

GAL Cirques, Plaines et Volcans GAL Mi-Pentes



Evaluation à mi-parcours du programme LEADER des Hauts de la Réunion

Rapport final

Juillet 2011

*Mataroni
Consulting*

Mataroni Consulting
Hôtel de la Préfecture
Place du Petit Broglie - 67 000 Strasbourg
Téléphone 33 (0)3 88 36 52 22
e-mail : maria.devimeux@laposte.net


Oréade-Brèche
ENVIRONNEMENT & DÉVELOPPEMENT

Oréade-Brèche
Agence Est
BP 84 - 67131 SCHIRMECK
Téléphone 33 (0)3 88 49 66 22 - Télécopie 33 (0)3 88 49 66 24
<http://www.oreade-breche.fr>

Ce rapport a été rédigé par :

- Maria DEVIMEUX, Mataroni Consulting,
- Amandine SUIRE, Oréade-Brèche,
- Avec la participation de Jean-Paul GRANDJEAN et Laurent BOUTOT, Oréade-Brèche.

SOMMAIRE

1	Introduction.....	1
2	L’Axe 4 LEADER à la Réunion	2
2.1	LEADER et le cadre régional d’une stratégie intégrée.....	2
2.2	LEADER et le PDHR.....	2
2.3	GAL et Territoire	3
2.4	Stratégies locales et priorités ciblées	3
2.5	Mise en œuvre du programme	5
3	Contenu de l’évaluation	6
3.1	Champ et référentiel de l’évaluation de l’axe 4 LEADER à la Réunion.....	6
3.1.1	Champ géographique et objet de l’évaluation.....	6
3.1.2	Objectif de l’évaluation	6
3.1.3	Questions évaluatives	6
3.1.4	Indicateurs fournis.....	7
3.2	Instances de pilotage et de suivi de l’évaluation.....	8
3.3	Méthodologie et déroulement de l’évaluation.....	8
3.3.1	Les limites de l’évaluation, difficultés rencontrées et observations préalables	8
3.3.2	Les différents niveaux d’analyse.....	9
3.3.3	Les outils de l’évaluation	10
3.3.4	Calendrier et déroulement de l’évaluation.....	12
4	Analyse de l’avancement financier du programme	13
4.1	État d’avancement de la programmation	13
4.1.1	Historique de la programmation.....	13
4.1.2	État d’avancement de la programmation fin avril 2011	13
4.1.3	Programmation par types de porteurs (public/privé)	16
4.1.4	Programmation par CTL.....	16
4.2	État d’avancement des paiements.....	17
4.3	Avancement de l’axe 4 Réunion par rapport aux autres stratégies régionales ou nationales	18
4.3.1	Avancement de l’axe 4 LEADER en comparaison des autres axes du PDR-R.....	18
4.3.2	Avancement de l’axe 4 LEADER en comparaison du niveau national.....	18
5	Analyse des cadres d’intervention	21
5.1	Cadre d’intervention 411-11 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques.....	21
5.1.1	Description du cadre d’intervention	21
5.1.2	Niveau de mise en œuvre.....	21
5.1.3	Indicateurs de suivi.....	23
5.1.4	Eventuelles difficultés relatives au cadre d’intervention et marges d’évolution.....	24

5.2	Cadre d'intervention 411-12 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques.....	27
5.2.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	27
5.2.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	27
5.2.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	28
5.2.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....</i>	29
5.3	Cadre d'intervention 413-1 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agrotourisme)	31
5.3.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	31
5.3.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	31
5.3.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	32
5.3.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....</i>	33
5.4	Cadre d'intervention 413-2 - Soutien au développement économique dans la zone des Hauts	36
5.4.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	36
5.4.2	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	37
5.4.3	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....</i>	38
5.5	Cadre d'intervention 413-3 - Hébergements publics de montagne.....	41
5.5.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	41
5.5.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	41
5.5.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	43
5.5.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....</i>	44
5.6	Cadre d'intervention 413-4 - Aménagements et petits équipements touristiques publics dans les hauts.....	45
5.6.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	45
5.6.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	45
5.6.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	47
5.6.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution.....</i>	47
5.7	Cadre d'intervention 413-5 - Consolidation et promotion du secteur associatif en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des Hauts.....	50
5.7.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	50
5.7.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	50
5.7.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	52
5.7.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution.....</i>	53
5.8	Cadre d'intervention 413-6 - Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique des Hauts.....	55
5.8.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	55
5.8.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	55
5.8.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	57
5.8.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution.....</i>	58
5.9	Cadre d'intervention 421-1 - Coopération interterritoriale et transnationale.....	60
5.9.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	60
5.9.2	<i>Niveau de mise en œuvre.....</i>	60
5.9.3	<i>Indicateurs de suivi.....</i>	61
5.9.4	<i>Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....</i>	61
5.10	Cadre d'intervention 431-1 - Fonctionnement des GALs, acquisition de compétences et animation.....	62
5.10.1	<i>Description du cadre d'intervention</i>	62

5.10.2	Niveau de mise en œuvre.....	62
5.10.3	Indicateurs de suivi.....	63
5.10.4	Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution.....	64
5.11	Synthèse de l'analyse des cadres d'intervention	65
5.11.1	Tableau récapitulatif.....	65
5.11.2	Recommandations globales.....	66
6	Questions évaluatives.....	69
6.1	Le pilotage du programme	69
6.1.1	Rappel des questions évaluatives	69
6.1.2	L'organisation fonctionnelle.....	69
6.1.3	Analyse de la fonction d'animation spécifique à LEADER.....	70
6.2	Le chemin critique des dossiers	76
6.2.1	Méthodologie.....	76
6.2.2	Analyse globale des délais par phase.....	79
6.2.3	Analyse par cadre d'intervention	85
6.2.4	Synthèse et recommandations.....	87
6.3	Le fonctionnement des instances	91
6.3.1	Les comités techniques locaux (CTL).....	91
6.3.2	Les comités de programmation.....	98
6.3.3	Le comité de co-financeurs.....	102
6.3.4	Le comité de suivi et d'évaluation	102
7	Les indicateurs de résultats et d'impact.....	103
7.1	Définitions des différents indicateurs	103
7.2	Indicateurs par cadre d'intervention.....	104
7.2.1	Cadre d'intervention 411-11 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques.....	104
7.2.2	Cadre d'intervention 411-12 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques.....	105
7.2.3	Cadre d'intervention 413-1 Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agrotourisme)	105
7.2.4	Cadre d'intervention 413-2 - Soutien au développement économique dans la zone des Hauts	106
7.2.5	Cadre d'intervention 413-3 Hébergements publics de montagne.....	107
7.2.6	Cadre d'intervention 413-4 Aménagements et petits équipements touristiques publics dans les Hauts	108
7.2.7	Cadre d'intervention 413-5 - Consolidation et promotion du secteur associatif en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des Hauts.....	109
7.2.8	Cadre d'intervention 413-6 Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique des Hauts.....	110
7.3	Indicateurs transversaux à LEADER.....	111
8	Conclusion	113
9	Annexes	115
9.1	Personnes rencontrées au cours de l'évaluation	115

9.1.1	<i>GAL</i>	115
9.1.2	<i>Services instructeurs</i>	115
9.1.3	<i>Comité local de suivi</i>	116
9.1.4	<i>Autres parties Prenantes</i>	116
9.1.5	<i>Bénéficiaires</i>	118
9.2	Maquette des engagements par dispositif	119
9.3	Détail de l'avancement de la programmation des cadres d'intervention par GAL	120
9.4	Piste d'audit	121

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Liste d'indicateurs existants.....	7
Tableau 2 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011	21
Tableau 3 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011	22
Tableau 4 : Typologie des projets.....	22
Tableau 5 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 411-11.....	23
Tableau 6 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011	27
Tableau 7 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 411-12.....	28
Tableau 8 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011	31
Tableau 9 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011	32
Tableau 10 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-1.....	33
Tableau 11 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	36
Tableau 12 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011.....	37
Tableau 13 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-2.....	38
Tableau 14 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	41
Tableau 15 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011.....	42
Tableau 16 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-3.....	43
Tableau 17 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	45
Tableau 18 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-4.....	47
Tableau 19 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	50
Tableau 20 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011.....	51
Tableau 21 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-5.....	52
Tableau 22 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	55
Tableau 23 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011.....	56
Tableau 24 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 413-5.....	57
Tableau 25 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011.....	60
Tableau 26 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 421-1.....	61
Tableau 27 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 31/12/2010.....	63
Tableau 28 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 31/12/2010.....	63
Tableau 29 : Indicateurs de suivi du cadre d'intervention 431-1.....	64
Tableau 30 : Synthèse des recommandations par cadres d'intervention	65
Tableau 31 :	71
Tableau 32 : Nombre de projets suivis, déclarés par les ATD au 30 avril 2011.....	72
Tableau 33 : Atouts, freins, opportunités et menaces.....	72
Tableau 34 : Dates clés du dossier « Cabaret Pat'Jaunes » programmé sur le cadre d'intervention 413-6 ..	78
Tableau 35 : Dates clés du dossier « CSK » programmé sur le cadre d'intervention 413-2	79
Tableau 36 : Nombre de jours moyen par phase des procédures de demande de subvention et de paiement	80
Tableau 37 : Longueur moyenne du « chemin critique » par cadre d'intervention.....	85

Tableau 38 : Indicateurs de périodicité des CTL.....	92
Tableau 39 : Nombre de CTL organisés depuis la signature de la convention LEADER.....	92
Tableau 40 : Evolution du nombre de CTL depuis le début de la programmation.....	92
Tableau 41 : Taux de participation aux CTL.....	92
Tableau 42 : Nombre de projets traités par CTL.....	94
Tableau 43 : Nombre de projets par CTL et par cadre d'intervention.....	95
Tableau 44 : Atouts, faiblesses, opportunités et menaces	96
Tableau 45 : Participation des membres du comité de programmation du GAL Cirques, Plaines et Volcans	99
Tableau 46 : Participation des membres du comité de programmation du GAL Mi-Pentes.....	99
Tableau 47 : Atouts, faiblesses, opportunités et menaces	101
Tableau 48 : proposition d'indicateurs pour mesurer l'impact d'un nouveau modèle de gouvernance dans les Hauts de la Réunion	111
Tableau 50 : Montants FEADER et Cofinancement prévus par cadre d'intervention du GAL Mi-Pentes....	119
Tableau 51 : Montants FEADER et Cofinancement prévus par cadre d'intervention du GAL Cirques, Plaines et Volcans	119
Tableau 52 : Montants FEADER et Cofinancement programmés par cadre d'intervention au 31/04/2011 pour le GAL Mi-Pentes	120
Tableau 53 : Montants FEADER et Cofinancement programmés par cadre d'intervention au 31/04/2011 du GAL Cirques, Plaines et Volcans.....	120

