

**Les interventions  
de l'Union  
Européenne  
à la Réunion  
depuis le début  
des années 60**

# Sommaire

## Première partie

### **Avis des commissions du C.E.S.R.**

Avis des commissions du Conseil Economique et Social Régional sur le rapport "Les interventions de l'Union Européenne à la Réunion depuis le début des années 60" .....	5
---	---

## Deuxième partie

### **Rapport**

• <b>Avant-propos</b> .....	11
• <b>Constats</b> .....	15
Évolution des aides de la Communauté Européenne en faveur de la Réunion depuis le début des années 60 L'Union Européenne ou la mise en œuvre d'un dispositif de gestion exemplaire Les principales forces et faiblesses du système d'aides européennes en faveur de la Réunion	
• <b>Recommandations</b> .....	27
Les améliorations possibles du système d'aides européennes à la Réunion Les « propositions » du C.E.S.R.	

## Troisième partie

### **Annexes - Remerciements - Rapports et Etudes du C.E.S.R.**

• <b>Annexes</b> .....	39
• <b>Remerciements</b> .....	49
• <b>Rapports du C.E.S.R.</b> .....	51

# **Avis des commissions du C.E.S.R.**

Assemblée plénière du 6 décembre 1996  
adoptés à l'unanimité des membres présents  
et représentés

# Avis des commissions du Conseil Economique et Social Régional sur le rapport "Les interventions de l'Union Européenne à la Réunion depuis le début des années 60"

## Assemblée plénière du 6 décembre 1996

*Adopté à l'unanimité des membres présents  
et représentés.*

### Avis des commissions du C.E.S.R.

Les commissions prennent connaissance avec intérêt du rapport de la commission "Coopération Régionale et Affaires Européennes" sur "Les interventions de l'Union Européenne à la Réunion depuis le début des années 60".

Elles notent que ce travail s'inscrit dans un ensemble de réflexions menées par la commission "Coopération Régionale et Affaires Européennes" au cours de ces deux dernières années pour améliorer la lisibilité du système d'aides européennes à la Réunion.

Elles soulignent la clarté et le caractère pédagogique du document et adhèrent pleinement aux recommandations émises dans le rapport.

Elles souhaitent néanmoins formuler quelques remarques ou observations complémentaires :

- En premier lieu, elles attirent l'attention sur le risque de voir la mobilisation des fonds européens ralentir du fait du possible désengagement financier de l'État ou d'une collectivité dans les projets cofinancés par l'Union Européenne.

Cette attitude pourrait entraver la mobilisation des fonds européens et par conséquent pénaliser le développement d'activités dans la région.

Elles soulignent qu'à l'heure actuelle, les collectivités locales sont souvent amenées à avancer les fonds devant provenir de l'État dans les différents projets cofinancés par l'Union Européenne.

- Les commissions préconisent par ailleurs que les critères d'attribution des aides européennes soient réétudiés en prenant compte de l'existence dans le tissu économique de nombreuses microstructures et ce, dans un souci d'équité.

Les aides régionales aux entreprises qui sont en grande partie financées par les fonds européens, devraient toucher davantage les Très Petites Entreprises (T.P.E.) notamment dans les secteurs du commerce ou des services, celles-ci composant près de 90 % des entreprises du paysage économique actuel et étant à l'origine de la création d'activités.

Les commissions demandent l'adaptation des aides européennes au contexte régional pour les T.P.E. sans oublier le secteur agricole où les entreprises n'appartiennent pas encore à des filières organisées. Cette intervention plus ouverte des fonds européens devrait permettre l'installation de nouvelles microstructures sur le sol réunionnais et ce, dans divers secteurs d'activité comme la transformation des produits agricoles.

Le soutien aux Très Petites Entreprises (création, délocalisation ou expansion) à la Réunion pourrait permettre de développer de l'activité et par voie de conséquence créer des emplois.

Elles insistent sur la nécessité de prévoir une structure de "lobbying" à Bruxelles. Cette initiative pourrait constituer un véritable levier pour le développement de l'île, l'objectif consistant à maximiser toutes les mesures et aides de l'Union Européenne dont pourrait bénéficier la Réunion.

Elles préconisent que cette structure de "lobbying" puisse travailler en partenariat avec le Comité Economique et Social des Communautés Européennes. De plus, les commissions préconisent qu'un plus grand nombre de «personnes ressources» soient qualifiées dans les questions européennes.

- Elles souhaitent que d'une façon globale, les conseillers régionaux soient davantage informés du fonctionnement de la Commission Européenne et du suivi des dossiers européens compte tenu

de l'évolution grandissante des relations entre la Région et l'Union Européenne.

- Les commissions souhaitent également que soit réalisée une mise à plat des différentes aides financières nationales qui sont complétées par les fonds octroyés par l'Europe afin de mieux appréhender l'articulation logique entre les différentes aides et leur complémentarité.
- Enfin, les commissions suggèrent que pour les années à venir, les collectivités régionale et départementale mettent en chantier une large réflexion sur les grands projets à cofinancer par l'Union Européenne en faveur de la Réunion en particulier dans les secteurs du transport, de la construction des autoroutes,...

Les commissions souhaitent qu'une large diffusion du rapport soit effectuée auprès des décideurs économiques et politiques de l'île.



Deuxième partie

9

# Rapport

Rapport présenté par la commission  
« Coopération Régionale  
et Affaires Européennes »





## **Avant-propos**

L'intégration de la Réunion à l'Europe, comme pour l'ensemble des régions d'outre-mer, fut lente et s'est révélée dans l'ensemble imparfaite puisque la politique communautaire appliquée était :

- partielle : un certain nombre de dispositions de politiques communes ne lui était pas applicable ;
- spécifique : car elle jouissait d'une extension fragmentaire du régime d'association jusqu'en 1975 ;
- inadaptée (en partie) : en raison de l'insuffisante prise en compte de sa situation économique, sociale et géographique.

Il a fallu attendre l'arrêt «Hansen» du 10 octobre 1978 rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour que soit précisé le statut hybride des DOM, 20 ans après la mise en œuvre du Traité de Rome en 1957.

L'intégration de la Réunion dans l'Union Européenne a été également accélérée grâce à la création des régions françaises dans le cadre de la décentralisation : en 1982, la Réunion devint collectivité territoriale régionale et donc interlocuteur de l'Union Européenne.

Aujourd'hui, à la lumière des réalisations auxquelles a contribué l'Union Européenne (sécurisation de la route du Littoral, piste longue de Gillot, port de plaisance de Sainte-Marie, électrification, irrigation...), il apparaît indéniable que ces interventions représentent un levier important du développement de la Réunion aussi bien par l'amélioration de ses équipements d'infrastructures que sur le plan de l'activité économique en général.

Si les interventions européennes susceptibles de s'accroître dans le futur sont une opportunité pour la Réunion, cette dernière représente, parallèlement, une chance et un défi dont l'Europe peut tirer parti :

- richesse économique : tourisme, pêche, recherche volcanologique, fonds marins,...

- richesse stratégique : la Réunion a la capacité d'enrichir la politique d'aide au développement de l'Europe dans la zone de l'océan Indien en favorisant la coopération dans divers domaines (santé, formations professionnelle et universitaire, recherche, culture,...).

Mais comment s'intégrer à l'Europe sans être sur le territoire continental et sans en partager les conditions économiques, sociales ou culturelles ? Telle est la question qui se pose à la Réunion à un moment où, précisément, l'Europe continentale accélère son propre processus d'intégration.

Poser cette question, c'est aussi présager de la nature des relations entre la Réunion et l'Union Européenne : c'est, de fait, évoquer l'incontournable débat entre le droit commun et les mesures dérogatoires, entre la globalité et la spécificité, entre l'unité et la pluralité.

Aujourd'hui, face à l'extension naturelle de l'Union Européenne vers les pays de l'Est et du Nord, à leurs besoins importants de développement et eu égard à la prochaine transition monétaire, l'objectif et l'enjeu de la Réunion seront d'accroître sinon de maintenir l'intervention européenne en sa faveur.

Aussi, apparaît-il nécessaire de démontrer l'impact des politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens et leur réel bénéfice pour le développement de l'île et de proposer pour l'avenir des projets cohérents.

Au cours des auditions, il est apparu que les interventions de l'Europe et leurs mécanismes sont souvent méconnus du grand public, des responsables économiques et sociaux ainsi que d'une grande majorité des élus.

Face à cette situation, le présent rapport sur les interventions de l'Union Européenne à la Réunion depuis le début des années 60, a pour objectif de :

1) Dresser - dans un premier temps - un constat sur le système d'aides de l'Union Européenne dont bénéficie l'île, notamment à travers :

- l'évolution des aides de la Communauté Européenne en faveur de la Réunion depuis le début des années 60,
- l'analyse de ce système en tant que dispositif de gestion exemplaire,
- ses principales forces et faiblesses ;

2) Formuler - dans une deuxième partie - des recommandations regroupant :

- les améliorations possibles du système (améliorer le niveau d'information du grand public, faciliter l'accès aux documents, structurer l'information donnée par les acteurs publics, accroître le rôle consultatif du C.E.S.R.),
- les "propositions" du C.E.S.R. (encourager la mise en place d'une structure réunionnaise à Bruxelles, simplifier et alléger la législation, mettre en place un système d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens).



**Constats**

# Évolution des aides de l'Union Européenne en faveur de la Réunion depuis le début des années 60

L'action de l'Union Européenne en faveur des DOM a enregistré au fil des années, une amélioration tant quantitative que qualitative.

## 1 - Des projets ponctuels à l'approche "programme"

Entre 1960 et 1981, la Réunion n'a connu que des actions ponctuelles en matière d'aides européennes.

