués si ces dépenses s'avèrent inéligibles au POSEI ou si l'enveloppe disponible ne permet pas de faire face à l'ensemble des demandes.

4.4. Le dispositif de mise en œuvre du programme européen FEP

4.4.1. Les dispositions générales de mise en œuvre du FEP à La Réunion

La principale rupture dans la mise en œuvre du FEP par rapport à l'IFOP et aux autres fonds Européens mobilisés à La Réunion est la recentralisation de la gestion (et de la charge de définition de la stratégie d'intervention) à la DPMA. Le retrait de la délégation d'autorité de gestion à la Région place de fait le FEP dans une situation particulière par rapport aux autres fonds de L'UE contribuant à la Stratégie Régionale intégrée.

Le schéma suivant décrit de façon synthétique le circuit d'instruction d'un dossier FEP à La Réunion.



Le passage d'une gestion régionale de l'IFOP à une recentralisation partielle avec le FEP a induit plusieurs changements et difficultés, dont :

Un manque d'autonomie sur le FEP par rapport à l'IFOP

- Les arbitrages pour l'affectation des 33 millions d'euros de FEP alloués aux DOM se sont fait dans des logiques de reconduction d'enveloppe, plus que via une analyse des besoins des filières locales ;
- Les règles du jeu pour le dégagement d'office n'ont pas été clairement définies et les décisions de l'autorité centrale pourraient pénaliser La Réunion.

Avec pour conséquence quelques « frictions » entre l'autorité nationale et l'ex autorité déléguée (Région)

- En matière de renvoi des responsabilités de gestion des difficultés de mise en œuvre.
- Et sur des approches parfois différentes du « bon niveau d'équilibre » entre pragmatisme et interprétation du cadre réglementaire pour la mise en œuvre (cf. par exemple, désaccord DPMA - Région sur la nécessité et l'obligation réglementaire d'une preuve de paiement pour la part Région)

Le maintien du Partenariat Région - État - Département pour la mise en œuvre du FEP (en dépit du passage de l'échelon régional au national) a cependant contrebalancé les ruptures découlant de la recentralisation, en assurant :

- Une cohérence interne de l'intervention et avec la stratégie régionale intégrée ;
- Une solidarité locale pour assumer les arbitrages et les choix vis à vis des opérateurs.

4.4.2. Une appréciation globalement positive de la mise en œuvre du FEP, avec quelques réserves sur la complexité administrative et les délais

Les entretiens réalisés avec les principaux bénéficiaires et relais de mise en œuvre du FEP font ressortir les appréciations suivantes sur le dispositif réunionnais :

1) Une appréciation très positive sur le partenariat et « l'intégration »

- Le dispositif partenarial réunionnais et l'AGILE font l'unanimité
- La participation de certains acteurs au CNS leur a permis d'identifier des opportunités d'articulation entre fonds et instruments (éligibilité de l'aquaculture continentale au POSEI agricole, remise à plat de l'analyse des surcoûts...) et des voies de réflexion pour de nouvelles actions. La mise en place de l'ARIPA a ainsi pu bénéficier de l'expérience des filières agricoles, notamment de celle de l'interprofession bovine (ARIBEV).

2) Une animation et une information satisfaisante du FEP dans laquelle l'ARIPA pourrait également s'impliquer

- La filière pêche et aquaculture réunionnaise est un « microcosme ». L'animation assurée par le CRPMEM et la participation des principaux acteurs à la COREPAM ont assuré une bonne diffusion de l'information sur le FEP. L'ARIPA pourrait élargir le cercle des destinataires habituels de l'information à d'autres acteurs de la filière, notamment ceux de la distribution qui pourraient être plus fortement impliqués dans la promotion de la production locale ;
- L'information est apparue moins bien diffusée sur les autres instruments relevant de la Politique Commune de la Pêche (POSEI, OCM...) et les articulations et synergies possibles entre les différents soutiens publics (y compris nationaux et régionaux). Un travail sur les leviers mobilisables pour accompagner le projet de plan quinquennal de l'ARIPA pourrait en ce sens avoir des vertus pédagogiques.