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Stratégie du GAL Mi-Pentes	4
Figure 2 : Stratégie du GAL Cirques, Plaines et Volcans.....	4
Figure 3 : Historique de la programmation par GAL (en euros)	13
Figure 4 : État de la programmation par cadre d'intervention par rapport à la maquette cofinancée (en %) et situation par rapport à l'objectif théorique 2010 et pour les deux GAL (Montant FEADER+CPN)	14
Figure 5 : Avancement de la programmation des cofinancements Etat (en euros) pour l'ensemble des deux GALs, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011	15
Figure 6 : Avancement de la programmation des cofinancements Région (en euros) pour l'ensemble des deux GAL, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011	15
Figure 7 : Avancement de la programmation des cofinancements Département (en euros) pour l'ensemble des deux GAL, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011.....	16
Figure 8 : Répartition du nombre de dossiers et des montants FEADER programmés par GAL et par type de porteurs	16
Figures 9 et 10 : Nombre de projets et montants programmés (en euros) par CTL au 30 avril 2011	17
Figures 11 et 12 : État des paiements FEADER (en euros) par rapport à la programmation et au montant minimum de paiements attendus, pour les deux GALs (montants cumulés)	17
Figure 13 : Avancement des axes (en %) du PDR-R au 31/12/2010.....	18
Figure 14 : Avancement comparé des engagements de l'axe 4 au niveau national	19
Figure 15 : Avancement comparé des paiements de l'axe 4 au niveau national	19
Figure 16 : Localisation des projets portés par les deux GAL dans le cadre d'intervention 413-6.....	57
Figure 17 : Durée moyenne des phases des procédures de demande de subvention et de paiement	80
Figure 18 : Nombre de projets par CTL et par cadre d'intervention	95
Figure 19 : Calendrier des Comités de programmation LEADER	98

ABREVIATIONS ET SIGLES

- AD2R : Association de Développement Rural de la Réunion
- AGAF : Adjoint Gestionnaire Administratif et Financier
- AGILE : Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne
- AGGM : Association des Gestionnaires des Gîtes de Montagne
- AGORAH : Agence pour l'observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat
- AMEXA : Assurance maladie des exploitants agricoles
- APR : Association pour la Promotion en milieu Rural
- ARAST : Association Régionale d'Accompagnement Social Territorial
- ARDC : Accusé de Réception de Dossier Complet
- AREP : Association Réunionnaise d'Education Populaire
- ARP : Association Réunionnaise de Pastoralisme
- ASP : Agence de Services et de Paiement
- AT : Animateur territoriaux
- ATD : Assistant technique de dispositif
- BOP : Budgets Opérationnels de Programmes
- CAH : Commissariat à l'Aménagement des Hauts
- CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
- CCEE : Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement de la Réunion
- CASUD : Communauté d'Agglomération du Sud
- CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
- CESR : Conseil Economique et Social de la Réunion
- CFE : Centre de Formalités des Entreprises
- CHAM : Chantier Histoire et Architecture Médiévale
- CI : Cadre d'Intervention
- CINOR : Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion
- CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- CIREST : Communauté Intercommunale Réunion Est
- CIVIS : Communauté Intercommunale des Villes Solidaires
- CLS : Comité Local de Suivi
- CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- CP : Comité de Programmation
- CPN : ContrePartie Nationale
- CPV : Cirques, Plaines et Volcans
- CG : Conseil Général
- CR : Conseil Régional
- CRES : Chambre Régionale de l'Economie Sociale
- CSF : Certificat de Service Fait
- CTL : Comités Techniques Locaux
- DOM : Département d'Outre-Mer
- DRAC : Direction Régionale des affaires culturelles
- EARL : Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée
- EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial
- FD APPMA : Fédération Départementale des Associations Agréées pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique

- FEADER : Fond Européen Agricole pour le Développement Rural
- FEDAR : Fédération des Associations Rurales
- FEDER : Fond Européen de Développement Régional
- FEOGA : Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
- FRT : Fédération Régionale du Tourisme
- GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
- GAF : Gestionnaire Administratif et Financier
- GAL : Groupe d'Action Locale
- LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
- MAAPRAT : Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
- MMM : Maison de la Montagne et de la Mer
- MP : Mi-Pentes
- NTIC : Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
- ONF : Office National des Forêts
- OLAT : Opérations Locales d'Aménagement Territorial
- OVAPAL : Opérations de Valorisation des Produits Agricoles Nouveaux
- OPARCAT : Opération Programmée pour l'Amélioration et la Restructuration de Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme
- PAHR : Plan d'Aménagement des Hauts de la Réunion
- PDHR : Programme de Développement des Hauts Ruraux
- PDIPR : Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées
- PDRH : Programme de Développement Rural Hexagonal
- PDR-R : Programme de Développement Rural de la Réunion
- PFIH : Pôle de Formation et d'Information des Hauts
- PIC : Programme d'Initiative Communautaire
- PNR : Parc Naturel Régional
- PO : Programme Opérationnel
- PP : Porteur de Projets
- SAU : Surface Agricole Utile
- SCEA : Société Civile Exploitation Agricole
- SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
- SICA : Société d'Intérêt Collectif Agricole
- TCO : Territoire de la Côte Ouest
- VTT : Vélo Tout Terrain
- UE : Union Européenne
- UR : Université de la Réunion

1 INTRODUCTION

Le programme LEADER, acronyme de Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, existe depuis 1991. Il s'agissait à l'origine d'un PIC ou Programme d'Initiative Communautaire par lequel la commission européenne souhaitait expérimenter une nouvelle approche du développement rural, fondée sur une démocratie participative au plus proche des territoires.

Sept principes régissent son application :

- Un territoire de projets,
- Une démarche ascendante,
- Une stratégie intégrée et multisectorielle,
- Un partenariat public et privé,
- Un échange de savoir-faire et un transfert d'expériences,
- L'innovation,
- La coopération.

En France, LEADER a été intégré à la programmation pluriannuelle (5 ans) des fonds européens et nationaux. Trois générations se sont ainsi succédées de LEADER I à LEADER + (1999 – 2006).

Désormais, LEADER n'est plus un programme de développement avec une existence propre. Pour la programmation 2007 – 2013, il est intégré à la stratégie européenne de développement rural, axée sur 4 priorités :

- Axe 1 : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation,
- Axe 2 : l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par un soutien à la gestion des terres,
- Axe 3 : l'amélioration de la qualité de vie et la promotion de la diversification des activités économiques en zone rurale,
- Axe 4 : LEADER, la conception de stratégies locales intégrées et la réalisation concrète d'actions par des partenaires publics et privés locaux.

Cette stratégie est financée par un nouveau fonds, le FEADER, qui remplace l'ancien FEOGA-garantie.

Le règlement 16 (CE) 1698/2005 du 20 septembre 2005 est décliné par les états membres en programmes nationaux. En France, il s'agit du Programme de Développement Rural Hexagonal, qui trouve son application dans les DOM, particulièrement à la Réunion, en tant que Programme de Développement Rural de la Réunion.

Le PDR-R de la Réunion a été approuvé en 2008. Il décline les axes prioritaires de la réglementation européenne et fait partie d'une approche intégrée du développement régional qui combine l'ensemble des fonds européens. L'appel à projets de l'axe 4 LEADER a été lancé en 2008.

Après de courtes années de programmation, le PDR-R a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en 2010 ainsi que prévu par le règlement communautaire (règlement CE 1974 – 2006 du 15 décembre 2006). Les axes font l'objet d'une évaluation globale mais aucune contrainte réglementaire ne s'exerce à leur niveau individuel. Il en va ainsi de même pour LEADER, contrairement aux programmations précédentes, en tant qu'axe 4 du PDR-R.

Aussi, la démarche d'évaluation des GAL de la Réunion est volontaire et mutualisée, même s'il convient de souligner qu'elle était prévue dans l'article 9 de la convention cadre signée avec l'autorité de gestion et les collectivités réunionnaises le 28 juin 2009.

2 L'AXE 4 LEADER A LA REUNION

2.1 LEADER et le cadre régional d'une stratégie intégrée

LEADER, à l'île de la Réunion, n'est pas seulement un axe du PDR-R, il est inclus dans une stratégie intégrée et multi-fonds appliquée à l'ensemble du territoire réunionnais et dont les principales orientations sont :

- La compétitivité des hommes : promouvoir et valoriser le potentiel humain,
- La compétitivité économique : développer l'économie réunionnaise dans un contexte international,
- La compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance.

La structure territoriale de l'île, qui est à la fois un département et une région, compte seulement 5 intercommunalités et aucune structure de type pays. Cette particularité est à l'origine d'un nombre limité d'initiatives de développement local qui explique le choix d'une stratégie intégrée et transversale appliquée à l'ensemble de l'île et gérée par un partenariat d'acteurs publics. Mise en place depuis 20 ans, cette méthode dite « réunionnaise » se décline en cadres d'intervention pluri-fonds. Les 9 cadres de l'axe 4 du PDR-R font ainsi partie de 70 cadres d'intervention du FEADER. Dans ce contexte particulier, les principes fondateurs de LEADER ne s'expriment pas de la même manière que dans une autre région française. Ainsi, le caractère intégré d'une stratégie propre à LEADER et définie au niveau d'un territoire de projets, se heurte à la difficulté de mobiliser des cadres d'intervention établis au niveau de l'île, même s'ils répondent aux enjeux d'une démarche ascendante. LEADER trouve ainsi sa logique dans une démarche de complémentarité plutôt que de synergie et ses règles de gestion sont fixées au niveau régional par un livre des procédures qui s'applique à l'ensemble de l'intervention publique. Il doit être appréhendé comme un élément d'une structure dont la solidité dépend de chaque pilier individuel.

2.2 LEADER et le PDHR

Les Hauts de la Réunion bénéficient depuis 1978 d'une intervention spécifique des pouvoirs publics afin de réduire les déséquilibres socio-économiques avec les zones du littoral. Porté par le Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) de la Réunion et les collectivités territoriales, le Programme de Développement des Hauts de la Réunion est aujourd'hui un cadre stratégique dont le financement est assuré par le Contrat de Plan Etat Région et par différents dispositifs relevant des programmes opérationnels (PO FEDER et FEADER).