En effet, jusqu'en 1975, les financements européens ont été mis en œuvre sur des projets ponctuels d'infrastructure au titre du FED<sup>1</sup> qui est l'outil de la politique européenne en faveur des pays en voie de développement et ce, en vertu de la IV<sup>e</sup> partie du Traité de Rome du 25 mars 1957.

**Cette approche par projet avait l'inconvénient d'être relativement éclatée et mal coordonnée.**

A titre d'exemples, il faut signaler l'aménagement hydro-agricole du Bras de Cilaos ou encore la construction du pont de Gillot.

Les résultats furent plutôt décevants avec une diminution des sommes allouées aux DOM<sup>2</sup>. Cette politique n'a pas véritablement permis de promouvoir les investissements productifs et le déclin des productions traditionnelles ne fut pas compensé par une politique d'industrialisation, les financements s'orientant presque exclusivement vers les infrastructures de transport et de communication.

Dès le début des années 80, la Réunion connaît une approche "programme" avec une

première directive : la directive 81-527 strictement réservée aux mesures agricoles. Cette approche est mise en œuvre dans une double optique :

- coordonner l'action des instruments communautaires,
- aborder les problèmes régionaux de façon globale et cohérente et non plus ponctuelle par projet.

L'action de l'Europe en faveur de la Réunion ne s'effectue donc plus selon une approche par projet mais par "programme"<sup>3</sup> et par la suite, de façon intégrée en 1987 avec l'O.I.D.<sup>4</sup> L'approche intégrée doit faire converger dans des zones précises un certain nombre d'interventions communautaires, nationales, régionales et locales avec un double objectif : d'une part, mobiliser au maximum le potentiel endogène des régions, d'autre part, favoriser la concentration des flux financiers.

Ainsi, pour un même programme, plusieurs fonds structurels vont intervenir. A la Réunion, trois fonds structurels ont été mis en place : le **FEDER**, le **FEOGA**, et le **F.S.E.**

- Le **FEDER** (Fonds Européen de Développement Régional) intervient au profit des infrastructures de développement du monde économique en général soit au niveau des projets, soit au niveau des régimes d'aides pour les entreprises (tourisme, artisanat, industrie,...).
- Le **FEOGA** (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) intervient pour le développement rural et les structures agricoles.
- Le **F.S.E.** (Fonds Social Européen) intervient au profit de toute la formation professionnelle.
- Depuis 1993, il faut noter la mise en place à côté des fonds structurels d'un Instrument Financier pour l'Orientation de la Pêche : **IFOP**.

(1) Fonds Européen de Développement

(2) De 22 MECUS entre 1960 et 1965 à 18 MECUS de 1970 à 1975

(3) Cf. annexe 1

(4) Opération Intégrée de Développement (Cf. annexe 2)

L'année 1987 marque un tournant dans l'évolution des relations de la Réunion avec l'Europe à travers une démarche plus globale et intégrée. C'est en effet l'année de mise en œuvre de l'O.I.D. après l'établissement d'un premier Plan stratégique de développement.

Cette O.I.D. se caractérise par :

- l'intervention combinée des trois fonds structurels : FEDER, FEOGA et F.S.E. ;
- les débuts du partenariat Etat-Région-Département.

Il faut noter toutefois que le passage d'actions ponctuelles à une démarche "programme" est un mouvement d'ensemble qui a été enregistré tant en Europe continentale que dans les DOM.

## 2 - L'intervention de l'Union Européenne par le biais des fonds structurels

Au début des années 70, l'ensemble des pays associés à l'Union dans le cadre des accords de Lomé, essentiellement ceux de "l'aire africaine" commence à s'élargir aux pays du Bassin Caraïbe et de l'océan Indien. Aussi, les DOM s'inquiètent-ils que leurs productions traditionnelles puissent être concurrencées sur le marché continental européen par ces nouveaux États associés. Afin de dissiper cette crainte, l'éligibilité des DOM au FEDER puis au FEOGA-Orientation fut aussitôt reconnue.

Provisoirement, les DOM continuèrent d'être bénéficiaires du FED dont l'intervention allait décroître progressivement au profit des fonds structurels. La mise en place de ces derniers consacrés au développement des DOM fut confortée par l'Acte Unique Européen du 1er juillet 1987 prévoyant notamment leur réforme. Celle-ci qui entre en vigueur le 1er janvier 1989 a pour effet :

- de fixer cinq objectifs prioritaires afin de renforcer la cohésion économique et sociale de

la Communauté. Ces cinq objectifs se définissent en objectifs régionaux et en objectifs couvrant toute la Communauté<sup>5</sup> ;

- de classer les DOM parmi les régions relevant de l'objectif n°1 visant à la promotion du développement et à l'ajustement structurel des régions les plus défavorisées.

### Objectifs régionaux

Parmi ceux-ci, on répertorie les objectifs 1,2,5-b :

- Objectif 1 : Adaptation économique des régions en retard de développement.

Il regroupe les régions les plus en retard de développement à partir de critères strictement économiques comme le P.I.B./habitant. En France et pour la période 89-93, il concernait les quatre DOM et la Corse<sup>6</sup>.

- Objectif 2 : Reconversion économique des zones industrielles en déclin.

Ce sont les régions en déclin industriel comme la Lorraine.

- Objectif 5-b : Diversification économique des zones rurales vulnérables.

Cet objectif n'existe qu'en Métropole et regroupe les zones rurales en déclin (désertification ou retard de développement).

Récemment, un sixième objectif a été défini sur le plan régional ; il concerne le développement des zones très peu peuplées (quelques zones de la Suède et de la Finlande).

### Objectifs couvrant toute la Communauté

Parmi ces objectifs qui concernent l'ensemble des régions de l'Union Européenne, on trouve :

- Objectif 3 : Lutte contre le chômage de longue durée, intégration professionnelle des jeunes et des exclus du marché du travail.

(5) Cf. annexe 3

(6) Actuellement, il faut rajouter les arrondissements de Valenciennes, Douai et Avesnes en contiguïté avec le Hainaut belge

- Objectif 4 : Accompagnement des mutations industrielles par des mesures anti-chômage préventives.
- Objectif 5-a : Adaptation des structures agricoles et de la pêche dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune.

### 1989 : les pleins effets de la réforme

Trois faits importants démontrent les pleins effets de la réforme des fonds structurels et la consolidation des liens entre l'Europe et la Réunion à travers la réduction des handicaps majeurs tenant à l'isolement et aux retards structurels :

- La mise en œuvre du Programme Opérationnel Intégré Plurifonds pour la période 1989-1993.
- Celle des Programmes d'Initiative Communautaire pour la période 1991-1993 et notamment le programme REGIS pour les régions isolées (Cf. infra).
- L'adoption du POSEIDOM<sup>7</sup>.

Cet acte juridique et politique vise à mieux intégrer les DOM au sein de l'Union Européenne à travers notamment et par exemple un dispositif spécial en matière agricole prévoyant des mesures pour l'approvisionnement et le soutien aux productions locales par le biais d'une coopération régionale DOM-TOM/A.C.P.

### 3 - Le renforcement des principes de la réforme des fonds structurels à travers la mise en place des C.C.A.<sup>8</sup> et l'adoption du DOCUP<sup>9</sup>

Entre 1984 et 1994, l'Union continue d'accroître le volume de ses aides structurelles qui sont passées de 12 % à 30 % de son budget.

Cet effort financier s'accompagne du souci de rendre plus efficaces la préparation et l'évaluation des programmes comme le prévoient les nouveaux règlements des fonds.

L'objectif est plus que jamais de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, confrontée aux défis de l'Union économique et monétaire.

Il s'agit de stimuler le développement de l'île en adoptant une stratégie et des objectifs pré-définis. Le P.D.R.<sup>10</sup> constitue cette base de négociation avec l'Union Européenne.

Une première réponse de la commission à la présentation du P.D.R. fut l'adoption des cadres communautaires d'appui (C.C.A.) pour les 5 régions françaises de l'objectif 1 (les 4 DOM et la Corse).

Ces C.C.A. établissent les priorités de développement convenues sur lesquelles doit se concentrer l'aide communautaire. Ils fournissent un outil de programmation et décrivent l'intervention financière de l'Union Européenne pour la période 1989-1993 soit un montant de 750,6 MECUS de concours communautaires pour les 4 DOM dont 343,6 MECUS (environ 2,450 MMF) pour la Réunion.

Déjà engagée dans une O.I.D. et ayant pu faire prendre en compte des critères objectifs d'allocation, la Réunion bénéficie ainsi de 44 % de l'enveloppe financière attribuée aux DOM.

Outre la partie non engagée de l'O.I.D. (1989-1991), le C.C.A. Réunion intègre :

- le programme STAR<sup>11</sup>
- le programme VALOREN<sup>12</sup> (VALORisation de l'ENERgie)
- des actions pour l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles à mettre en place dans le cadre d'un plan multisectoriel.

(7) Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité des DOM

(8) Cadre Communautaire d'Appui

(9) DOCument Unique de Programmation

(10) Plan de Développement Régional

(11) Programme communautaire pour le développement des nouvelles technologies de communication

(12) Programme communautaire pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables.



La nécessité d'un cadre cohérent et pluriannuel d'actions pour adapter l'économie réunionnaise aux mutations dues à la mondialisation des échanges amène l'Union à élaborer - tous les 6 ans - avec l'État, les Conseils Régional et Général ainsi que les socioprofessionnels, un P.D.R. puis un DOCUMENT Unique de Programmation. Établi sur la base du Plan de Développement Régional 1994-1999 et du Contrat de Plan 1994-1998, le DOCUP fixe non seulement les objectifs de chaque mesure mais également les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les tableaux financiers correspondants.