3) Une appréciation contrastée des bénéficiaires sur les délais d'instruction et de paiement

- Plutôt positive pour la partie instruction (délais d'obtention des conventions réduits par rapport au programme précédent, en lien avec l'amélioration du rythme et de l'enchaînement COREPAM - CLS)
- Toujours négative pour les paiements : les délais liés aux allers-retours entre l'échelon local et national pénalisent les investisseurs privés (souscription quasi systématique de prêts relais qui réduisent l'effet de l'aide) et commencent à affecter les trésoreries de certaines structures d'appui au secteur. Le préfinancement assuré par la Région est considéré comme crucial pour certains bénéficiaires.

4) Une appréciation critique sur la complexité des dossiers administratifs

- Jugés incompréhensibles pour les nouveaux porteurs de projets et les petits investisseurs (nécessité d'un appui au montage de dossier)
- Avec une attente de simplification quasi unanime (par ex : demande unique de certaines pièces pour les bénéficiaires récurrents).

5) Une demande de clarification de la représentation de la filière à la COREPAM

Il apparaît à certains acteurs que les représentants des nouvelles organisations professionnelles devraient siéger à la COREPAM en lieu et place des personnes physiques actuelles (sachant qu'il s'agit pour la grande majorité des mêmes personnes) de façon à « légitimer » le système de représentation actuel.

4.4.3. Des indicateurs adaptés au contexte local

Les responsables de la mise en œuvre du FEP, en particulier la DRAM, considèrent à juste titre que les indicateurs réglementaires repris dans PRESAGE ne sont pas pertinents, parce que :

- Non « calibrés » : la possibilité pour une même action de n'informer qu'un seul indicateur et pas systématiquement le même au sein de la mesure interdit toute consolidation et bilan des réalisations et des effets ;
- Rarement pertinents : aucune indication n'est donnée sur l'indicateur à prioriser selon les mesures et la valeur entrée ne fait l'objet d'aucun contrôle ;
- Définis sans lien avec les objectifs et indicateurs de la stratégie régionale intégrée.

Dans ce contexte les indicateurs PRESAGE ne permettent pas le simple pilotage physique de l'enveloppe et encore moins d'approcher l'efficacité des mesures.

C'est sur ces constats que la DRAM a défini une batterie d'indicateurs régionaux correspondant aux logiques d'action et objectifs des différentes mesures.

La liste détaillée des indicateurs retenus pour le FEP est présentée en Annexe (2.2 Indicateurs) avec les propositions de révision à mi-parcours de la DRAM.

Cette liste regroupe plusieurs types d'indicateurs :

- Des indicateurs de réalisation, dont souvent le nombre de projets réalisés et/ou le nombre de bateaux ou d'entreprises ayant bénéficié de la mesure, en référence parfois avec une population cible (nombre de bateaux de moins de 12 m ;
- Des indicateurs de « résultat », basés la comptabilisation des projets par nature ou type d'investissement, en lien avec certains objectifs. Par exemple, la ventilation des projets de modernisation des navires aidés au titre de la mesure 1-1 du FEP entre « remotorisation », « sécurité », « sélectivité... » permet une analyse plus fine des effets d'orientation attendus de l'aide ;
- Des indicateurs d'impact socio-économiques, concernant la production (en volume et valeur, en nombre d'espèces pour l'aquaculture...), les échanges (import et export) la valeur de la production, le taux de pénétration du le marché local, en GMS...l'emploi préserve et créé en lien avec les projets soutenus par le FEP.

La batterie d'indicateurs est jugée pertinente, à la fois large, complète et composée de variables simples à renseigner.

Concernant les indicateurs d'impacts socio-économiques, qui doivent permettre d'apprécier l'efficacité du FEP dans sa contribution au développement des activités stratégiques, on constate que les objectifs quantitatifs fixés en début de programme escomptaient une augmentation générale et significative dans toutes activités (pêche, aquaculture) et dans toutes les dimensions (emploi, volumes produits et exportés, largeur de gamme...).

Plusieurs éléments plaident pour une révision des objectifs à mi-parcours, dont :

- La réduction du nombre de nouveaux bateaux construits avec l'appui de l'IFOP et des SOFIPECHE (7 au lieu des 20 prévus) ;
- Les effets des crises de 2008 et 2009 qui ont marqué un coup d'arrêt à certains projets (ARM-Socopeva) et fragilisé l'ensemble des entreprises ;
- Les perspectives envisagées dans le projet de plan de développement de l'ARIPA tablent sur une stabilisation de la production et une consolidation de la rentabilité des entreprises de production et de commercialisation dans un premier temps.