Principaux axes et objectifs du PDHR :

- Axe 1 : Gérer un espace restreint source de convoitises
- Axe 2 : Aménager des espaces spécialisés
- Axe 3 : Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les Hauts
- Axe 4 : Sauvegarder les atouts, notamment le patrimoine naturel, historique et culturel
- Axe 5 : Réussir la mutation de la société des Hauts

Le PDHR est décliné en différents cadres d'intervention intégrés dans la stratégie régionale :

- PO FEDER : Un Cadre d'Intervention (CI) relevant de l'axe 3 « la compétitivité du territoire : organiser le territoire sur de nouveaux paramètres de performance » et de

- la mesure « Accompagner les politiques de développement des milieux urbains concourant à la revitalisation et l'attractivité des villes et bourgs »
- Programme de Développement Rural de la Réunion – PDR-R
 - 4 CI relevant de l'axe 1 « amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers », mesure 121 « Modernisation des exploitations agricoles »
 - 3 CI relevant de l'axe 3 « qualité de vie en milieu rural et diversification des activités » :
 - 1 CI sur la mesure 331 « Pôle de formation et d'information des Hauts »
 - 2 CI sur la mesure 341 « acquisition de compétences, animation et mise en œuvre »
 - 10 CI qui représentent l'axe 4 LEADER dans sa globalité. Ces cadres d'intervention constituent les principales lignes du plan de développement des GAL.

LEADER est ainsi le principal instrument de mise en œuvre du PDHR.

2.3 GAL et Territoire

A La Réunion, 2 Groupes d'Action Locale (GAL) ont été retenus après le lancement de l'appel à projet : le GAL des Cirques, Plaines et Volcans, et le GAL Mi-pente. Bien que respectivement portés par la Maison de la Montagne et de la Mer et par l'Association de Développement Rural de la Réunion (AD2R), leur mise en œuvre résulte d'une démarche originale de groupement entre les deux structures porteuses (convention cadre signée le 26 juin 2009).

Les territoires concernés sont ceux des Hauts de la Réunion :

- GAL « Mi-Pentes » : les hauts de 16 communes, territoires situés entre mer et montagnes qui font le lien entre l'urbain et le rural et dont l'enjeu identitaire se veut levier économique,
- GAL « Cirques, plaines et volcans » : les trois cirques, la Plaine des Palmistes, la Plaine des Cafres, l'Entre-deux, Sainte-Rose et Saint-Philippe. Territoire exceptionnellement riche d'un patrimoine culturel, naturel et bâti dont il fait le socle de son développement économique.

L'ensemble de ces deux GAL recouvre donc un territoire homogène qui assure une continuité d'enjeux économiques et spatiaux entre les zones rurales et les hauts patrimoniaux, ainsi qu'une complémentarité stratégique.

2.4 Stratégies locales et priorités ciblées

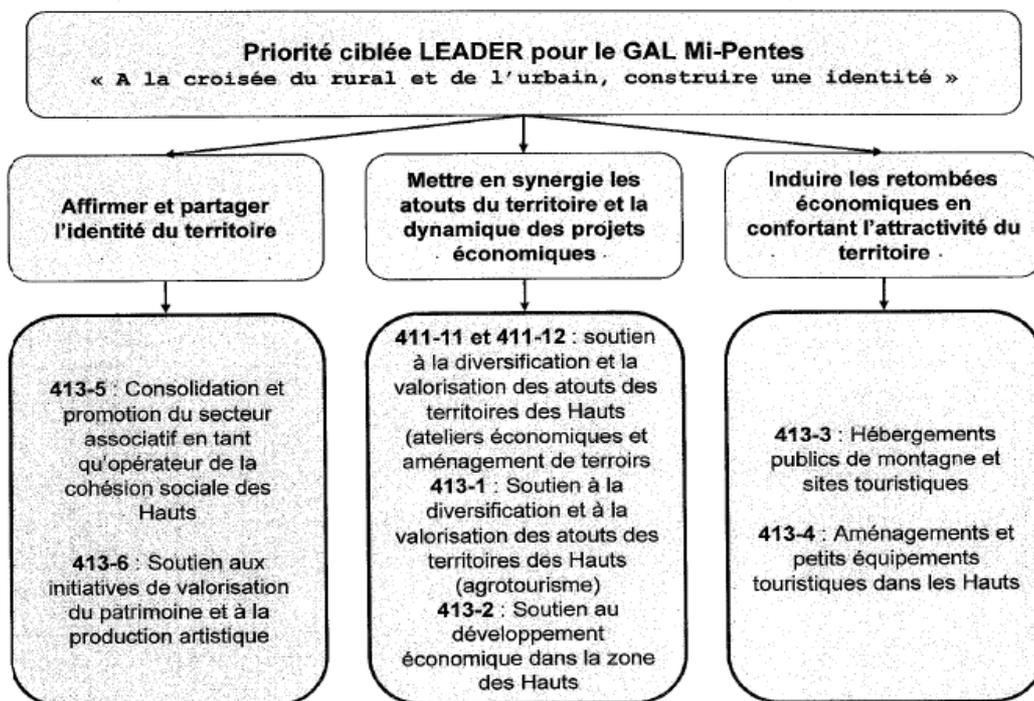
La stratégie des GAL s'articule autour de thèmes relatifs à l'identité du territoire, à la valorisation du patrimoine et des savoir-faire locaux, au développement d'une économie rurale durable, notamment à travers le tourisme et l'artisanat, à la solidarité entre populations et au renforcement d'une cohésion sociale sur le territoire des Hauts réunionnais. **Elle s'inscrit ainsi pleinement dans le PDHR (Programme de Développement des Hauts Ruraux 2007 – 2013) mis en place après les Assises du Développement Durable des Hauts Ruraux (mai 2006).**

Aussi, chaque GAL a défini sa priorité ciblée :

- GAL Mi-Pentes : « A la croisée de l'urbain et du rural : construire une identité »,
- GAL Cirques, Plaines et Volcans : « D'un volcan à l'autre : révéler et valoriser la ruralité et le patrimoine exceptionnel par l'innovation ».

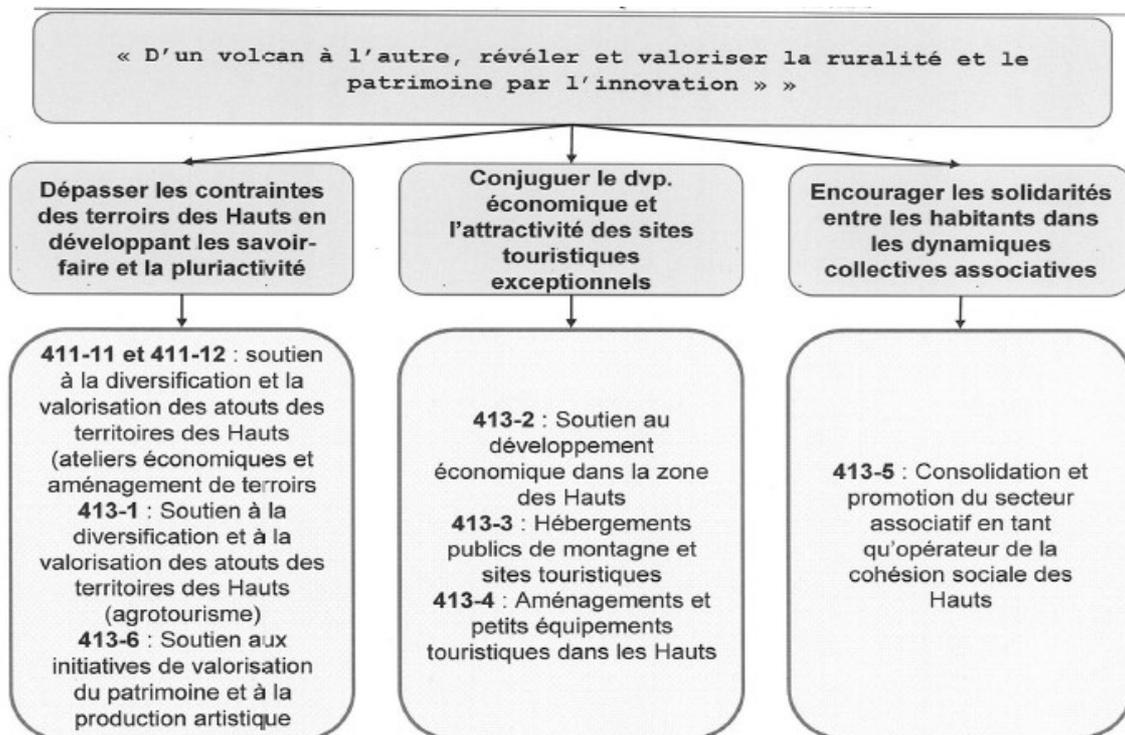
Chacune des deux stratégies se décline en 8 cadres d'intervention communs.

Figure 1 : Stratégie du GAL Mi-Pentes



Source : Convention cadre du GAL Mi-Pentes relative à la mise en œuvre du Programme de Développement Rural Réunion FEADER 2007-2013 Axe 4 (LEADER)

Figure 2 : Stratégie du GAL Cirques, Plaines et Volcans



Source : Convention cadre du GAL Cirques, Plaines et Volcans relative à la mise en œuvre du Programme de Développement Rural Réunion FEADER 2007-2013 Axe 4 (LEADER)

Avec une obligation réglementaire de consacrer à LEADER 5% de l'enveloppe totale du PDR-R, l'enveloppe de chaque GAL s'élève à plus de 8 millions d'euros de FEADER.

2.5 Mise en œuvre du programme

Les conventions cadre de chaque GAL ont été signées en juin 2009 individuellement. Cependant, les deux GAL ont souhaité mettre en commun la mise en œuvre des stratégies individuelles au service d'un unique projet de développement pour les Hauts de la Réunion.

Les programmes des deux GAL sont mis en œuvre par des équipes techniques, des Comités Techniques Locaux (CTL) qui ont un rôle consultatif sur les projets à programmer et des Comités de Programmation, instances décisionnelles. Ces comités, au nombre de 12, couvrent le territoire de manière homogène, à l'instar de l'organisation mise en place par l'animation du Plan de Développement des Hauts de la Réunion (PDHR). 5 CTL pour le GAL Mi-pentes, 7 CTL pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans. Ces structures citoyennes (175 membres) analysent les dossiers présentés par les acteurs du territoire et les présentent au Comité de Programmation de chaque GAL pour approbation.

Chaque GAL a mis en place un comité de programmation, organe de décision du programme, où s'exprime la gouvernance locale par l'examen et la validation finale des projets présentés en CTL. Il détermine ainsi l'engagement des crédits du FEADER affectés à l'axe 4 du PDR-R. Ce comité de programmation est composé de 50% de membres publics et 50% de membres privés, les CTL y sont représentés par leur référent respectif.

Les équipes de l'AD2R, en tant que chargées du programme d'animation du PDRH, participent à la vie du programme LEADER sur le territoire en accompagnant les porteurs de projets. 15 animateurs territoriaux suivent l'ensemble des projets de développement sur les zones de CTL, et consacrent une partie de leur fonction à l'émergence des projets LEADER. 4 assistants techniques dédiés spécifiquement à un cadre d'intervention, un gestionnaire administratif et financier ainsi que deux chefs de projets viennent compléter le dispositif de mise en œuvre du programme.