Sur le moyen et le long terme, la finalité d'action repose sur deux principes fondamentaux :

- Accélérer les moteurs du développement sur l'emploi (à travers le développement économique).

- Garantir la cohésion sociale dans une occupation maîtrisée du territoire.

La stratégie de développement proposée

pour la période 1994-1999 comporte quatre objectifs majeurs :

- 1) ouvrir la Réunion sur l'Europe et l'océan Indien,
- 2) optimiser l'occupation du territoire,
- 3) créer des emplois dans l'économie concurrentielle,
- 4) garantir la cohésion sociale et progresser en citoyenneté.

Pour répondre à ces quatre objectifs, six axes prioritaires ont été développés par la stratégie du P.D.R.

- 1) renforcer et élargir le système productif,
- 2) éduquer et élever le niveau des qualifications,
- 3) doter l'espace des supports de développement,
- 4) aménager le cadre de vie et équiper le territoire,
- 5) déployer une économie alternative pour le développement local,
- 6) protéger et valoriser l'environnement.

<b>Financement par sous-programme (en MECUS)</b>	
1 ECU = 6,5195 FF au 11-12-96	
<b>FEDER</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement des secteurs de production et facteurs de compétitivité</li> <li>• Désenclavement</li> <li>• Environnement et infrastructures de support de développement</li> <li>• Assistance technique FEDER</li> <li>• Assistance technique multirégionale FEDER</li> </ul>	<b>320,2</b>  80,0 59,0 178,5 2,1 0,6
<b>F.S.E.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualification et valorisation du potentiel humain</li> <li>• Assistance technique F.S.E.</li> </ul>	<b>183,0</b>  182,0 1,0
<b>FEOGA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre de l'objectif 5-a et du développement de la filière agro-alimentaire</li> <li>• Diversification et valorisation des produits agricoles</li> <li>• Soutien au développement agricole et rural</li> <li>• Assistance technique FEOGA</li> </ul>	<b>149,0</b>  24,3 55,2 68,8 0,7
<b>IFOP</b>  Structuration de la filière "pêche" et du développement de la filière aquacole	<b>7,5</b>  7,5
<b>TOTAL</b>	<b>659,7</b>

Pour la période 1994-1999, la ventilation annuelle de l'intervention en Million d'ECUS est indiquée en annexe 4.

#### **4 - L'intervention de l'Union Européenne dans le cadre des Initiatives Communautaires**

La "palette" des aides européennes en faveur des DOM et en particulier la Réunion est constituée également d'autres programmes : les Initiatives Communautaires. C'est le cas de REGIS (Région Isolée), adopté en faveur des régions insulaires et éloignées de l'Union, visant à favoriser le développement endogène de ces régions, leur désenclavement et la prévention des risques naturels.

Décidé le 15 juin 1994, REGIS II, qui fait suite à REGIS I, concerne les régions ultrapériphériques et vise à entreprendre dans ces régions des actions de développement complémentaires à celles convenues dans le DOCUP.

L'initiative communautaire REGIS II<sup>13</sup> a pour finalité d'accélérer l'adaptation de l'économie des régions ultrapériphériques à une meilleure intégration dans le marché intérieur de l'Union Européenne.

Les actions de développement s'inscrivent en complémentarité avec celles décidées dans le DOCUP pour la période 94-99.

Elles s'articulent autour de trois objectifs stratégiques :

- 1) ouvrir aux hommes et aux entreprises l'accès au grand marché communautaire et aux pays de la zone ;
- 2) adapter le tissu économique aux contraintes de l'ultrapériphéricité ;
- 3) diffuser la dimension économique à l'échelle du développement local.

Ces trois objectifs traduisent et déclinent la stratégie globale de développement de la Réunion contenue dans le P.D.R. dans ses dimensions relatives à l'ultrapériphéricité de l'île et vis-à-vis du reste de l'Union.

REGIS II est doté pour l'ensemble des DOM français d'une enveloppe de 262 millions d'ECUS soit près de 1 729 MF et a été agréé à la fin de l'année 1995.

---

(13) REGIS II est une Initiative Cadre qui regroupe (au contraire de la période 89/93) l'ensemble des Initiatives Communautaires applicables à la Réunion. Ainsi, la Réunion est passée de six Initiatives Cadres à une seule.

# L'Union Européenne ou la mise en œuvre d'un dispositif de gestion exemplaire

## 1 - Les principes de l'utilisation des fonds européens

Quatre grands principes généraux régissent les procédures d'octroi des fonds européens : la concentration, le partenariat, la programmation et l'additionnalité.

### La concentration

Il s'agit de la concentration de l'action sur les six objectifs prioritaires de développement définis par l'Union Européenne.

### Le partenariat

Il implique la participation effective de tous les acteurs nationaux, régionaux et locaux aux différentes phases du processus d'octroi des fonds.

Il s'agit d'une des innovations majeures de la réforme des fonds. Les autorités régionales et locales sont désormais étroitement associées à la préparation du Plan de Développement soumis par l'État membre, du Cadre Communautaire d'Appui (C.C.A.) et des autres formes d'intervention et à la mise en œuvre et au suivi de ces programmations.

### La programmation

Elle débouche sur des programmes pluriannuels de développement cohérents entre eux et suit un processus de décision de partenariat, en plusieurs étapes jusqu'à la prise en charge des actions par les porteurs de projets publics ou privés.

## L'additionnalité

L'aide communautaire s'ajoute aux efforts financiers des régions, des États membres et des porteurs de projets mais ne doit pas les remplacer.

Il s'agit ainsi de s'assurer que les États membres ne seront pas tentés de relâcher leurs efforts du simple fait que la Communauté met davantage de moyens à leur disposition.

Le principe de subsidiarité, consacré par le Traité de Maastricht, implique que les responsabilités doivent être assurées au niveau le plus proche du terrain, en fonction des compétences des différentes instances et de l'efficacité recherchée. Les programmes décidés à Bruxelles sont donc non seulement conçus mais aussi gérés sur place par les autorités régionales et/ou nationales.

## 2 - Un dispositif de gestion exemplaire

Conformément aux principes émis par le Conseil européen à Edimbourg, l'intervention des fonds structurels est clairement placée dans une logique de rapport coût/efficacité.

La réglementation stipule en effet que "l'aide sera octroyée lorsque l'appréciation aura démontré les avantages socio-économiques à en retirer à moyen terme eu égard aux ressources mobilisées".

Des dispositions communes définissent de manière précise le dispositif d'appréciation, de suivi et d'évaluation à mettre en place tout au long de la mise en œuvre.

### Appréciation (ex ante)

Les documents de programmation doivent faire l'objet d'un examen a priori et notamment contenir des objectifs spécifiques quantifiés pour les actions proposées.

## Suivi (in itinere)

Lors de la mise en œuvre des fonds, un Comité de suivi est créé pour chaque Cadre Communautaire d'Appui (C.C.A.), pour chaque DOCUP et pour chaque Programme Opérationnel (PO).

Outre l'AGILE<sup>14</sup>, véritable "aiguillon" pour les différents partenaires par ses missions de coordination et de secrétariat permanent pour le compte de l'État, de la Région et du Département, il faut évoquer le Comité Local de Suivi (C.L.S.) dont la régularité des réunions démontre l'efficacité et l'identité des objectifs poursuivis par les différents acteurs.

Les bilans périodiques établis lors des différents Comités Nationaux de Suivi (C.N.S.) confirment l'efficacité du dispositif mis en place.

### *Le Comité Local de Suivi (C.L.S.)*

#### • Composition et fonctionnement

Il est composé du SGAER<sup>15</sup> et des directeurs généraux des services des assemblées locales et se réunit au moins une fois par mois. Il constitue l'autorité responsable de la mise en œuvre opérationnelle des programmes communautaires.

A chaque séance, et pour animer les débats, il est procédé à la désignation d'un Président (alternativement l'un des membres du Comité). Les dossiers font l'objet d'une présentation par chacun des services instructeurs invités aux réunions ; l'AGILE est chargée du secrétariat des différents comités de suivi des programmes, de la préparation, de la gestion et de la promotion des programmes communautaires.

A l'issue de chaque réunion, un relevé de conclusions est rédigé puis signé par les membres.

Enfin, le Comité peut - en tant que de besoin - se réunir dans une composition restreinte

(limitée aux membres du C.L.S.) pour examiner des options du programme.

#### • Compétences

Le C.L.S. agréé les régimes d'aides.

Il procède, sur présentation des rapports établis par l'AGILE en liaison avec les services instructeurs, à l'affectation des concours communautaires pour le financement de projets soit individuels, soit de liste de projets homogènes.

Il assure la coordination nécessaire à la mise en œuvre des contreparties nationales. Il veille en particulier :

- au respect des dispositions réglementaires y compris en matière d'éligibilité des opérations et des projets dont le contrôle est assuré par les services compétents de l'État,
- à la conformité des actions et des mesures par rapport aux priorités retenues et aux objectifs fixés,
- au respect des autres politiques communautaires,
- à la coordination entre les concours des fonds structurels.

Il agréé les rapports proposés au Comité National de Suivi, comportant notamment les données relatives aux indicateurs financiers, physiques et d'impact ainsi que les aspects qualitatifs de la mise en œuvre (aspects d'ordre socio-économique, opérationnel, juridique et/ou relatifs aux procédures).

De plus, il propose les modifications à apporter aux programmes (affectation du déflateur<sup>16</sup>, reventilations) et une assistance technique en décidant de la mise en œuvre des actions relatives à la gestion, au suivi, à l'évaluation et à la publicité des programmes.