En conclusion, les évolutions du contexte local et général sur le début de programme justifient d'une révision des niveaux cibles fixés pour les indicateurs socio-économiques. Les évaluateurs suggèrent que cette révision soit faite en cohérence et dans une logique d'harmonisation avec les objectifs envisagés par l'ARIPA à court et moyen terme (notamment intégration de la rentabilité des entreprises dans la batterie d'indicateurs).

4.5. Conclusions et recommandations

4.5.1. Conclusions

A mi-parcours, la programmation du FEP à La Réunion apparaît en retard sur les autres fonds européens et par rapport à la métropole, du fait notamment :

- d'une mise en œuvre « décalée » liée aux dérogations octroyées sur la fin du programme IFOP 2000-2006 (engagements possibles jusqu'à fin juin 2009 et possibilités de cofinancer la construction de nouveaux navires de pêche dans les RUP) qui a été utilisée de façon optimale par le partenariat local, avant d'engager le FEP ;
- de délais de mise en route du FEP particulièrement longs, attribuables à la procédure préalable d'approbation du PSN et du PO France par la DG MARE et aux délais de mise en place des décrets et guides de procédure;
- des crises sectorielle et générale de 2008 et 2009 qui ont marqué un coup d'arrêt dans le développement de la pêche palangrière et « imposé » une véritable structuration des acteurs autour d'un projet interprofessionnel ;
- de la non utilisation des actions du plan Barnier (Plan de sortie de flotte et contrats bleus) à La Réunion.

Avec le recul, ces éléments « retardateurs » peuvent être jugés comme potentiellement bénéfiques à terme, dans la mesure où ils ont révélé et/ou accentué les problèmes structurels de la filière et permis de clarifier quelques enjeux majeurs pour son développement. Les acteurs économiques ont notamment pris la mesure de leur fragilité et du danger de la juxtaposition de stratégies individuelles, concurrentes et parfois contradictoires. Si la mise en place d'une interprofession a pu être vécue comme un exercice imposé par les pouvoirs publics au départ, force est de constater que les acteurs se sont largement approprié la démarche au point d'être nombreux à en revendiquer aujourd'hui la paternité.

La création de l'ARIPA a débouché rapidement sur la formulation d'un diagnostic de situation, établi par les professionnels, mettant en évidence les différents freins au développement du secteur et jetant les grandes lignes d'un « plan de développement » débutant par la consolidation des activités et entreprises existantes. Ces travaux, bien que nécessitant de nombreuses clarifications et approfondissements, constituent une base de travail sérieuse pour définir les besoins d'une intervention publique pour les problèmes que les acteurs ou le marché ne peuvent résoudre par eux-mêmes.

Les priorités et modalités d'intervention du FEP sur la période 2011-2013 devraient, du point de vue des évaluateurs, être révisées dans la perspective d'accompagner au mieux le projet interprofessionnel, c'est-à-dire en ciblant les actions pour lesquelles le FEP est le plus pertinent et offre les meilleurs effets de levier. La cohérence et les synergies avec les autres instruments de la PCP (POSEI, OCM...) et/ou les instruments nationaux et locaux devront par ailleurs être analysées pour action d'accompagnement (compensations, aides à la structuration, aides à l'investissement, aides aux actions collectives).

En conclusion, l'évaluation identifie deux enjeux majeurs pour la révision du FEP :

- 1) Accompagner la dynamique interprofessionnelle en cours

La « filière » réunionnaise reste fragile : taille critique non atteinte, intérêts divergents des acteurs, faible compétitivité et capacité de financement affectée par les crises, incertitude stratégique pour se positionner sur le marché local et à « l'export » ... Les activités existantes doivent en conséquence être consolidées avant d'envisager la possibilité d'un développement.

Cette consolidation passe en partie par la recherche d'une cohérence de l'intervention du FEP avec le projet de « plan quinquennal » de l'ARIPA.

- 2) Dimensionner et hiérarchiser les besoins, pour raisonner les synergies entre le FEP, les autres fonds communautaires et les autres instruments nationaux et locaux.