Le lancement de l'axe 4 LEADER a été perturbé par deux éléments de conjoncture défavorable :

- Un double démarrage tardif qui a limité le nombre de programmations :
 - Celui du PDR-R approuvé par la Commission Européenne le 28 novembre 2007,
 - La signature des conventions cadres permettant le lancement de l'axe 4 le 26 juin 2009,
- Un contexte de crise économique (2008-2009) doublé par les conséquences négatives de l'épidémie de chicoungouya sur le tourisme réunionnais.

Au moment de l'évaluation, le programme n'affiche que 16% d'avancement en termes de programmation, et seulement 3% de paiements en proportion de la maquette financière globale (montants FEADER).

Face à l'importance de l'enveloppe financière dont ils sont dotés et les objectifs de programmation prévus dans la convention cadre, les GAL ont souhaité engager le plus tôt possible l'évaluation à mi-parcours, même si le mot ne cadre pas encore vraiment avec la jeunesse du programme.

3 CONTENU DE L'ÉVALUATION

3.1 Champ et référentiel de l'évaluation de l'axe 4 LEADER à la Réunion

« L'évaluation à mi-parcours examine les premiers résultats des interventions, leur pertinence et la réalisation des objectifs. Elle apprécie également l'utilisation des crédits, ainsi que le déroulement du suivi et de la mise en œuvre » - Extrait du rapport sur l'évaluation à mi-parcours – Commission Européenne 2004.

3.1.1 Champ géographique et objet de l'évaluation

Territoire : L'ensemble des Hauts de la Réunion.

Echelle : Les GAL ont souhaité mener une évaluation conjointe conformément à la volonté de mutualisation définie dès la signature des conventions cadre.

Objet : L'évaluation porte sur le fonctionnement de l'axe 4 LEADER du PDR-R au regard des objectifs définis dans la candidature et dans la perspective de la poursuite du programme jusqu'en 2015.

- Etat d'avancement du programme,
- Mode de fonctionnement des instances CTL et CP, méthodologies mises en œuvre,
- Facteurs de réussite comme facteurs de retard ou de blocage (« chemin critique »),
- Orientations utiles pour la réussite des objectifs LEADER et de développement des territoires.

3.1.2 Objectif de l'évaluation

L'objectif prioritaire de l'évaluation à mi-parcours de l'axe 4 LEADER à la Réunion est de comprendre et d'optimiser son fonctionnement. Très concrètement il s'agit de :

- Faire le point sur l'état d'avancement du programme au regard des objectifs annuels qui lui sont assignés, analyser les écarts et leurs causes,
- Evaluer le fonctionnement de la chaîne de pilotage opérationnel du programme,
- Formuler des recommandations pour la période 2011-2014 en termes de pilotage du programme, d'organisation de la chaîne d'instruction des dossiers, d'évolution des cadres d'intervention, d'ingénierie financière des projets, etc.
- Proposer des indicateurs de résultats et d'impact adaptés au contexte des territoires des Hauts ruraux de La Réunion et les moyens de leur mesure,
- Analyser les procédures et les critères d'instruction et de financement des projets, impulser l'émergence et la réalisation de projets.

3.1.3 Questions évaluatives

Afin de construire une méthodologie adaptée, les consultants ont choisi quatre thèmes d'investigation qui regroupent l'ensemble des questions évaluatives :

- Le « chemin critique »
- quels sont les facteurs de blocage ou de retards dans l'aboutissement des projets (le « chemin critique ») ?
- analyser les procédures et les critères d'instruction et de financement des projets ; sont-ils adaptés au contexte des territoires ? aux besoins des différentes étapes de la mise en œuvre du projet ?

- L'animation
- quelles méthodes de mobilisation et de suivi des porteurs de projets sont mises en œuvre et avec quels moyens ?
- quels appuis techniques leur sont apportés ?
- quelle impulsion est donnée à une stratégie d'action des acteurs locaux sur le développement de leur territoire ?
- Le fonctionnement des instances
- comment évaluer le rôle des CTL ?

La question « comment faire évoluer les cadres d'intervention pour mieux répondre aux besoins des promoteurs et des territoires ? » est traitée dans le chapitre 5. Analyse des cadres d'intervention.

3.1.4 Indicateurs fournis

Les indicateurs sont les instruments de mesure de l'évaluation. Ils permettent de répondre aux questions évaluatives.

Le référentiel figurant sur le cahier des charges ne faisait pas état d'une liste d'indicateurs. Une compilation a été réalisée sur la base des informations reportées dans les cadres d'intervention et dans la base de données Osiris.

Un travail d'élaboration d'indicateurs supplémentaires a dû être réalisé afin de pouvoir répondre de manière approfondie à l'ensemble des questions posées par le cahier des charges.

Tableau 1 : Liste d'indicateurs existants

Cadre d'intervention	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat
411-11 Ateliers économiques	Nombre de dossiers financés	Nombre d'entreprises créées Nombre d'entreprises consolidées Nombre d'emplois directs créés dont femmes Surface de bâtiments créés
411-12 Aménagement de terroirs	Nombre dossiers financés	Nombre d'exploitations concernées Surfaces aménagées ou équipées (ha) Linéaire de chemins (ml) Linéaire de réseau d'irrigation collectif (ml) Nombre d'emplois créés ou consolidés
413-1 Volet agrotourisme	Nombre de dossiers financés	Superficie totale d'exploitation Nombre d'emplois créés dont femmes Nombre d'entreprises consolidées
413-2 Développement économique	Nombre de projets financés (total, qualité et collectifs)	Nombre d'entreprises créées Nombre d'entreprises consolidées Nombre d'emplois créés dont femmes Nombre d'entreprises créées par un salarié, par un demandeur d'emploi
413-3 Hébergements publics de montagne	Nombre de dossiers financés	Prévisions : nuitées/an, repas/an Capacités d'accueil en nombre de personnes/chambre/dortoir Nombre d'emplois créés dont femmes
413-4 Aménagement de petits équipements touristiques publics	Nombre de dossiers financés	Nombre de sites équipés Itinéraires et surfaces aménagées Nombre d'emplois créés dont femmes
413 - 5 Soutien au secteur associatif	Nombre de projets d'investissement et d'ingénierie Nombre de projets financés	Nombre d'adhérents supplémentaires Nombre d'emplois créés Nombre d'emplois consolidés
413-6 Valorisation du patrimoine et production artistique	Nombre de projets d'investissement et d'ingénierie : particuliers et associations	Nombre de projets de restauration patrimoine bâti Nombre de sites à vocation culturelle et artistique créés Nombre de projets de réhabilitation de sites à vocation culturelle et pédagogique Nombre de projets artistiques soutenus Nombre d'emplois créés dont femmes

Les GAL souhaitent que l'évaluation soit l'occasion d'analyser les indicateurs saisis sur Osiris et de les enrichir notamment par des indicateurs de résultat et d'impact (inexistants à ce jour) adaptés au contexte des territoires.

Aussi, la programmation ayant commencé tardivement et la réalisation des projets n'étant pas très avancée, le nombre et la nature d'indicateurs renseignés ne permet pas, à ce stade, de faire une évaluation en termes d'impact.

3.2 Instances de pilotage et de suivi de l'évaluation

Deux instances de pilotage et de suivi de l'évaluation ont été mises en place :

- Le comité de pilotage, constitué des membres suivants :
 - Les présidents (ou leurs représentants) du GAL Cirques, Plaines et Volcan et du GAL Mi-pentes, commanditaires de l'étude, co-présidents du comité de pilotage,
 - Un représentant de l'Etat,
 - Un représentant du Conseil Régional,
 - Un représentant du Conseil Général,
 - Un représentant de l'AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne),
 - Le Commissaire à l'Aménagement des Hauts, service référent du programme LEADER.

- Le comité de suivi de l'étude constitué pour appuyer le travail des prestataires ; il est composé :
 - des chefs de projet des deux GAL,
 - du directeur de l'AD2R,
 - de la directrice du Pôle de Formation et d'Information des Hauts (PFIH),
 - du représentant de l'Agile,
 - de deux membres du Comité d'Expert et d'Evaluation mis en place dans le cadre du programme LEADER.

3.3 Méthodologie et déroulement de l'évaluation

3.3.1 Les limites de l'évaluation, difficultés rencontrées et observations préalables

- *Le décalage entre l'avancement du programme et la nature d'une évaluation à mi-parcours*

Les GAL ont signé la convention cadre autorisant le lancement effectif de leur programme en juin 2009 et la programmation n'a réellement débuté qu'en 2010. Ce manque de maturité du programme se répercute également dans la construction du projet évaluatif, en décalage avec l'ambition des objectifs attendus.

L'analyse à mener ne peut donc être de même nature que celle d'une évaluation à mi-parcours, pour laquelle l'évaluateur dispose d'outils élaborés au préalable, adaptés aux objectifs de l'évaluation, ainsi que du recul temporel nécessaire. L'étude se focalisera davantage sur la réponse aux questions évaluatives que sur une réflexion en termes d'effets.

➤ ***Un panel d'indicateurs incomplet***

Certains indicateurs de réalisation (ex : nombre de projets soutenus) ont été prévus dès la rédaction des cadres et peuvent être mis en relation avec des valeurs cibles, fixées sur la base d'expérience des programmes antérieurs (Programme d'Aménagement des Hauts de la Réunion et Programme de Développement des Hauts de la Réunion). Ils ont pu être renseignés, même à posteriori, par les porteurs de projets.

D'autres indicateurs ont été cependant construits après le début de la programmation et sont difficiles à utiliser car ils ne sont pas souvent renseignés sur les documents de suivi des projets. Ils sont parfois difficiles à estimer par le porteur de projet et à analyser par l'évaluateur (ex : « nombre de population » 413-5 et 413-6).

L'ensemble de ces indicateurs ont été validés et saisis sur l'outil de gestion Osiris.

➤ ***Un manque d'outils pour l'évaluation***

L'évaluation a été handicapée par le manque d'outils de suivi nécessaires à la réponse des questions évaluatives, notamment celles portant sur le « chemin critique ». Une grande partie de la mission a été consacrée à la construction et au renseignement de ces derniers.

➤ ***Une confusion dans les données fournies***

La nouveauté du programme a entraîné la mise en place d'outils de gestion nouveaux que les acteurs du programme ont mis du temps à s'approprier : tableaux de suivi non harmonisés chez les ATD, manque de maîtrise de l'outil Osiris, enregistrement aléatoire des données et niveaux d'information hétérogènes, etc. L'évaluation est donc le résultat d'une analyse croisée de différentes sources de données aux informations parfois contradictoires, notamment dans le suivi des projets sur le terrain (tableaux des ATD et des AT, témoignages des acteurs rencontrés, données de gestion des co-financeurs, logiciels Osiris et Présage, piste d'audit, etc.). L'outil Osiris a notamment été renseigné à posteriori ce qui a rendu difficile l'analyse des données saisies.