(14) Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne (Cf. annexe 5)

(15) Secrétaire Général pour les Affaires Economiques et Régionales de la Préfecture

(16) Système permettant le passage d'une valeur à prix courants à une valeur à prix constants

## **Le Comité National de Suivi (C.N.S.)**

Composé de représentants de la Commission des Communautés Européennes, de l'Etat et des Assemblées Locales, le C.N.S. a en charge le suivi et l'évaluation de l'avancement du programme.

Il se réunit au moins une fois par semestre pour s'assurer de la mise en œuvre satisfaisante des programmes et procéder à l'évaluation des actions engagées.

Le Comité National de Suivi est l'instance décisionnelle de mise en œuvre du soutien communautaire alloué dans les programmes et pour sa gestion et sa promotion.

Il arrête les ajustements sur proposition du Comité Local de Suivi, le montant des contributions communautaire, nationale et régionale nécessaires à la réalisation des actions, l'adoption des programmes restant du ressort de l'Union Européenne.

Chacune de ses réunions est précédée d'une réunion d'information associant l'ensemble des partenaires (Chambres Consulaires, communes, collectivités territoriales,...).

Pour les élus, le C.N.S. et ses réunions préparatoires sont aussi des occasions de rencontre, d'expression et d'échange sur les priorités de l'Europe, de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux.

La pratique actuelle d'un Comité National de Suivi par semestre permet aux élus :

- d'améliorer leur connaissance des règles qui régissent le fonctionnement des institutions européennes,

- de contribuer aussi à la nécessaire transparence de gestion des programmes communautaires.

L'efficacité du système de gestion a amené son extension aux autres cadres de programmation et notamment au Contrat de Plan par le biais du Comité des Cadres de Programmation qui peut ainsi rendre encore plus cohérente l'action des différents partenaires.

## **Évaluation (ex post)**

A posteriori, l'évaluation a pour but de vérifier la bonne réalisation des objectifs initialement fixés et porter un jugement sur les écarts éventuels observés par rapport à ces objectifs. Encore bien imparfaits, les méthodes et outils d'évaluation sont appelés à se développer.

# Les principales forces et faiblesses du système d'aides européennes en faveur de la Réunion

## 1 - Les forces du système

### **L'inscription des fonds européens dans une politique globale de développement**

La procédure de concertation quant à l'établissement des programmes européens est intégrée dans un plan d'ensemble en vue de l'accomplissement des objectifs politiques et économiques. On peut souligner l'existence d'une logique globale de développement ainsi qu'un effort de cohérence dans les différentes actions de l'Europe en faveur de la Réunion comme le montre le DOCUP.

La préparation du Document Unique de Programmation s'est largement inspirée des évaluations thématiques et des réflexions stratégiques conduites au niveau national par le Commissariat Général du Plan et au niveau local, dans le cadre de la préparation du XI<sup>e</sup> Plan (1994-1998) et des actions cofinancées pour la période 89-93.

Ce dernier affiche une logique de développement privilégiant une approche financière et une véritable stratégie de développement (développement d'une compétitivité solide de l'économie et un meilleur cadre de vie).

Cette série d'interventions européennes en faveur de la Réunion permet par conséquent une certaine synergie recherchée dans les documents élaborés localement pour le développement de la Réunion.

### **L'effet de levier des aides européennes sur l'économie réunionnaise**

Les fonds européens provoquent un effet de levier sur l'économie réunionnaise. Certes,

aucune évaluation d'impact macro-économique n'a été faite mais il n'en demeure pas moins que les retombées économiques sont réelles.

En effet, les activités générées, d'une part par les grands équipements structurants (piste longue de Gillot, port de plaisance de Ste-Marie, port de St-Gilles,...) et d'autre part par toute la politique actuelle des fonds structurels (FEDER, FEOGA, F.S.E,...) et des Programmes d'Initiatives Communautaires, soutiennent indéniablement des emplois.

Grâce aux crédits européens dont le montant avoisine les 5 MMF pour les 5 années à venir, l'économie réunionnaise dispose de moyens qui traduisent une plus grande prise en compte des défis de long terme et notamment la création d'emplois et la cohésion sociale.

### **La souplesse des principes de l'utilisation des fonds européens**

Les crédits prévus au titre des fonds structurels le sont pour la durée du programme selon un échéancier qui peut faire l'objet de flexibilité. Cette souplesse dans les principes de l'utilisation des fonds européens constitue un avantage précieux puisqu'elle permet de ne pas perdre les crédits non utilisés et de les réaffecter éventuellement à d'autres mesures.

## 2 - Les principales faiblesses du système

### **Une information pas assez vulgarisée**

L'information donnée au public, principalement les modalités d'actions, n'est pas très importante car les fonds sont mis en œuvre de façon globale par les collectivités locales et l'État. La présence de panneaux de chantier<sup>17</sup> indique surtout les réalisations d'équipements publics ou d'infrastructures en men-

(17) Cette installation résulte d'une décision précisant les responsabilités et les modalités des règles minimales de publicité pour la période 1994-1999 (Décision n°94/342/CE - JO n°L152 du 18 juin 1994)

tionnant la contribution communautaire. Cette information est purement "institutionnelle" et passive malgré de nombreux supports d'information (papier double entête, charte graphique, bulletin bimestriel,...) ; elle ne permet pas toujours l'implication des acteurs privés qui n'ont qu'une connaissance trop vague des actions soutenues par l'Europe.

La possibilité de mener des actions d'information et de publicité coordonnées entre les États, les Régions et la Commission Européenne fait encore défaut.

### **Une lenteur dans la mise à disposition des fonds**

Les délais de mise à disposition des concours financiers de l'Europe sont longs.

Actuellement, pour concilier la nécessité de modalités appropriées de paiement avec l'exigence d'une discipline budgétaire rigoureuse, la réglementation prévoit un système d'engagements, généralement par tranche annuelle, sur la base des décisions de la Commission et un système de paiement liés aux engagements avec deux paiements d'avance (d'abord jusque 50 % puis 30 % supplémentaires) et un solde (20 %) pour chaque tranche.

L'engagement des tranches est fondé sur le plan de financement de l'action, initial ou révisé et sur la mise en œuvre. En application de ces règles, la Commission a fixé des seuils de déclenchement, tant pour l'engagement des nouvelles tranches, que pour les avances de paiement successives. Les soldes annuels sont payés lorsque certaines conditions d'achèvement des actions sont remplies.

Malgré le système d'avances, les délais de mise à disposition des concours financiers de l'Europe contraignent les maîtres d'ouvrage régionaux à porter financièrement les opérations plus longtemps que prévu, ce qui engendre une mobilisation des fonds régionaux et des coûts financiers élevés pour les entreprises (problèmes de trésorerie, obligation d'utiliser des produits finis coûteux,...).

### **Une absence d'actions dans les domaines du logement et de la formation initiale au niveau du DOCUP et des programmes spécifiques à la Réunion**

L'action de l'Europe est orientée vers le développement économique des régions en favorisant les équipements structurants à travers différentes actions en faveur du développement des secteurs productifs et des facteurs de compétitivité, de l'assistance technique et de la coopération régionale.

Des retards d'équipement importants dans les domaines du logement ou de la formation initiale (au sens de l'Éducation Nationale : de la maternelle au collège) ne sont pas couverts par les mesures prévues dans le DOCUP et dans les programmes spécifiques à la Réunion. En effet, les fonds européens n'interviennent qu'en faveur des personnes qui sont sorties du système scolaire (à travers le C.F.I.<sup>18</sup>) et ayant donc connu l'échec ou à travers des programmes spécifiques tels Leonardo da Vinci (formation professionnelle), Socrates (coopération transnationale dans le domaine de l'éducation pour les 15 États membres),...

### **Les financements croisés**

L'analyse du financement des différentes mesures met en évidence la multiplicité des sources de financement.

Sur une opération, plusieurs acteurs vont intervenir provoquant ainsi une certaine lourdeur administrative des procédures. Le bénéficiaire final de l'opération ne démarrera pas son projet tant qu'il n'aura pas l'assurance de la participation financière attendue de chacun des acteurs publics dans le système des financements croisés. Celui-ci peut donc être générateur de retards dans la concrétisation des projets financés en partie par les fonds européens.

Par ailleurs, il faut souligner que pour débloquer les projets, une volonté politique forte est nécessaire.

---

(18) Contrat de Formation Initiale





## **Recommandations**

# Les améliorations possibles du système d'aides européennes à la Réunion

Les améliorations possibles du système reposent principalement sur une plus large sensibilisation à l'utilisation des fonds européens à la Réunion.

En effet, l'information sur les modalités de mise en œuvre des fonds à la Réunion fait souvent défaut.

Les fonds européens "méritent une meilleure publicité" et la sensibilisation quant à leur utilisation apparaît nécessaire.

L'instauration d'une vaste campagne d'information est un processus global qui devrait être développé grâce à un certain nombre d'actions. En effet, les experts auditionnés au cours de l'étude ont reconnu la nécessité d'accroître le niveau d'information aussi bien à l'égard des entreprises que du grand public.

Cette sensibilisation à l'existence de fonds européens dans les politiques publiques passe par quatre actions :

- améliorer le niveau d'information général du grand public,
- faciliter l'accès aux documents des institutions,
- structurer l'information donnée par les acteurs publics,
- accroître le rôle consultatif du Conseil Economique et Social Régional (C.E.S.R.) dans le cadre des programmes européens.

## 1 - Améliorer le niveau d'information du grand public

Il apparaît important d'informer le grand public sur le rôle et l'impact des aides de l'Union Européenne et ce, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette information qui pourrait se présenter sous diverses formes (brochures, films, spots télévision,...) devrait être à l'initiative du C.L.S. avec pour base la programmation communautaire.