Un travail d'approfondissement du diagnostic de l'ARIPA et des besoins qu'il identifie en matière de soutien public devrait être rapidement engagé. En effet, le « POSEI » pêche n'est certainement pas la meilleure réponse à chacun des « handicaps » identifiés par l'interprofession et les ressources financières limitées du POSEI (15 millions d'euros de budget annuel pour l'ensemble des RUP) offrent des marges de manœuvre limitées ; chaque État Membre et région protégeant jalousement son « enveloppe historique ».

Cependant, le diagnostic fournit une très bonne base de travail pour délimiter et optimiser les champs d'intervention des différents fonds et instruments : pour soutenir l'investissement (FEP/FEDER), pour les études et projets à portée collective (FEP), pour le fonctionnement et les programmes des organisations (FEP, OCM, CIOM, autres fonds nationaux...), voire pour compenser certains surcoûts avérés (« POSEI »).

4.5.2. Principales recommandations

Compte tenu des retards de mise en œuvre et des changements profonds de contexte survenus depuis la préfiguration du PO FEP, avec pour événement majeur et récent la constitution d'une organisation interprofessionnelle porteuse d'une ébauche de projet pour la filière réunionnaise, il ressort de l'évaluation que le programme FEP nécessite une révision allant au-delà de quelques ajustements mineurs des mesures et propositions d'affectation de reliquats.

Il en ressort **quatre recommandations principales** :

- **1) Approfondir la réflexion stratégique engagée par l'ARIPA pour affiner les modalités d'utilisation du FEP.**

Cette première recommandation découle des conclusions finales qui soulignent la nécessité d'un **recentrage partiel de l'intervention du FEP sur les objectifs prioritaires du projet interprofessionnel**. En particulier, il paraît particulièrement pertinent d'intégrer l'analyse de l'ARIPA concernant la nécessité d'une phase de consolidation des organisations et des entreprises existantes, avant d'envisager une phase de développement. Les échecs de certaines stratégies et les effets des crises justifient cette « méthode » par étape.

La première étape devrait consister en un travail d'approfondissement et de validation du diagnostic et d'évaluation de la pertinence des options proposées par l'ARIPA pour soutenir sa demande d'élargissement des interventions du POSEI. En particulier, les analyses portant sur les problèmes de surcoûts, pertinentes sur le fond, devront être consolidées et différenciées des autres facteurs pesant sur la rentabilité des entreprises de pêche (efficacité des engins et de la prospection, qualité des produits proposés, marchés ciblés et positionnement de l'offre réunionnaise...).

Ce travail devrait déboucher sur l'élaboration d'une stratégie à cinq ans, validée par les professionnels, reposant sur une palette d'actions adaptées aux problématiques des différents maillons de la filière, hiérarchisées et dotées d'objectifs quantitatifs, chaque fois que cela a du sens.

La deuxième étape, conduite par l'ARIPA, la DRAM et le partenariat local, devrait consister à définir quels sont les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le plan quinquennal, et quels instruments et fonds publics (FEP et autres) peuvent être mobilisés en complément des moyens privés engagés par les acteurs économiques. **La logique d'intervention du FEP pour la seconde partie du programme devrait découler de ces analyses et non les précéder.**

L'esprit général de cette recommandation est de passer de la question « comment utiliser le FEP ? » à « pourquoi utiliser le FEP ? » et donc ajuster les instruments et moyens en fonction d'un projet.

- **2) Réaffecter une partie des reliquats du FEP sur les mesures les plus pertinentes pour appuyer les projets interprofessionnels.**

Compte tenu de la recommandation précédente, l'affectation des reliquats et abondements envisagés pour le FEP ne peut être complètement raisonnée à ce stade pour toutes les mesures.

Les perspectives de reliquats et d'abondement au sein de l'Axe 1 ne devraient pas être remises en cause par le projet interprofessionnel, sauf dans le cas où il identifierait la nécessité d'un programme d'équipement particulier de certaines flottilles en phase avec de objectifs prioritaires (par ex : investissements réduisant les

consommations énergétique, améliorant l'efficacité de la pêche ou permettant un meilleur traitement du poisson et permettant en conséquence de mieux le valoriser...).

Les questions sont plus complexes pour le rééquilibrage des Axes 2 qui devrait générer un reliquat important et l'Axe 3, potentiellement très sollicité pour l'appui au projet interprofessionnel. A ce stade, deux options sont envisageables : la première consisterait à réaffecter tout ou partie du reliquat de l'Axe 2 à l'Axe 3 (sur la base des éléments de chiffrage des besoins issus de la recommandation N° 1) et la seconde à fusionner les deux Axes autour d'une thématique « appui au projet interprofessionnel », ce nouvel Axe combinant des aides aux actions d'intérêt commun et des aides à l'investissement des entreprises autres que les armements à la pêche.