L'effort de centralisation et d'harmonisation des équipes du GAL se traduit cependant par une plus grande fiabilité des données les plus récentes et la construction d'outils de gestion qui pourront servir aux évaluations futures (évaluation finale ou auto-évaluation « in itinere »).

3.3.2 Les différents niveaux d'analyse

En raison de la volonté des GAL de mutualiser l'évaluation, et la création d'un échelon territorial de gouvernance avec les CTL, l'analyse portera sur les trois niveaux suivants :

- l'ensemble des deux GAL,
- les GAL pris individuellement,
- le CTL/zone homogène.

Elle sera croisée avec les 4 niveaux thématiques définis par regroupement des questions évaluatives :

- l'état d'avancement des programmes,
- le « chemin critique » : balisage, identification des freins et blocages,
- l'animation,
- le rôle et le fonctionnement des instances, en particulier les CTL,
- l'adaptation des cadres d'intervention aux enjeux du territoire.

3.3.3 Les outils de l'évaluation

➤ *Elaboration d'indicateurs supplémentaires*

Les indicateurs saisis sur Osiris sont renseignés par le promoteur, par le maître d'ouvrage ou les équipes techniques des GAL.

Il s'agit :

- des indicateurs financiers
- de l'état d'avancement du programme (par exemple : crédits engagés, payés, par dispositif, etc.),
- de répartition des flux monétaires,
- géographique, statut des promoteurs, etc.
- des indicateurs de réalisation et de résultats pour qualifier les opérations aidées, par exemple : nature de l'opération, territoire concerné, capacité d'accueil en termes de repas servis, etc.

Les indicateurs construits par les consultants ont pour objectif de répondre aux questions évaluatives sur :

- le "chemin critique" : le découpage en phases-clés a permis de mettre en place une répartition des dossiers/phase, nombre de dossiers ajournés, rejetés, abandonnés, etc. afin de déterminer les principaux goulots d'étranglement et les étapes de ralentissement,
- le système de pilotage: elle s'est focalisée sur une analyse les particularités de fonctionnement des GAL réunionnais sans pour autant réaliser un audit de leur organisation interne : mutualisation de la gestion et centres décisionnels, rôle des animateurs territoriaux dans l'émergence des projets Leaders, rôle des assistants techniques de dispositif et liens existant entre l'ensemble des acteurs. Parallèlement aux enquêtes menées, des indicateurs ont été proposés pour évaluer en particulier le différentiel existant entre l'émergence des projets sur le territoire et leur orientation vers Leader (ex : nombre de dossiers orientés vers Leader par l'AT/ nombre de dossiers traités au total par l'AT, nombre de dossiers financés /nombre de dossiers présentés par l'AT, temps passé par projet avant la complétude du dossier Leader...)
- l'implication des membres et le fonctionnement des instances, mesurée grâce à des indicateurs tels que le taux de présence des membres, le nombre de réunions ayant eu lieu, etc. sur la base des feuilles d'émargement.

➤ *Collecte de données et outils de traitement*

Les données permettant l'analyse du programme sont issues :

- de diverses extractions d'Osiris,
- d'un tableau général de suivi des contacts, élaboré par les bureaux d'études et fourni à l'ensemble des acteurs de l'axe 4 (AT, ATD, chefs de projets, GAF, partenariat, etc.) afin d'aller à un niveau d'analyse plus fin que celui fourni par l'extraction des données Osiris. Il est à noter cependant, que la qualité et le niveau de renseignement de ces tableaux est très hétérogène,
- des feuilles d'émargement et comptes-rendus des CP et CTL,
- de la typologie des porteurs de projets,
- des questionnaires et grilles d'entretiens,
- des rencontres individuelles et collectives des acteurs de l'axe 4 LEADER :
- porteurs de projets,

- animateurs territoriaux,
 - équipes techniques des GAL,
 - co-financeurs,
 - services référents,
 - membres des CTL et des CP,
 - ASP,
 - Etc.
- de la journée de travail organisée à la demande des consultants pour l'étude en particulier des marges d'évolution des cadres d'intervention. Les participants à cette journée de réflexion ont été les ATD, les chefs de projets et Jean Marie Elliautou, l'expert-accompagnateur en évaluation des deux GAL.

➤ **Construction d'indicateurs d'impact**

Un indicateur d'impact est plus difficile à construire qu'un indicateur de réalisation car il mesure des effets indirects de l'action, qui se manifestent souvent bien après la réalisation du projet. Ces données ne sont pas, en général, disponibles pour l'évaluation à mi-parcours mais elles doivent être renseignées pour être prises en compte lors de l'évaluation finale d'un programme.

La définition des indicateurs d'impact nécessite non seulement une connaissance du territoire et de son contexte socio-économique mais aussi des porteurs de projets et des cadres d'intervention. Aussi, les consultants ont souhaité mettre en place un atelier participatif réunissant l'ensemble des équipes techniques et des membres des GAL. Il s'agissait de s'interroger sur les effets supposés des actions soutenues par les cadres d'intervention et de mesurer leurs réponses aux enjeux identifiés par les objectifs généraux du programme.

La méthode proposée était la suivante :

- Construction d'un cadre logique des programmes à l'aide d'arbres d'objectifs,
- Identification d'objectifs et d'enjeux clés spécifiques à chaque cadre d'intervention,
- Déclinaison, si nécessaire, des objectifs opérationnels en fiches actions,
- Identification des publics cible,
- Questions évaluatives précises autour des effets attendus des objectifs opérationnels
- Identification des effets transversaux attendus de Leader, et des questions évaluatives : quelles sont les attentes des GAL sur l'axe 4 Leader et sur le territoire des Hauts de la Réunion ? en quoi le programme Leader apporte-t-il une valeur ajoutée sur ces territoires et sur quels aspects se manifeste-t-elle (gouvernance, innovation, qualité de vie...) ?
- Inventaire d'indicateurs sur la base de la méthode SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalisables et temporellement définis) et sélection sur des critères de facilité de mesure.

Par manque de temps, ces ateliers n'ont pu avoir lieu, aussi les indicateurs proposés en fin de rapport ne résultent que des réflexions unilatérales des deux bureaux d'études. Il est fortement recommandé que, partant de cette base, un travail de sélection soit réalisé en profondeur, associant les équipes techniques (ATD, chefs de projets, GAF et assistantes), les animateurs territoriaux (dont la fonction est axée sur la connaissance du territoire), les présidents des GAL et des membres de comité de programmation (les référents des CTL par exemple)

Calendrier et déroulement de l'évaluation

Cadrage de l'évaluation : métropole fin mars 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Validation des objectifs et de la méthodologie de mission par les commanditaires - Organisation de la mission sur place et prise de contacts, rendez-vous et élaboration des outils de travail nécessaires (grilles d'entretien, enquêtes, etc.) - Recueil de données et analyse documentaire
Mise en place de l'évaluation : Ile de la Réunion du 14 au 23 avril 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens et rencontres avec les acteurs du programme - Premier travail d'analyse sur l'avancement chiffré du programme
Préparation de la deuxième mission en métropole en Mai 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement des données de la mission 1 (rencontres, données chiffrées, contenu des cadres d'intervention, etc.) - Rédaction du rapport intermédiaire + ébauche du rapport final
Mission 2 à l'île de la Réunion du 18 au 24 mai 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des rencontres avec les acteurs du programme - Travail sur les cadres d'intervention et construction des indicateurs d'impact
Rédaction de l'évaluation en juin 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement des données de la mission 2 - Rédaction du rapport final
Mission 3 à l'île de la Réunion les 30 juin et 1er juillet 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Restitution aux GAL et discussion autour du rapport final - Restitution au comité de pilotage/de suivi

4 ANALYSE DE L'AVANCEMENT FINANCIER DU PROGRAMME

4.1 État d'avancement de la programmation

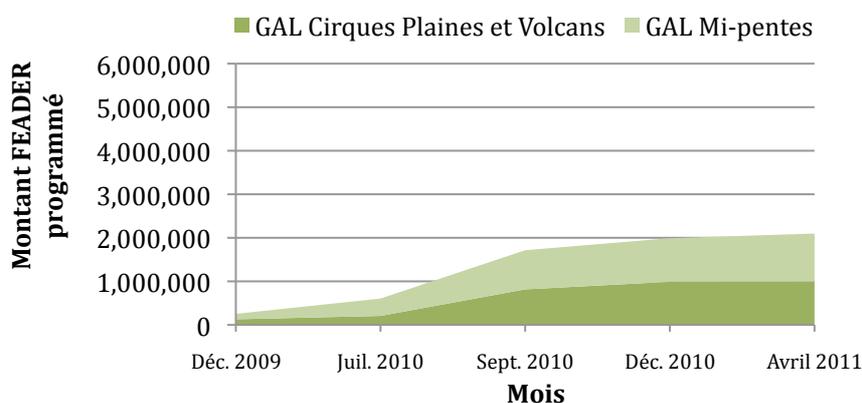
Le terme « programmé » correspond aux dossiers approuvés en comité de programmation.

4.1.1 Historique de la programmation

Un chapitre important du présent rapport, « 5 - Analyse des cadres d'intervention », est consacré à la description et à l'analyse dans le détail de la mise en œuvre de chacun des cadres d'intervention du programme, dont celle de leur avancement financier.

Fin avril 2011, le FEADER est programmé à hauteur de 16 % de la maquette globale (hors coopération et fonctionnement), pour les deux GAL. Si l'on considère le coût total prévisionnel pour 2010 (FEADER + contreparties nationales), le taux de programmation est de 36 % pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans et 39 % pour le Gal Mi-Pentes. Le schéma ci-dessous présente l'historique de la programmation.

Figure 3 : Historique de la programmation par GAL (en euros)



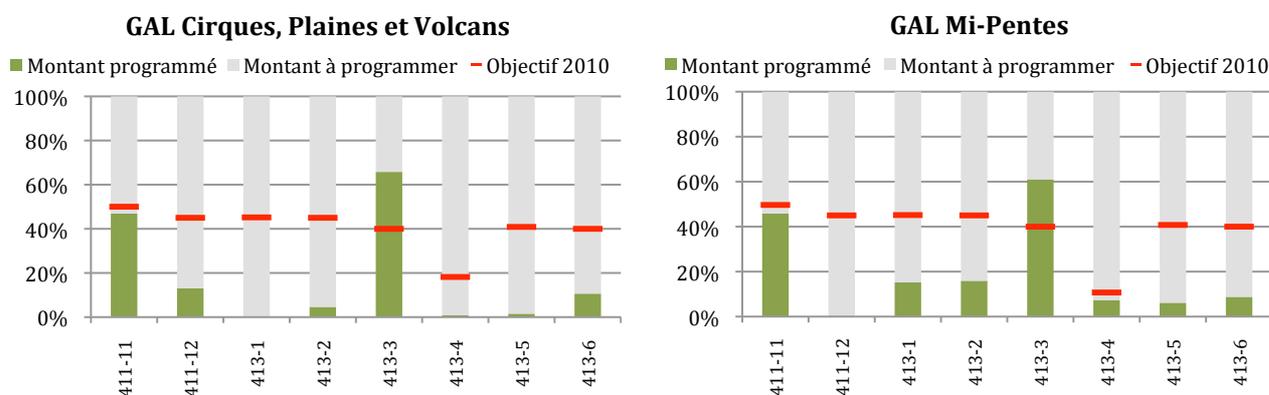
Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

4.1.2 État d'avancement de la programmation fin avril 2011

➤ *Représentation globale de la programmation*

Les graphiques ci-après donnent une vue d'ensemble de l'état de programmation des cadres d'intervention à la fin avril 2011.