## 2 - Faciliter l'accès aux documents

L'accès aux documents des institutions est un instrument essentiel pour renforcer la transparence et stimuler un véritable dialogue. Le principe général du plus large accès aux documents contenu dans le code de conduite approuvé par le Conseil et la Commission le 6 décembre 1993, doit être respecté. Il établit les conditions du traitement des demandes, les délais de réponse raisonnables et les possibilités de recours.

Les deux institutions ont adopté des décisions d'application permettant la mise en œuvre du code de conduite.

La Commission a ainsi diffusé un guide destiné à son personnel et un guide des usagers destiné au grand public.

Le principe de la révision du code prévue au terme de deux ans d'expérience devrait être réel et effectif afin d'améliorer la communication entre l'Union Européenne et ses interlocuteurs privilégiés.

Par ailleurs, un guide technique destiné aux usagers contenant les différentes phases de la mise en œuvre des fonds devrait être élaboré.

## 3 - Structurer l'information donnée par les acteurs publics

Les acteurs publics ont un rôle essentiel de sensibilisation et d'information non seulement en direction des entreprises mais aussi vis-à-vis du grand public.

Cette démarche de vulgarisation de l'information demande :

- Une structuration des services de l'administration territoriale et d'État pour une meilleure information et prise de conscience du public

sur l'intervention de l'Union Européenne à la Réunion.

- Une répercussion régulière de toute information provenant de l'Union Européenne par les Chambres Consulaires auprès de leurs ressortissants (entreprises commerciales, artisanales, agricoles,...).

- L'installation d'un réseau d'information et de communication entre les collectivités territoriales locales (Région, Département et communes) et les Chambres Consulaires en ce qui concerne les actions qui seront financées par l'Europe.

Cette démarche d'information nécessite d'une façon générale de répertorier les acteurs qui seraient susceptibles d'être bénéficiaires des fonds européens et de réfléchir aux différents canaux d'information et de sensibilisation. Il conviendrait de réfléchir aux véritables actions nouvelles à mettre en place afin d'atteindre cet objectif d'information.

A ce titre, peut-être conviendrait-il de médiatiser davantage la campagne d'information sur les négociations des programmes établis par l'Union Européenne en faveur de la Réunion.

Dans cette démarche d'information, les collectivités locales auraient une réelle opportunité de devenir des interlocuteurs privilégiés de la Commission de l'Union Européenne.

les domaines économique et social - soit associé aux travaux d'évaluation de l'impact de l'utilisation des fonds européens à la Réunion (Cf. infra).

#### **4 - Accroître le rôle consultatif du C.E.S.R.**

La programmation, le suivi et l'évaluation de l'utilisation des fonds européens passent aussi par une réelle association du C.E.S.R. dans les instances mises en place.

De plus, il est rappelé que les bilans des actions menées dans les domaines sur lesquels le Conseil Régional est appelé à délibérer, doivent faire l'objet d'une saisine du C.E.S.R.

Enfin, il serait souhaitable que le C.E.S.R. - Assemblée consultative composée de socio-professionnels, représentant des instances reconnues pour leurs actions régionales dans

# Les propositions du C.E.S.R.

## 1 - Encourager la mise en place d'une structure réunionnaise à Bruxelles

En raison de son éloignement par rapport au territoire communautaire européen, il apparaît encore plus opportun d'assurer et de pérenniser la présence de la Réunion, région française et européenne dans l'océan Indien, à Bruxelles.

La mise en place d'une représentation réunionnaise à Bruxelles à travers de véritables groupes de "lobbying"<sup>19</sup> pourrait constituer un levier important pour le développement de l'économie réunionnaise.

Ces groupes pourraient en effet s'attacher à faire reconnaître la Réunion en tant que territoire européen dans l'océan Indien, et ce afin de faciliter l'implantation d'entreprises dans l'île (Cf. infra). Celles-ci obtiendraient le label européen et bénéficieraient par la suite d'une meilleure pénétration sur le marché communautaire.

L'installation d'une structure réunionnaise à Bruxelles nécessite d'une part, de bien définir les objectifs recherchés et les modalités de fonctionnement et d'autre part, de réfléchir à sa forme juridique.

### Objectifs recherchés et modalités de fonctionnement

Le rôle essentiel de cette représentation consisterait à maximiser toutes les mesures et aides dont pourrait bénéficier la Réunion.

Les objectifs recherchés par la représentation réunionnaise à Bruxelles ainsi que ses modalités de fonctionnement devraient être clairement définis et quantifiés ; ils pourraient être classés en deux grandes catégories :

- Une fonction de représentation, de veille stratégique et de "lobbying" vis-à-vis de l'Union Européenne.
- Une fonction commerciale et de prospection.

### *Représentation, veille stratégique et "lobbying" vis-à-vis de l'Union Européenne*

Le "lobbying" est un véritable métier<sup>20</sup> qui nécessite d'avoir une connaissance approfondie des dossiers, un circuit d'information performant à l'intérieur de l'Union, de pouvoir devancer les événements et d'établir des alliances avec d'autres partenaires européens, par exemple les autres îles ultrapériphériques de l'Union Européenne.

### *Fonction commerciale et de prospection*

A l'instar des ambassades ayant leur équipe de conseillers économiques, cette représentation aurait ses propres conseillers commerciaux et constituerait un appui économique pour ceux qui veulent investir à la Réunion ou trouver un partenaire.

Cette représentation pourrait développer le "réflexe européen" en intervenant sur un dossier dès les premiers travaux, en étant pragmatique et en argumentant concrètement.

N'étant pas une simple antenne administrative de liaison avec l'administration européenne, elle devrait en outre faire la promotion de la Réunion en Europe et "capter" des clients potentiels susceptibles d'investir dans l'île.

Par conséquent, outre l'aspect purement administratif, cette représentation aurait un objectif commercial face à l'Union Européenne.

(19) Terme anglais - Pratique de ceux qui se réclament d'un lobby et qui tentent d'exercer sur les hommes politiques une influence destinée à favoriser leurs intérêts.

(20) Cf. annexe 6

Elle serait en quelque sorte une base avancée des entreprises réunionnaises sur le continent européen en favorisant l'ouverture sur le marché européen constitué de 340 millions de consommateurs.

Cette structure devrait constituer une véritable aide à la prospection en :

- faisant venir des entreprises européennes à la Réunion en la présentant comme une terre d'accueil pour les délocalisations d'entreprises à travers la défiscalisation, la baisse des charges sociales à l'exportation,...
- promouvant les produits et services réunionnais en Europe (agro-alimentaire, culture,...),
- en "vendant" la Réunion comme base logistique, comme nœud d'échanges, comme plate-forme pour tout échange avec la zone de l'océan Indien.

#### **Les modalités de mise en place de cette structure : sa forme juridique**

Le succès et le caractère opérationnel de cette structure réunionnaise à Bruxelles nécessitent d'en étudier la forme juridique.

La mise en place de cette représentation serait réellement bénéfique pour la Réunion puisqu'en pratique, une fonction importante de ce bureau consisterait à étudier de près les textes législatifs européens et à être en contact permanent avec les députés européens avant que les directives ne soient prises.

La profession de "lobbying" nécessite de grandes qualités de communicateur. C'est d'abord un travail de dossiers et de juriste la plupart du temps.

Cette structure pourrait avoir des formes juridiques diverses<sup>21</sup> : groupe de pression quasi-institutionnel ou cellule spéciale d'une collectivité locale ayant une antenne à Bruxelles, ou encore cabinet de consultants privés,...

## **2 - Simplifier et alléger la législation**

Des propositions en matière de souplesse, de dérogation ou de simplification administrative de l'acheminement des crédits européens devraient être étudiées. Aussi bien l'Union Européenne, l'État que les collectivités locales et les Chambres Consulaires ont un rôle indéniable à jouer dans ce sens.

### **Au niveau communautaire**

Le rapport sur le fonctionnement de l'Union Européenne de mai 1995 précise que la simplification et l'allégement de la législation communautaire et nationale contribueraient à améliorer son accessibilité et sa lisibilité.

Le C.E.S.R. préconise que les mesures prises au niveau communautaire pour moderniser, simplifier et ordonner la législation concernant le système d'aides européennes soient adoptées rapidement. Celles-ci pourraient être classées en quatre catégories :

- Éviter la multiplication des textes

La refonte des législations consiste à regrouper plusieurs textes en un seul, tout en leur apportant des modifications de fond.

- Actualiser les dispositions

La simplification des textes nécessite de supprimer les dispositions devenues obsolètes, inutiles ou trop détaillées.

- Répertorier les textes

La codification officielle ou constitutive requiert de regrouper les textes législatifs existants dans un nouvel acte législatif sans toucher au fond.

- Faciliter la lecture des textes

L'amélioration de la qualité rédactionnelle des législations permettrait une compréhension plus aisée des dispositions réglementaires relatives aux aides européennes.

(21) Cf. annexe 7

## Au niveau local

L'allégement des démarches administratives pour les bénéficiaires d'une aide européenne pourrait être facilité par la centralisation de la collecte et de la diffusion de l'information. Ce système mis en place aurait pour objectif :

- d'informer les entreprises et autres organismes sur le fonctionnement des aides européennes auxquelles ils peuvent prétendre,
- de leur indiquer les délais d'instruction des dossiers,
- de leur spécifier les conditions à respecter.

Ce système serait particulièrement utile au niveau des aides au développement économique grâce à une centralisation des informations nécessaires ; il les "délivrerait" au public lors de l'accueil.

A ce titre, il conviendrait certainement d'accentuer les actions du centre de ressources à la Chambre de Commerce : l'EURO-INFO CENTRE et de conforter le rôle de l'AGILE.

Toutefois, il apparaît également indispensable que les élus des différentes collectivités locales et les socioprofessionnels soient régulièrement informés des nouvelles dispositions en matière de simplification et d'allègement de la législation relative aux aides européennes.