- **3) Renforcer l'animation du programme en impliquant les nouvelles organisations professionnelles dans la promotion et le suivi des actions**

Ces organisations pourraient être des relais intéressants pour la promotion du FEP et des autres instruments mobilisés pour accompagner le plan de développement quinquennal. Ils pourraient également être impliqués dans le suivi des actions et dans l'évaluation *in itinere* de certains impacts, par exemple sur la rentabilité des entreprises et la formation des prix et des marges qui constituent un objectif affiché de l'ARIPA.

- **4) Ajuster les indicateurs et les niveaux cibles au nouveau contexte**

La batterie d'indicateurs proposés en début de programme était en phase avec l'objectif de développement très significatif de la production, du chiffre d'affaires et des emplois dans le secteur de la pêche, objectifs établis en lien avec le projet d'arrivée de 20 nouveaux palangriers.

Le contexte ayant fortement changé depuis (stagnation de la production de la pêche palangrière, résultats négatifs des entreprises d'amont et d'aval, défaillance d'un des usiniers...) et l'interprofession envisageant pour les années proches une phase de consolidation des entreprises fondée sur une amélioration de leur rentabilité, l'évaluateur recommande d'ajuster certains indicateurs de la façon suivante :

- En ajustant les niveaux cibles des indicateurs socio-économiques (volumes, chiffres d'affaires, emploi) sur des objectifs révisés et réalistes, c'est-à-dire plutôt dans une perspective de maintien ou de léger développement à l'horizon 2013 (sauf annonce rapide de la teneur et de l'ampleur du projet « Océanité »);
- En ajoutant quelques indicateurs concernant les prix de quelques produits clés sur le marché local et à « l'export ». (comme effet possible des stratégies d'amélioration de la valorisation) et concernant les marges des acteurs (marge brute, valeur ajoutée et EBE, par exemple, pour les entreprises de production et pour les entreprises d'aval)

Pour les données concernant les prix et les marges, l'implication des organisations professionnelles de base ou de l'ARIPA paraît devoir être encouragée au double motif de l'implication des acteurs dans le suivi du programme et dans le partage de l'information au sein de la filière.

Nous ne reprenons pas ici certaines recommandations transversales sur la réduction des contraintes administratives et des délais d'instruction ou de paiement développées dans la partie transversale. L'allègement des contraintes découlant de la recentralisation de la gestion du FEP ne peut être envisagé sans l'accord de l'autorité de gestion et procédera de l'évaluation à mi-parcours nationale.

5. Annexes

5.1. Liste des personnes interrogées

Structure	Fonction	Interlocuteur
CLS		
Autorité de gestion / Conseil régional	DGA	M. Guillaumin
Préfecture / SGAR	SGAR	M. Ballandras
Conseil Général	DGS	M. Locate
AGILE		
	Directeur	M. Joseph
Services instructeurs		
DRAM	Chef de service	Ludovic Courtois
Bénéficiaires - acteurs		
ARDA	Directeur	Pierre Bosc
CRPMEM	Président	Jean-René Enilorac
	Secrétaire	Pulchérie Méralli Ballou
CCIR - Port Réunion	Directeur	Bruno Davidsen
CCIR - Port Réunion		Karen
FCD	Président	Sébastien Camus
ARIPA - OPROMAR	Président	Philippe Guérin

5.2. Indicateurs du programme FEP

Tableau des indicateurs FEP et proposition de révision à mi-parcours - Source DRAM

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 1-1	Navires < ou = à 12m modernisé	Indicateurs du PO	150	100	34	Oui	Oui	Oui		Segmenté par typologie de modernisation (remotorisation, sécurité, sélectivité, ...)	
Mesure 1-1	Navires > à 12m équipés	Indicateurs du PO	15	30	4	Oui	Oui	Non	10	Segmenté par typologie de modernisation (sécurité, sélectivité, ...)	
Mesure 1-1	Nombre de marins de petite pêche	Indicateurs du PO	334	380	307	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-1 ; 3-4; 3-5; 3-6	Production réunionnaise en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	4 000 t	6 000 t	4 500 t	Oui	Oui	Oui			Observatoire des données économiques et sociales en cours de création au niveau de la DRAM
Mesure 1-1 ; 3-4; 3-5	Production réunionnaise en valeur	Indicateurs spécifiques régionaux	13 M€	22 M€	N/A	Oui	Oui	Oui			Observatoire des données économiques et sociales en cours de création au niveau de la DRAM