Figure 4 : État de la programmation par cadre d'intervention par rapport à la maquette cofinancée (en %) et situation par rapport à l'objectif théorique 2010 et pour les deux GAL (Montant FEADER+CPN)



Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

➤ **Cadres d'intervention les plus avancés en termes de programmation**

Sur la base des schémas ci-dessus et des données présentées dans les tableaux détaillés au chapitre 3.3, quelques constats par cadre d'intervention peuvent être soulignés, notamment en termes de programmation. Les taux de programmation les plus forts (entre 40 et 70 % de programmation par rapport à la maquette) sont observés pour les cadres d'intervention suivants :

- le cadre d'intervention 411-11 (Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts – Ateliers économiques) avec un taux de programmation de 46 % pour le GAL Mi-Pentes et 47% pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans,
- le cadre d'intervention 413-3 (Hébergement public de montagne) avec un taux de 61 % pour le GAL Mi-Pentes et 66 % pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans. Il s'agit exclusivement des projets de gîtes portés par l'ONF.

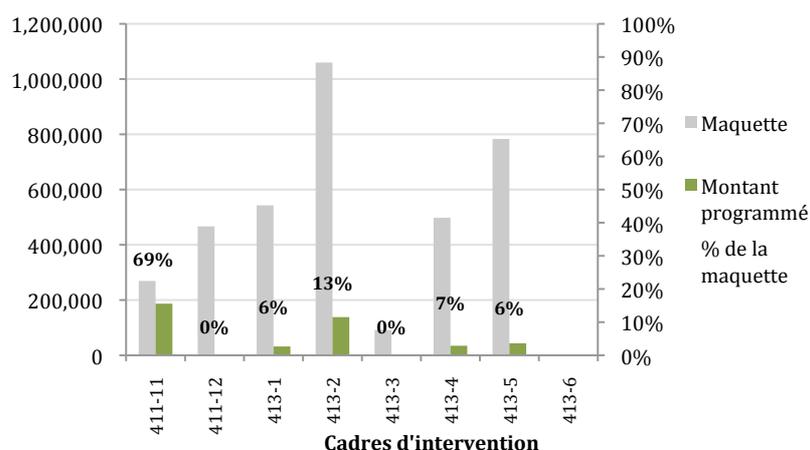
Les autres cadres d'intervention ont un taux de programmation inférieur à 16 % par rapport à la maquette, donc au-dessous de l'objectif global de 40 %.

Il est d'autre part à noter que le cadre d'intervention 411-12 pour le GAL Mi-Pentes et le cadre d'intervention 413-1 pour GAL Cirques, Plaines et Volcans n'ont fait l'objet d'aucune programmation.

➤ **État de la programmation pour les différents co-financeurs**

Le détail du budget programmé par financeur et par cadre d'intervention (en euros et %) figure en annexes 1 et 2. Les schémas ci-dessous illustrent l'avancement de cette programmation pour chacun des co-financeurs, en rapportant pour chaque cadre d'intervention, le montant programmé au montant prévu à la maquette.

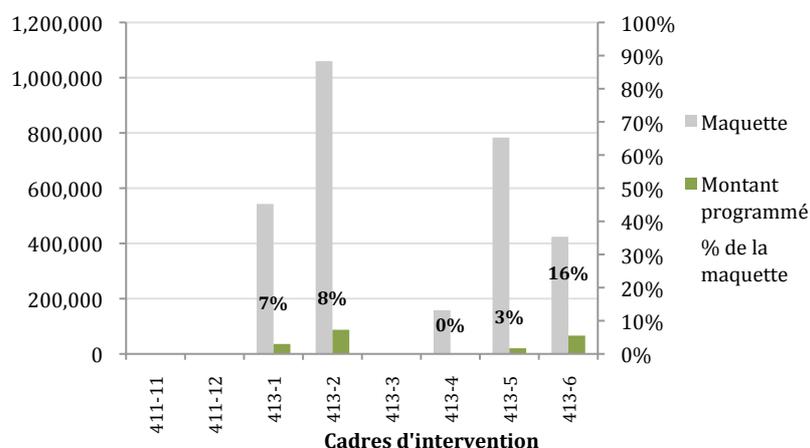
Figure 5 : Avancement de la programmation des cofinancements Etat (en euros) pour l'ensemble des deux GALs, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011



Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

Les cofinancements Etat sont maquetés sur 7 des 8 cadres d'intervention ; le 413-6 prévoit des contreparties Région et Département. En termes d'avancement, seul le cadre d'intervention 411-11 a un bon taux de programmation (69 %). Pour les autres cadres d'intervention, ce taux est faible voire nul (413-3).

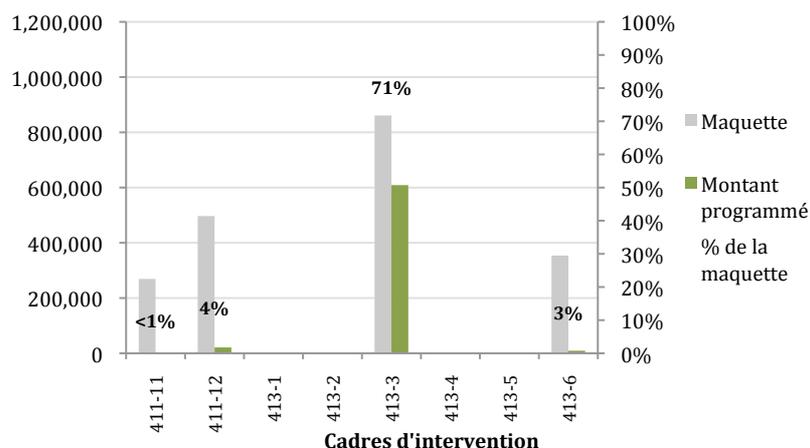
Figure 6 : Avancement de la programmation des cofinancements Région (en euros) pour l'ensemble des deux GAL, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011



Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

Les cofinancements Région sont maquetés sur 5 des 8 cadres d'intervention ; les 411-11, 411-12 et 413-3 prévoient des contreparties Etat et Département. En termes d'avancement, l'ensemble des cadres d'intervention a un faible taux de programmation (inférieur à 20 %), voire nul (413-4).

Figure 7 : Avancement de la programmation des cofinancements Département (en euros) pour l'ensemble des deux GAL, par cadre d'intervention (en %), au 30/04/2011



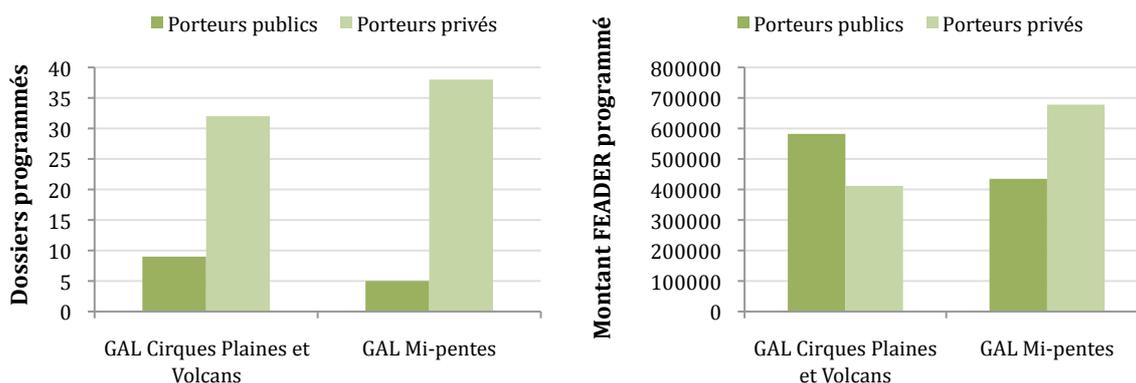
Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

Les cofinancements Département sont maquettés sur 4 des 8 cadres d'intervention ; les 413-1, 413-2, 413-4 et 413-5 prévoient des contreparties Etat et Région. En termes d'avancement, seul le cadre d'intervention 413-3 a un bon taux de programmation (71 %). Pour les autres cadres d'intervention, ce taux est faible.

4.1.3 Programmation par types de porteurs (public/privé)

Il apparaît clairement, dans le tableau et les figures ci-dessous, que si plus de 83 % des dossiers sont portés par des porteurs privés (en particulier au travers des opérations des cadres d'intervention 411-11 et 413-2), 50 % des montants UE programmés sont mobilisés par des porteurs publics (en particulier via les opérations du cadre d'intervention 413-3).

Figure 8 : Répartition du nombre de dossiers et des montants FEADER programmés par GAL et par type de porteurs

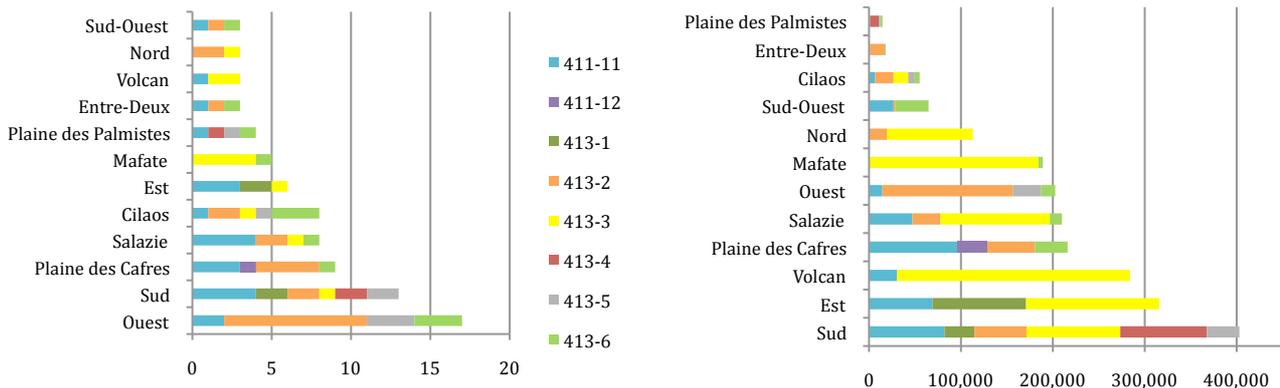


Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

4.1.4 Programmation par CTL

Les figures ci-dessous montrent que 35 % de projets programmés se situent sur le territoire des CTL Ouest et Sud avec respectivement 17 et 13 projets. En termes de montants, la programmation est la plus forte pour les CTL Sud, Est et Volcan (avec respectivement 19 %, 15 % et 14 % du montant total programmé).