### **3 - Instaurer un système d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens**

Pour assurer au mieux l'efficacité des interventions des fonds européens à la Réunion et tirer le meilleur parti des ressources engagées, il conviendrait de renforcer l'appréciation préalable, le suivi et l'évaluation des différentes actions (infrastructures, formation professionnelle, agriculture,...) et ce, afin de bien cadrer les interventions futures.

Cette mesure est une des exigences majeures de la nouvelle réglementation des fonds structurels.

Ce système d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens se déroulerait en trois phases :

- appréciation préalable
- suivi
- évaluation

#### **Appréciation préalable**

Les plans de développement présentés par les États membres et les accords de programmation tels le DOCUP, passés entre ceux-ci et l'Union devraient constamment faire l'objet d'une appréciation préalable systématique par la Commission européenne.

Cette évaluation pourrait être confiée à un organisme indépendant des pouvoirs publics qui travaillerait directement avec les C.N.S. et les C.L.S.

Il prendrait la forme d'un observatoire réunionnais des fonds européens dont l'objectif majeur serait de fournir une appréciation macro-économique d'ensemble de l'utilisation des crédits européens arrivant à la Réunion.

#### **Suivi**

En préalable à la réalisation de toute évaluation, un suivi des fonds structurels est nécessaire à travers l'action des comités de suivi (C.N.S. et C.L.S.).

La composition des comités de suivi devrait parfaitement refléter la conciliation des composantes politiques, institutionnelles et techniques. Ces comités seraient amenés à gérer des objectifs multiples bien définis :

- rôle de pilotage,
- rôle de lieu de ressources dans le processus d'appropriation et de génération du consensus en vue de faciliter l'utilisation des conclusions.

A ce stade, le rôle des comités de suivi doit être renforcé grâce notamment à des critères plus pertinents d'appréciation "ex ante".

## Évaluation

Un chiffrage du retour sur l'investissement en partie financé par les aides de l'Union Européenne devrait être réalisé afin de quantifier les bénéfices de l'arrivée des fonds européens à la Réunion. La réalisation et l'analyse de ce chiffrage confiées à l'observatoire des fonds européens nécessitent de :

- renforcer les informations de base,
- distinguer évaluation d'ensemble et évaluation par tableau de bord,
- mettre en place une conférence régionale d'évaluation.

### ***Renforcement des informations de base : un préalable nécessaire***

Il conviendrait de mobiliser les informations de base utiles pour faciliter la conduite des études (appréciation, suivi et évaluation) et optimiser les moyens.

Cette mobilisation requiert de :

- faire réaliser en interne par les bénéficiaires des fonds européens un bilan chiffré des actions conduites et de leur localisation,
- mettre en place un contrôle de gestion et un réel système d'information et de pilotage intégrant un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs des actions conduites et permettant de dépasser la seule vision financière.

### ***Évaluation d'ensemble et évaluation par tableau de bord***

- L'évaluation d'ensemble

La mise en place d'une évaluation d'ensemble sur le plan macro-économique telle qu'elle a été précisée dans le rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne en mai 1995 (point 69<sup>22</sup>) serait souhaitable.

Elle consisterait en une fonction de contrôle principalement financière dans le but d'accroître son efficacité.

En effet, le C.E.S.R. rappelle que pour une bonne utilisation des fonds européens à la Réunion, il conviendrait de protéger aussi bien les intérêts financiers de l'Union que ceux de l'État membre et des collectivités locales rattachées.

Aussi, les responsabilités de la Commission, du Parlement Européen et de la Cour des Comptes, dans la gestion et le contrôle de l'exécution des budgets communautaires devraient-elles être clarifiées.

Par ailleurs, l'intensification de la lutte contre la fraude devrait être une des priorités des États membres. Ces derniers devraient assurer la même protection des intérêts financiers communautaires que celle accordée aux intérêts financiers nationaux.

- L'évaluation par tableau de bord

Les indicateurs d'évaluation n'étant pas définis, des fiches d'appréciation de l'utilisation des fonds européens pourraient être élaborées sous forme de véritables tableaux de bord comme indiqués sur la page suivante (p. 34).

Politiques publiques mises en œuvre	Indicateurs de situation		Indicateurs physiques			Indicateurs d'impact		
	Nature	Valeur	Nature	Valeur de base	Valeur escomptée	Nature direct	Impact indirect	Impact
10 Développement des secteurs productifs et des facteurs de compétitivité								
11 Modernisation, investissements des entreprises et ingénierie financière	Emploi dans le secteur industriel							
		- Nombre de P.M.E. bénéficiant d'activités de conseil. - Nombre de missions export.						
						- Nombre d'emplois créés ou maintenus. - % d'entreprises soutenues.		
20 Désenclavement								
21 Infrastructures de transports collectifs	Trafic assuré par transport en commun		km de voies			Augmentation des capacités en transport collectif		



### *Mise en place d'une conférence régionale d'évaluation*

La mise en place - au niveau local - d'une petite conférence régionale regroupant les élus locaux, les Chambres Consulaires, les partenaires socio-économiques,... et chargée de suivre et d'évaluer plus régulièrement les politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens, pourrait être confiée à l'AGILE.

Cette évaluation des politiques publiques pourrait servir de base de réflexion pour les actions futures à mener.

Aussi, la constitution d'un argumentaire au niveau des conclusions de l'évaluation s'avère-t-elle nécessaire.

Suffisamment simple et "scientifique" à la fois, cet argumentaire devrait être convaincant et valorisé au mieux pour une plus grande adhésion des actions entreprises dans les politiques publiques mises en œuvre grâce aux fonds européens.

Cette officialisation de l'évaluation par la conférence régionale - par le biais de cet argumentaire - permettrait d'une part, de faire prendre conscience de l'ampleur de l'action de l'Union Européenne dans les politiques publiques à la Réunion et d'autre part, d'éclairer les décideurs économiques et politiques, dans les orientations futures dans le développement de l'île.



Troisième partie

**Annexes  
Remerciements  
Rapports  
du C.E.S.R.**

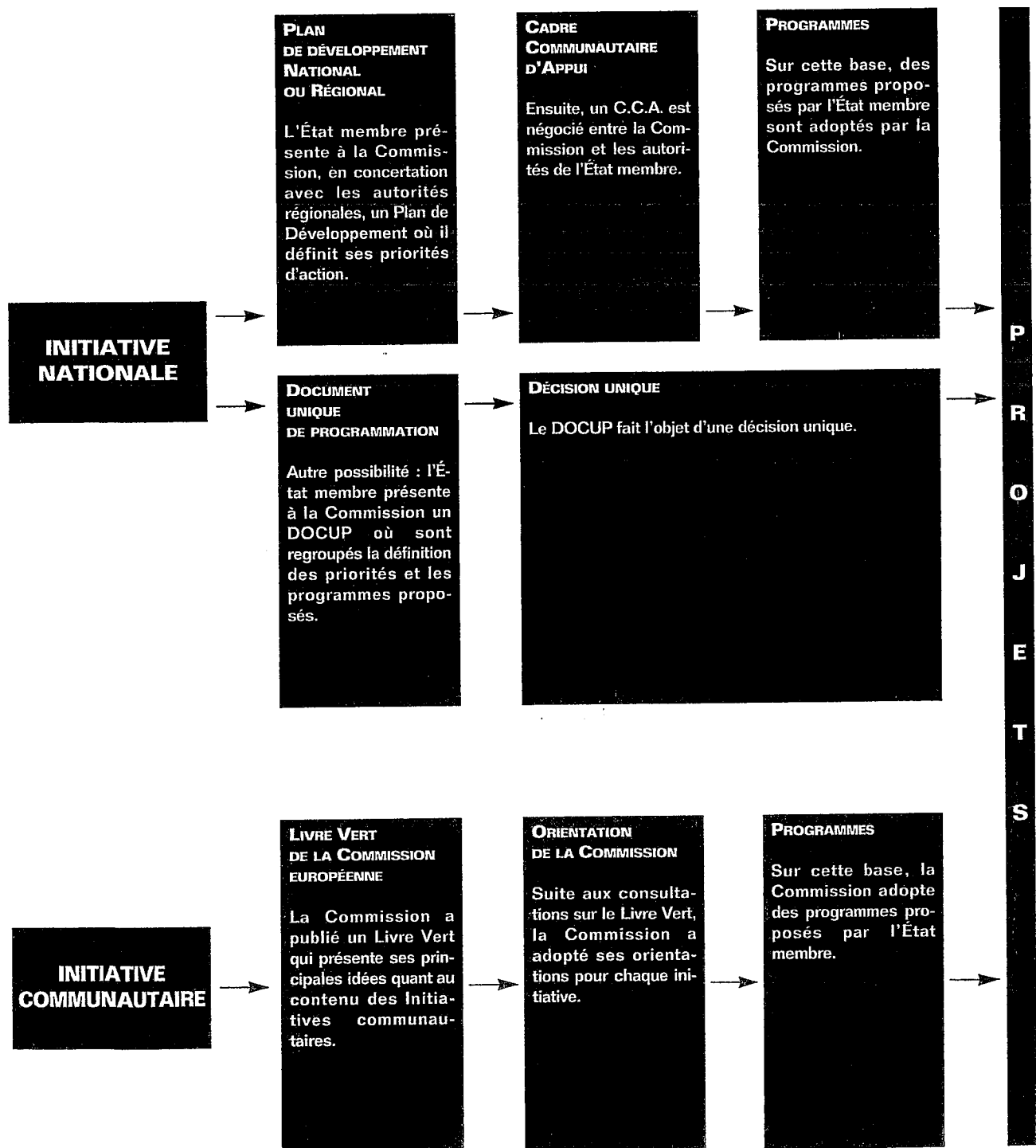


# Annexes

# Annexe 1

## Origine des programmes

Qu'ils soient d'initiative nationale ou communautaire, les programmes cofinancés par les fonds structurels sont toujours proposés par les autorités compétentes des États membres. Une fois adoptés par la Commission de l'Union Européenne, leur mise en œuvre est assurée par les autorités nationales ou régionales responsables.