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 1-1	Part des prélèvements de la flotte réunionnaise en océan indien	Indicateurs spécifiques régionaux	0,14%	0,28 %	N/A	Oui	Oui	Oui			f(déclaration volontaire des autres pays pêcheurs en OI)
Mesure 1-2	Nombre d'entreprises soutenues	Indicateurs du PO	7	10	3	Oui	Oui	Oui		Nombre de bénéficiaires intégrés (régularisation informelle)	
Mesure 1-2	Nombre d'entreprises créées	Indicateurs du PO	3	5	3	Oui	Oui	Oui		Nombre de bénéficiaires issus de la formation CACPP	
Mesure 1-2	Part de la production écoulée localement	Indicateurs spécifiques régionaux	0,15	0,3	0,2	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-2	Part de la production écoulée en GMS	Indicateurs spécifiques régionaux	0,1	0,2	0,1	Oui	Oui	Oui			
Mesure 1-2	Volume de production réunionnaise exportée	Indicateurs spécifiques régionaux	2500 t	4000 t	2000 t	Oui	Oui	Non	3 000 t		
Mesure 1-2	Volume des importations de poissons	Indicateurs spécifiques régionaux	7000 t	7000 t	N/A	Oui	Oui	Oui			

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 2-1	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	15	20	6	Oui	Oui	Non	10		
Mesure 2-1 ; 2-2 ; 3-6	Production aquacole en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	160 t	200 t	120 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-1 ; 2-2	Production aquacole en valeur	Indicateurs spécifiques régionaux	1,1 M€	2 M€	1 M€	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-1 /2-2	Nombre d'espèces élevées	Indicateurs spécifiques régionaux	9	10	9	Oui	Non	Oui			
Mesure 2-1 /2-2	Production aquacole exportée en volume	Indicateurs spécifiques régionaux	10 t	20 t	10 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 2-2	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	15	20	2	Oui	Oui	Non	6		
Mesure 2-2	Nombre de projets d'expérimentation	Indicateurs du PO	2	4	1	Oui	Non	Oui			
Mesure 2-2	Nombre d'espèces commercialisées	Indicateurs du PO	9	10	10	Non	Non	Oui			

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 2-2	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	30	50	30	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-2	Nombre d'opérations soutenues	Indicateurs du PO	6	10	1	Oui	Oui	Non	4		
Mesure 3-2	Nombre de navires bénéficiaires	Indicateurs spécifiques régionaux	350	10	250	Oui	Oui	Non	300		
Mesure 3-2	Volume de production réunionnaise	Indicateurs spécifiques régionaux	6 000 t	20t/an	4 000 t	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-4	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	30	50	2	Oui	Oui	Non	4		
Mesure 3-4	Nombre de structures collectives aidées	Indicateurs du PO	3	5	0	Oui	Oui	Non	2		
Mesure 3-4	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	50	100	N/A	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-5	Nombre d'entreprises aidées	Indicateurs du PO	30	50	0	Oui	Oui	Non	5		

Mesure	Libellé	Type d'indicateur	Valeur de référence (réalisé 2000-2006)	Valeur cible	Réalisé 2009	Clarté de l'indicateur (oui/non)	Pertinence (oui/non)	Adéquation de la valeur cible (oui/non)	Proposition de réévaluation de la valeur cible	Proposition de nouveaux indicateurs (le cas échéant)	Commentaires
Mesure 3-5	Nombre de structures collectives aidées	Indicateurs du PO	3	5	2	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-5	Nombre d'emplois créés ou maintenus	Indicateurs spécifiques régionaux	50	100	N/A	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Nombre de récifs artificiels installés	Indicateurs du PO	30	60	0	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Nombre d'études	Indicateurs du PO	6	10	3	Oui	Oui	Oui			
Mesure 3-6	Surface maritime valorisée	Indicateurs du PO	3 500 ha	5 000 ha	N/A	Non	Non	Non			