Figures 9 et 10 : Nombre de projets et montants programmés (en euros) par CTL au 30 avril 2011



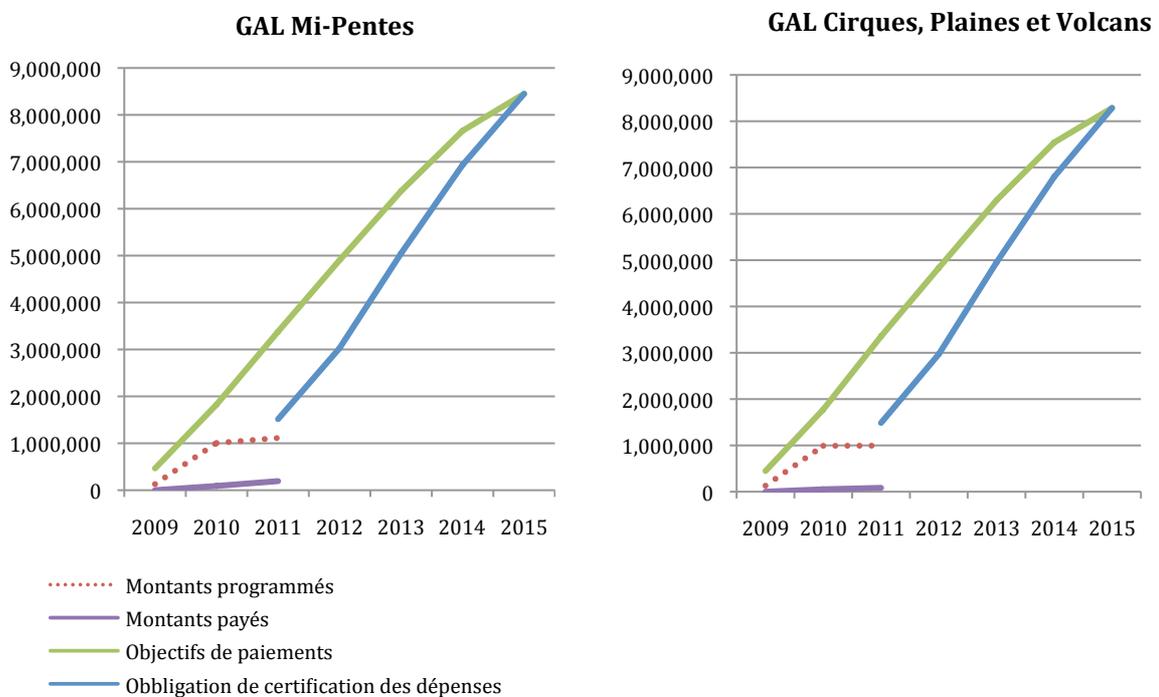
Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

4.2 État d'avancement des paiements

Les figures ci-dessous montrent que les niveaux de paiement sont relativement faibles par rapport à la programmation et aux objectifs de paiements fixés par chaque GAL.

Les conventions cadre font état d'une obligation minimale de certification des dépenses, imposée aux GAL à partir de 2011. Cependant, l'écart entre le niveau de paiement au 30/04/2011 et l'obligation de certification des dépenses fin 2011 est considérable, près de 1,4 millions d'euros pour chaque GAL. Vu le niveau de programmation, il apparaît difficile que les GAL atteignent ce niveau de dépenses.

Figures 11 et 12 : État des paiements FEADER (en euros) par rapport à la programmation et au montant minimum de paiements attendus, pour les deux GALs (montants cumulés)



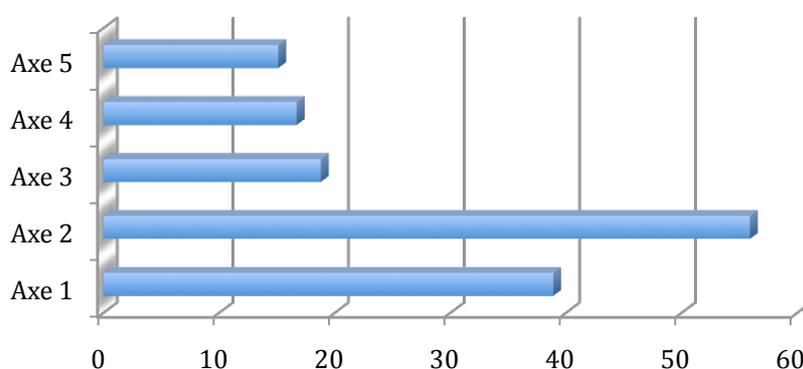
Source : Données de suivi (GAL Mi-Pente et GAL Cirques, Plaines et Volcans, 2011)

4.3 Avancement de l'axe 4 Réunion par rapport aux autres stratégies régionales ou nationales

4.3.1 Avancement de l'axe 4 LEADER en comparaison des autres axes du PDR-R

Le graphique ci-après montre que l'axe 3 et l'axe 4 affichent des taux de programmation équivalents, en dessous de 20 %. Les raisons avancées dans le rapport d'évaluation à mi-parcours du PDR-R concernant l'axe 3 s'appliquent également à LEADER, car les deux axes poursuivent des objectifs analogues. La modernisation de l'agriculture, sa diversification, le soutien aux initiatives privées ont trouvé peu d'échos dans le contexte de crise qu'a connu le début de la programmation des fonds européens. L'épidémie de chicoungounya qui a frappé l'île en 2008 et ses conséquences sur la fréquentation touristique s'ajoutent à ce contexte difficile.

Figure 13 : Avancement des axes (en %) du PDR-R au 31/12/2010



Sources : Evaluation à mi-parcours du PDR-R et ASP

Les mesures de l'axe 1 concernent l'amélioration des compétences dans l'agriculture. Le bon avancement de ce dispositif est en phase avec les attentes d'une population agricole dont le niveau de formation est à renforcer (17 % des agriculteurs sont diplômés – données PDR-R).

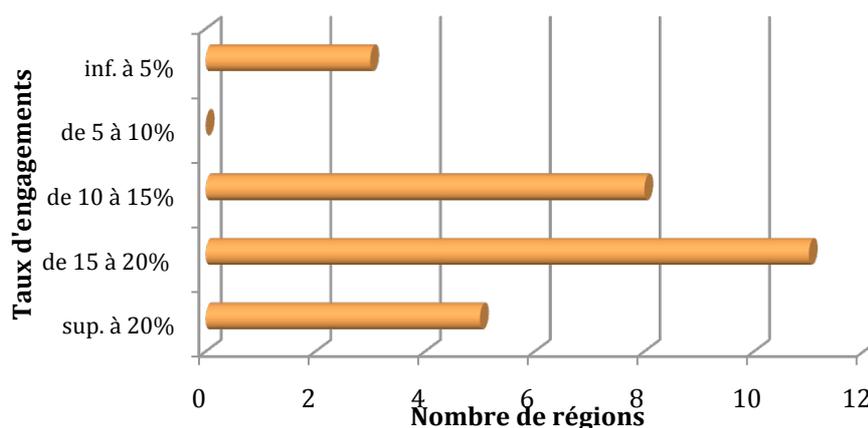
Il est à noter à ce propos l'absence d'un volet de formation et d'accompagnement des acteurs du monde rural spécifique au territoire des Hauts, dans le cadre transversal de la stratégie LEADER. Celui-ci est prévu, dans le contexte d'une stratégie régionale intégrée, par d'autres cadres d'intervention : cadre 341-1 « action d'animation territoriale dans les Hauts » et 331-1 « Pôle des Hauts : actions de formation et d'information » confiés au Pôle de Formation et d'Information de l'AD2R et instruits par le Commissariat à l'Aménagement des Hauts de la Réunion. Le démarrage tardif de ces deux cadres (l'AD2R a été créé en 2008) justifie leur faible niveau d'avancement à l'instar de l'ensemble de l'axe 3 (cf. rapport d'évaluation du PDR-R décembre 2010 – Ernst and Young).

4.3.2 Avancement de l'axe 4 LEADER en comparaison du niveau national

Les données recueillies au niveau national n'ont pas encore été communiquées officiellement. Néanmoins, on peut observer que l'avancement moyen de l'axe 4 au niveau de l'ensemble des régions françaises se situe aux alentours de 15 % et de 4 % pour les paiements en mars 2011 (ils étaient de 10 % et de 2 % au moment de l'évaluation à mi-parcours du PDRH).

Les graphiques ci-après montrent la répartition des régions en fonction du taux d'engagement de l'axe 4 et l'avancement des paiements en % par rapport aux maquettes globales.

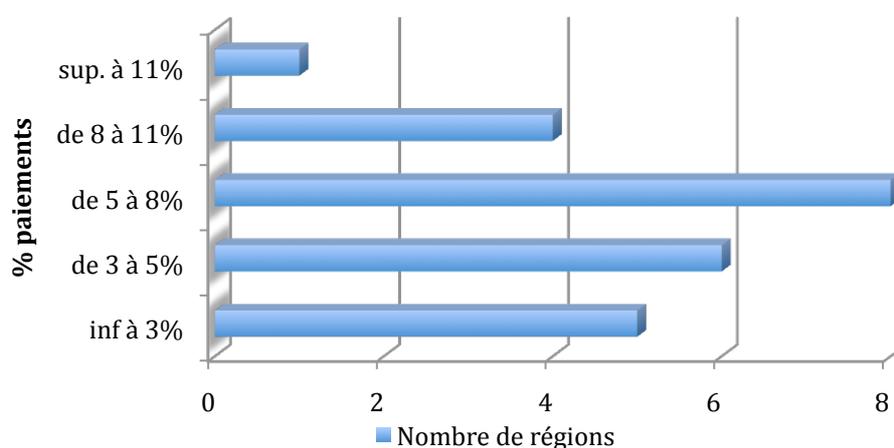
Figure 14 : Avancement comparé des engagements de l'axe 4 au niveau national



Source : MAAP

Seules 5 régions se situent à des degrés d'avancement supérieurs à 20 % en termes d'engagements. Le niveau d'avancement de l'axe 4 dans les DOM est de moins de 5 % pour la Guadeloupe et la Martinique alors que la Guyane fait figure de bon élève avec un taux d'engagement de 20 %. Avec un taux proche de 17 %, la Réunion se situe donc parmi les régions à bon taux d'engagement.