## Annexe 2

### **Opération Intégrée de Développement (O.I.D.)**

Elle couvre la période 1987-1991.

Après une longue histoire qui démarre dès 1979 pour aboutir le 15 décembre 1987 à l'adoption formelle de l'O.I.D. par la Commission des Communautés Européennes, cette opération a été mise en œuvre par l'ensemble des partenaires locaux et animée par un comité de pilotage tripartite (État/Région/Département).

Cette O.I.D. qui a pu être mise en œuvre avant la réforme des fonds structurels, présenta en effet, les avantages théoriques suivants :

- par rapport à l'intervention séparée des fonds européens, l'O.I.D. présente l'avantage principal de mettre à la disposition de la zone concernée un plan sur 5 ans dont toutes les actions se complètent ;
- les différents partenaires sont en mesure de savoir, longtemps à l'avance, quelles opérations seront réalisées, dans quel but et pour quel montant et ont ainsi, dès le départ, une vision claire de ce que sera leur région à l'issue de l'O.I.D. ;
- l'adoption du programme de développement qu'est l'Opération Intégrée de Développement permet également d'éviter les aléas dus au principe de l'annualité budgétaire.

### ***Les financements obtenus (1987-1991)***

- *Au niveau du FEDER :*

575 MF sur 5 ans pour un montant total d'action de 1 187 MF.

Sont totalement financées des tranches du basculement des eaux de l'Est vers l'Ouest, des zones d'activités et des bâtiments d'accueil, une tranche du boulevard Sud.

- *Au niveau du F.S.E. :*

670 MF sur 5 ans au profit de la formation professionnelle.

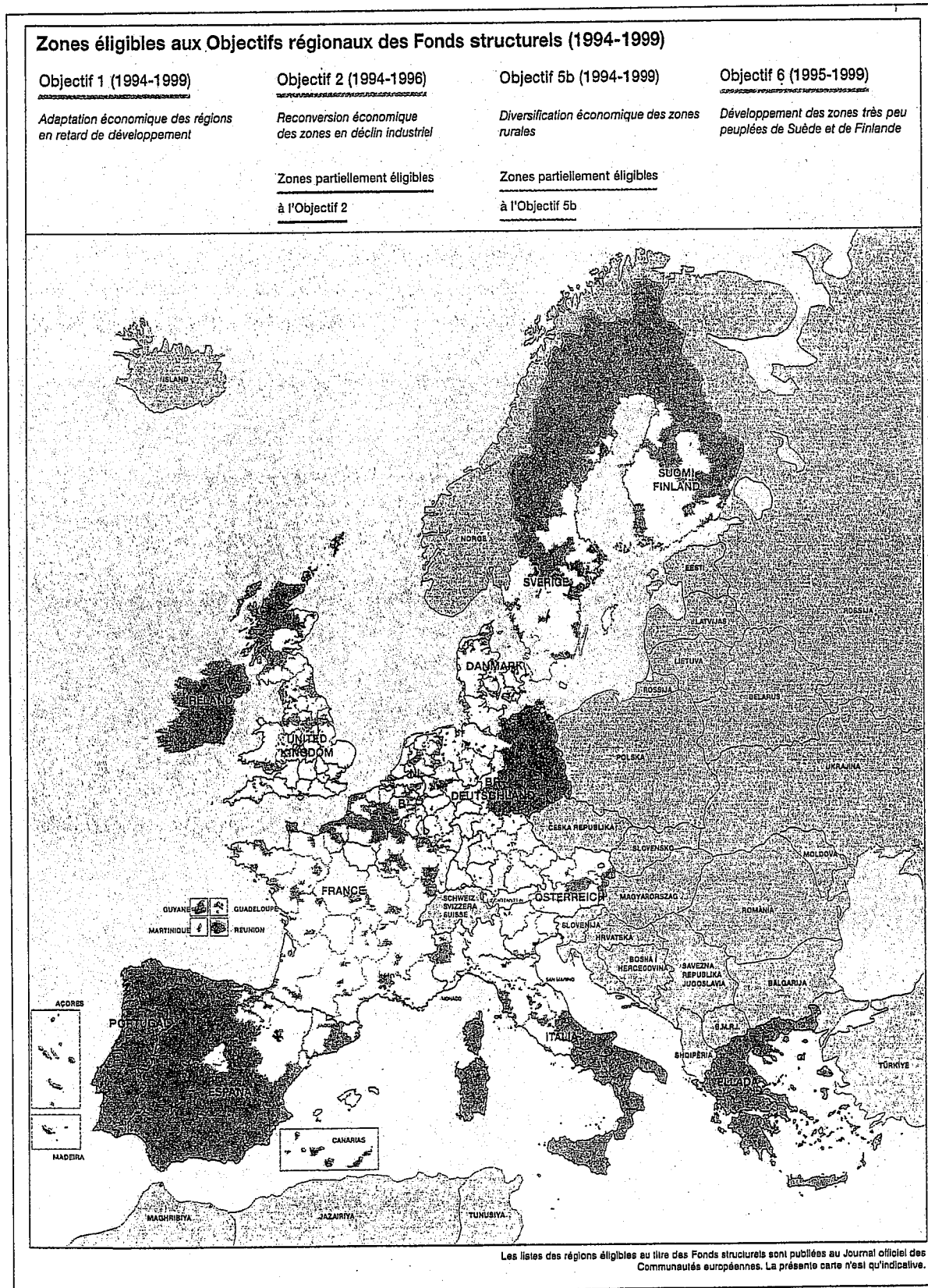
- *Au niveau du FEOGA :*

- 408 MF au titre de la poursuite des actions en ce qui concerne la directive 81/527 pour un montant total de 1 482 MF
- 248 MF au titre des investissements dans l'agro-alimentaire
- 45 MF au titre des mesures socioculturelles.

Ainsi, avant la réforme en profondeur des fonds structurels (24/6/88), la Réunion était engagée par une forte volonté locale dans une démarche originale visant à concentrer les crédits européens autour d'actions complémentaires les unes des autres, hiérarchisées par l'ensemble des partenaires.

# Annexe 3

## Zones éligibles aux objectifs régionaux des fonds structurels





# Annexe 4

## Ventilation annuelle prévisionnelle de l'intervention (en MECUS) DOCUP Réunion - Objectif n°1

	Coût total 1 = 2+12	Total des dépenses publiques 2 = 3+8	Dépenses publiques									Fonds privés 12
			Subventions communautaires					Administrations nationales				
			Total 3 = 4+5+6+7	FEDER 4	FSE 5	FEOGA 6	IFOP 7	Total 8 = 9+10+11	État membre 9	Région 10	Autres 11	
1994	171,272	146,537	90,409	43,750	25,140 <sup>23</sup>	20,510	1,009 <sup>24</sup>	56,128	15,178	39,165	1,785	24,735
1995	185,889	159,787	97,949	47,560	27,160	22,110	1,119	61,838	15,408	42,445	3,985	26,102
1996	206,011	168,292	104,879	50,930	29,080	23,670	1,199	63,413	16,207	42,867	4,339	37,719
1997	218,677	179,054	112,410	54,590	31,170	25,370	1,280	66,644	18,707	47,582	0,355	39,623
1998	232,380	198,204	122,051	59,270	33,840	27,550	1,391	76,153	21,461	54,337	0,355	34,176
1999	252,957	213,822	132,003	64,100	36,610	29,790	1,503	81,819	22,934	58,508	0,377	39,135
Total	1 267,185	1 065,695	659,700	320,200	183,000	149,000	7,500	405,995	109,895	284,904	11,196	201,490

(23) A cela s'ajoute un montant de 300 000 ECUS réservé pour l'assistance technique à l'initiative de la Commission. Ces crédits seront engagés chaque fois que la Commission décidera les actions individuelles concernées.

(24) Y compris les interventions faisant l'objet d'un concours communautaire décidé en 1994 au titre des règlements (CEE) n° 4028/86 et 4040/89

# Annexe 5

## AGILE

### 1 - Le constat

Compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre de l'O.I.D. et de la préparation du Programme de Développement Régional, l'État, la Région et le Département, au vu des enjeux notamment financiers, ont décidé de mettre en commun l'ensemble de leurs moyens dans le domaine de la gestion des affaires communautaires au niveau local.

La volonté des trois partenaires de mettre en commun leurs moyens s'est matérialisée par la signature d'une convention en octobre 1989 qui crée une cellule commune de gestion des programmes européens, dénommée AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne).

Cette structure a été jugée exemplaire pour les régions et départements français et concrétise le partenariat qui préside au niveau local dans la gestion des affaires européennes.

### 2 - Les moyens

Ce besoin de mettre en œuvre, de manière coordonnée l'ensemble des instruments financiers, a nécessité de se doter d'une structure de gestion et de suivi rassemblant les partenaires institutionnels (État, Région et Département), dépendant directement de ces autorités et composée de fonctionnaires et d'agents de ces institutions.

### 3 - Les missions

L'AGILE est chargée de la préparation, de la gestion et de la promotion des programmes communautaires. Elle assure en particulier le secrétariat des différents comités de suivi des programmes. Elle est l'interlocuteur des administrations communautaires, nationales et locales pour les tâches qui lui sont confiées.

En outre, l'AGILE a pour principale mission :

- le suivi, la publicité, l'animation et l'évaluation,
- la préparation des nouvelles initiatives.

Enfin, l'Agence, de par sa position d'interface des partenaires locaux, des services de l'Administration centrale et de la Commission de l'Union Européenne, est un lieu de concentration et de diffusion des informations communautaires.

### 4 - La méthode

L'AGILE travaille au niveau local en étroite collaboration avec un réseau de correspondants à savoir les services des trois institutions. En application du principe de subsidiarité affirmé par l'Agence, un livre de procédure regroupant notamment des circuits d'instruction précis, a été défini et approuvé par le Comité National de Suivi en charge de l'orientation de la gestion des programmes.

# Annexe 6

## Les modalités de fonctionnement du « lobbyiste »

Le métier de "lobbyiste" est une véritable profession dont la charpente repose sur quatre impératifs majeurs indissociables :

### 1 - Connaître

C'est une étape obligatoire et nécessaire sans laquelle les dossiers ne seraient pas convenablement instruits. Elle s'apparente à la formation continue du "lobbyiste". Il conviendrait de connaître :

- les processus de décision,
- les moments clés pour intervenir,
- les hommes en place,
- les politiques européennes (buts, programmes, priorités),
- les relais utilisables.

### 2 - S'informer

C'est une étape primordiale dans tout processus de négociation et de contractualisation qui constitue un préalable dans le montage des dossiers. Ainsi, il est important de :

- aller chercher l'information,
- établir un réseau de contacts (Créer progressivement un réseau relationnel permanent pour assurer au client, le moment venu, de disposer d'une écoute attentive),
- suivre un dossier,
- connaître les positions et les arguments de la Commission Européenne, des organismes patronaux, des groupes antagonistes (trouver un positionnement dans l'univers des interlocuteurs, les moyens les plus performants pour faire connaître et reconnaître le client auprès des décideurs).

### 3 - Devancer l'événement

C'est une étape stratégique qui consiste à :

- intervenir aussi tôt que possible,
- être à l'origine des projets,
- se préparer - construire un argumentaire,
- se faire assister,
- éviter le débat franco-français en faveur d'un contact plus euro-français.

La veille permanente consisterait à analyser les travaux de la Commission, du Conseil et du Parlement en investissant très en amont sur les projets qui feront demain l'"actualité" du projet.

### 4 - Nouer des alliances

C'est la phase de mise en place d'un début de partenariat en :

- cherchant des alliés,
- étant collectif, plurinationnel.

Il s'agit de trouver des partenaires étrangers (entreprises, organismes, associations ou collectivités) avec lesquels pourront être montés des projets communs aidés par l'Union et les États membres (programmes régionaux ou transnationaux).

# Annexe 7

## Les principales formes juridiques de la représentation réunionnaise à Bruxelles

### 1 - Groupe de pression quasi-institutionnel

Cette forme de "lobbying" peut être le résultat d'un accord des pays de l'Union Européenne et est le plus souvent le résultat de toute une corporation<sup>25</sup> à l'instar de l'UNICE pour les patrons, la CES pour les travailleurs, le COPA pour l'agriculture.

Il est devenu un point de passage obligé, par la volonté même des institutions communautaires.

### 2 - "Lobbyiste" intégré

Il peut être également placé dans un service spécialisé ayant une antenne à Bruxelles (exemple : cellule Europe ou service de communication).

### 3 - Cabinet de consultants en profession libérale

Cette représentation réunionnaise pourrait prendre la forme d'un cabinet de consultants regroupés en profession libérale. Ceux-ci seraient chargés d'assister leurs clients en repérant les menaces et en saisissant les opportunités. Il s'agit de la "veille législative" ou "monitoring". En repérant des possibilités de nouer des contacts avec des investisseurs européens, ces consultants pourraient déclencher un processus d'influence ou "influencing".

46

*Il est à noter toutefois que cette liste concernant la forme juridique de la représentation réunionnaise à Bruxelles n'est pas exhaustive.*

---

(25) Réunion d'individus de même profession en un corps particulier, ayant ses règlements propres, ses privilèges, ses jurés chargés de les défendre..... et reconnue par l'autorité.

## Annexe 8

### **Point 69 du rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union Européenne**

La fonction de contrôle tant juridictionnelle que financière, a été modifiée dans le seul but d'accroître son efficacité.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, les bases sont désormais établies pour renforcer, dans le domaine communautaire, le rôle et le fonctionnement de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance. Ainsi, est notamment ouverte à la Cour de Justice la possibilité de prononcer à l'égard d'un État membre des sanctions pécuniaires en cas de non-exécution d'un arrêt constatant une infraction. Par contre, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, la Cour de Justice n'est pas en principe impliquée. Dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui touchent souvent directement aux droits essentiels des personnes et des libertés publiques, le rôle de la Cour est non seulement très limité, mais en outre celui que le Traité lui ouvre n'a pas encore été utilisé.

En ce qui concerne le contrôle financier, les modifications ont été apportées dans le souci de protéger les intérêts financiers de l'Union. Ainsi, d'une part, les responsabilités de la Commission, du Parlement européen et de la Cour des Comptes dans la gestion et le contrôle de l'exécution du budget communautaire ont été renforcées et clarifiées. Les effets positifs de ces changements commencent à être perçus. D'autre part, la nécessité d'intensifier la lutte contre la fraude a été reconnue. La responsabilité principale dans ce domaine appartient aux États membres qui doivent assurer la même protection des intérêts financiers communautaires que celle accordée aux intérêts financiers nationaux. Pour sa part, l'Union ne dispose que de bases et instruments juridiques limités pour lutter contre la fraude. Il est donc urgent de les renforcer.

# Annexe 9

## Liste des abréviations

<b>A.C.P.</b>	Afrique, Caraïbes, Pacifique
<b>AGILE</b>	Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne
<b>C.C.A.</b>	Cadre Communautaire d'Appui
<b>C.F.I.</b>	Contrat de Formation Initiale
<b>C.L.S.</b>	Comité Local de Suivi
<b>C.N.S.</b>	Comité National de Suivi
<b>DOCUP</b>	DOCument Unique de Programmation
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FEDER</b>	Fonds Européen de Développement Régional
<b>FEOGA</b>	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
<b>F.S.E.</b>	Fonds Social Européen
<b>IFOP</b>	Instrument Financier pour l'Orientation de la Pêche
<b>O.I.D.</b>	Opération Intégrée de Développement
<b>P.D.R.</b>	Plan de Développement Régional
<b>PO</b>	Programme Opérationnel
<b>POSEIDOM</b>	Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des DOM
<b>REGIS</b>	Initiative Communautaire concernant les Régions Isolées
<b>SGAER</b>	Secrétaire Général pour les Affaires Economiques et Régionales de la Préfecture
<b>STAR</b>	Programme communautaire pour le développement des nouvelles technologies de communication
<b>VALOREN</b>	Programme communautaire pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables

## **Remerciements**

*Le Conseil Economique et Social Régional tient à remercier vivement les personnalités suivantes pour leur précieuse collaboration :*

**Jean-Marc CASSAM-CHENAI**, Directeur de l'AGILE

**Jean-Yves DALLEAU**, Conseiller Régional

**Christian DEJOUR**, Chambre d'Agriculture

**Joël GRONDIN**, Directeur du SUAD

**Stéphane GUYON**, Secrétaire Général des Affaires Economiques et Régionales de la Préfecture

**Nathalie JORON**, Responsable de l'EURO-INFO CENTRE de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion

**Ibrahim PATEL**, Président de la Commission "Coopération et Europe" du Conseil Général

**Gérard POUDROUX**, Chargé de mission aux affaires européennes du Conseil Général

**Jean-Marie TINCRES**, Secrétaire Général de la Chambre de Métiers



**Rapports  
du C.E.S.R.**

## Rapports du Conseil Economique et Social

- Etude d'impact des primes régionales aux entreprises - Août 1989
- La loi d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles - Décembre 1989
- L'Université de la Réunion : les discours et la méthode - Août 1991
- Le cadre de vie et l'environnement scolaire dans les collèges et les lycées - Avril 1992
- L'organisation du secteur des fruits et des légumes frais à la Réunion : une urgence - Avril 1992
- Les impôts locaux : changer les mentalités - Pour un meilleur produit et plus de justice fiscale - Juin 1992
- L'accession au logement social à la Réunion : un système défaillant - Décembre 1992
- Les conditions de vie des personnes âgées à la Réunion - Avril 1993
- Le système d'information économique de la Réunion - Août 1993
- La désertion de la restauration scolaire - Août 1993
- L'enjeu démographique - Mars 1994
- Contribution sur le projet de réformes législatives, réglementaires ou administratives en matière d'emploi, de formation, de logements sociaux, d'aménagement du territoire, de politique familiale et de fiscalité locale - Mars 1994
- Le prix du kérosène : un enjeu décisif - Octobre 1994
- Université de la Réunion - Les filières : incertitudes et espoir - Octobre 1994
- Le dispositif d'aides aux études supérieures - Décembre 1994
- L'intégration des personnes handicapées à la Réunion - Décembre 1994
- Les déchets à la Réunion - Mai 1995
- Démographie et politiques sociales Outre-Mer - Mai 1995
- Budgets communaux : pour une maîtrise des dépenses de fonctionnement - Septembre 1995
- L'impact économique de la restauration scolaire - Décembre 1995
- L'harmonisation des interventions Département/Région à la Réunion - Octobre 1996
- Perspectives de développement de la pêche maritime à la Réunion - Décembre 1996

Les rapports mentionnés ci-dessus ainsi que les avis du Conseil Economique et Social Régional sur saisine du Conseil Régional, du Conseil Général, de l'État,... sur différents documents d'orientation, de planification, de schéma,... sont à votre disposition au C.E.S.R. ou peuvent vous être adressés sur simple demande.