Figure 15 : Avancement comparé des paiements de l'axe 4 au niveau national



Source : MAAP

La situation des paiements est plus inquiétante : avec un taux de 3% l'île se situe dans les 10 régions dont le niveau de paiements est inférieur à 4%. La moyenne nationale est à 6,4%.

Ces observations permettent de relativiser le sentiment d'isolement d'un programme dont le faible avancement est attribué à des raisons endogènes. Il est utile de rappeler que si des explications particulières et internes à la mise en œuvre de l'axe 4 à la Réunion peuvent être évoquées – ce que fait l'évaluation – pour expliquer sa progression, il est avant tout victime des mêmes freins et obstacles que l'ensemble des programmes LEADER au niveau national.

Les raisons invoquées par les acteurs concernés sont :

- L'intégration de l'axe 4 LEADER dans un programme de développement rural qui entrave l'expression de ces principes fondateurs,

- Une réglementation et une mise en œuvre nouvelles, différentes de celle de LEADER +, qui n'a pas permis de capitaliser sur les acquis positifs de l'ancien programme, notamment les recommandations de l'évaluation finale,
- Une déviance de la gouvernance locale :
 - par des conditions de mise en œuvre particulièrement strictes et lourdes qui empêchent la réalisation d'une plus-value sur le territoire du principe d'ascendance. Un assouplissement des procédures fait ainsi l'objet de réflexions au niveau des régions,
 - par le transfert de l'autorité de gestion à de nouvelles instances, moins expérimentées dans la mise en œuvre du FEADER (l'autorité de gestion sous LEADER + était le CNASEA). L'exercice du contrôle réglementaire, en début de programmation, s'est ainsi traduit par une certaine confusion et une rigueur parfois excessive afin de pallier tout risque d'erreur. Les GALs se sont ainsi sentis dépossédés de la gouvernance acquise grâce aux programmes antérieurs, dans leur liberté de décision et de gestion,
 - par le passage du FEADER en dépense publique qui ne permet pas l'apport d'une contrepartie privée et oblige le porteur de projet à trouver un cofinancement public. Cela diminue également la portée des décisions du comité de programmation qui peuvent se trouver entravées par une non participation de la partie nationale.

Aussi, la véritable particularité de l'axe 4 du PDR-R réside moins dans son faible niveau d'avancement que dans le décalage existant entre celui-ci et l'objectif financier à réaliser. La maquette globale de LEADER à l'île de la Réunion est de 16 millions d'euros (à titre d'information, le montant moyen de l'enveloppe FEADER pour l'axe LEADER, au niveau national est de 1,5 millions d'euros), le challenge réside donc dans les moyens qui seront pris rapidement pour atteindre l'objectif de consommation totale de l'enveloppe.

5 ANALYSE DES CADRES D'INTERVENTION

5.1 Cadre d'intervention 411-11 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques

5.1.1 Description du cadre d'intervention

➤ **Objet du cadre d'intervention**

Le soutien vise au développement :

- de la transformation des produits de terroir,
- de projets de diversification des revenus de l'activité,
- de microprojets agricoles et leur promotion,
- de la structuration et l'organisation de la production ou de la transformation des produits de la ferme,
- du 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.

➤ **Dépenses éligibles**

- Les investissements nécessaires au projet (travaux par entreprises ou achats de fournitures pour les travaux réalisés par les agriculteurs) ; l'auto-construction sera réservée à des cas particuliers (valorisation de savoir-faire, enclavement, petits travaux : petits bâtiments d'élevage, etc.) ; une contribution en nature pourra être prise en compte dans le plan de financement dans le respect de l'article 54 du règlement 1974/2006 de la Commission,
- L'ingénierie (études diverses, études de plans et permis de construire, maîtrise d'œuvre notamment pour les projets d'auto-construction, études prospectives et appui aux démarches de labellisation des produits, conception et marketing du produit, etc.),
- Les charges liées aux échanges d'expérience et à la qualification (déplacements, hébergement, restauration, coûts afférents aux actions de qualification).

5.1.2 Niveau de mise en œuvre

Le tableau ci-dessous montre une programmation correcte en nombre de projets : le GAL Cirques, Plaines et Volcans atteint 30 % de sa valeur cible 2014 et le GAL Mi-Pentes, 26 %. En termes de montant, la programmation est excellente car elle atteint quasiment l'objectif 2010 (93 %), fixé par les GAL, et 47 % de la maquette globale à mi-parcours. A noter que trois dossiers ont été déposés aux GAL et sont en cours d'instruction.

Tableau 2 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	10	38	192 321	208 125	92 %	272 250	71 %	419 250	46 %
Cirques Plaines et Volcans	11	33	183 461	194 153	94 %	244 621	75 %	388 200	49 %
Total	21	71	375 783	402 278	93 %	516 871	73 %	807 450	47 %

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

En termes de paiements et considérant l'ensemble des GAL, les décaissements sont faibles : 27 % des montants programmés ont été payés. Ils correspondent au paiement de seulement 13 % de la maquette globale, ne permettant pas d'atteindre les objectifs de paiement fixés pour 2010. Dans le détail, le GAL mi-pentes obtient de bons résultats et atteint l'objectif fixé pour 2010, contrairement au GAL Cirques Plaines et Volcans, où seules quatre demandes de paiements ont été déposées fin 2010 ou début 2011 et sont en cours de traitement.

Sur les 21 projets programmés au 30 avril 2011, 2 projets sont soldés, 5 ont reçu un premier paiement et 5 demandes de paiements sont en cours de traitement.

Tableau 3 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	101 509	192 321	53 %	419 250	24 %	22 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	0	183 461	0 %	388 200	0 %	21 % maq.	40 % maq.
Total	101 509	375 783	27 %	807 450	13 %	21 % maq.	40 % maq.

Source : ASP

➤ **Détail des opérations**

21 projets ont été instruits sur ce cadre d'intervention, avec une dizaine de projets pour chaque GAL. Ils concernent essentiellement la construction de bâtiments tant en nombre de projets qu'en montant total de subvention. Ces constructions visent majoritairement des bâtiments d'élevage de volailles, mais une fromagerie, une tuerie et un hangar agricole pour la transformation du vétiver ont également été subventionnés.

L'achat d'équipements constitue une seconde catégorie de projets. Il s'agit d'équipements de préparation, de conditionnement et de promotion de produits, ou nécessaires à la production.

Une troisième catégorie est liée à l'échange d'expérience et de qualification. Les deux projets programmés ont eu pour objectif l'accompagnement des caféiculteurs pour le développement de la filière caféicole de Bourbon Pointu et le transfert d'expérience sur les techniques de production agricole hydroponique.

Enfin, un projet de plantation de 4 200 m² de vignes en cépage noble sur Cilaos a été programmé.

Tableau 4 : Typologie des projets

Type de projets	Nombre de projets			Montant total de subvention		
	GAL Cirques Plaines et Volcans	GAL Mi-pentes	Total	GAL Cirques Plaines et Volcans	GAL Mi-pentes	Total
Construction de bâtiments	3	8	11	161 964 €	250 511 €	412 475 €
Achat d'équipements	6	1	7	102 669 €	62 457 €	165 126 €
Echange d'expérience et de qualification	1	1	2	30 000 €	7 567 €	37 567 €
Travaux de plantations	1	-	1	11 135 €	-	11 135 €
Total	11	10	21	305 769 €	320 535 €	626 304 €

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

➤ **Montant et taux de subvention**

En moyenne, le montant de la subvention (FEADER + CPN) atteint 31 000 €. Cependant, il existe une grande disparité entre les projets. Deux catégories se distinguent :

- Les projets dont la subvention est inférieure à 23 000 € : ils représentent 50 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 11 000 € (de 2 000 € à 21 000 €),
- Les projets d'ampleur : ils représentent également 50 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 51 000 € (de 30 000 € au plafond de 80 000 €).

Le cadre d'intervention prévoit un taux de subvention de 50 % pour les projets individuels et un taux de 75 % pour les projets collectifs, les projets individuels inscrits dans une dynamique collective et les projets d'études ou de maîtrise d'œuvre. Parmi les 18 projets individuels, 16 ont été subventionnés à 50 %, un à seulement 35 %, dû au plafonnement à 80 000 € et un à 75 %, car inscrit dans une dynamique collective (plantation de vignes en lien avec le chai de Cilaos). Concernant les projets collectifs, 2 ont été subventionnés à 75 %, et un à 64 %, dû au plafonnement à 1 500 € par personne dans le cadre de voyages d'étude.

➤ **Répartition sur le territoire**

En termes de répartition par rapport aux CTL de chaque GAL, les projets se répartissent sur le territoire. Cependant, les CTL de Salazie et de la Plaine des Cafres pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans, et les CTL de l'est et du sud pour le GAL Mi-Pente comptent 70 % des projets.

5.1.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Concernant les indicateurs de réalisation, trois projets sont terminés et les projets programmés ne représentent que 30 % de l'objectif fixé en fin de programme. Concernant les indicateurs de résultats, aucun objectif n'a été défini. Cependant, on observe que les projets programmés concernent 584 ha de terres agricoles et 1 461 m² de bâtiments à créer. Ils devraient permettre la création de quatre entreprises et la consolidation de 99 entreprises. Le nombre d'emplois directs créés est estimé à 13, soit 0,6 emploi par projet.

Les indicateurs permettent également de suivre les types de production subventionnés. Il s'agit, pour une grande part, d'élevages de volailles.

Tableau 5 : Indicateurs de suivi¹ du cadre d'intervention 411-11

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nb de projets financés	21	3	71
de résultats	Superficie totale exploit. (ha)	584	2	-
	Surface de bâtiment créée (m ²)	1461	284	-
	Nb d'entreprises consolidées	99	2	-
	Nb d'entreprises créées	4	1	-
	Nb d'emplois directs créés	13	1	-
	Dont femmes	4	0	-
	Nombre brut d'emplois créés	-	2	-
type de production	Café Bourbon Pointu grand cru	Non renseigné	Non renseigné	-
	Chouchous (tonne)	68	0	-
	Essence de vétiver (litre)	25	0	-
	Paille du vétiver (tonne)	5	0	-
	Fleurs (nb de tiges)	15 200	0	-
	Plantes aromatiques (pots)	4800	0	-
	Fromages (KG)	4800	0	-
	Nombre de têtes d'oiseaux	56	Non renseigné	-
Œufs / semaine	1000	0	-	

¹ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GAL Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

	Salades et brèdes	Non renseigné	0	-
	Volailles	53 250	1250	-

Source : ASP

5.1.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

➤ *Dépenses retenues*

L'auto-construction

Le décret d'éligibilité des dépenses stipule : « Les travaux de construction réalisés par le bénéficiaire (auto-construction) ne sont pas éligibles. Par dérogation, dans le cas particulier des investissements portant sur l'outil de production agricole, les travaux réalisés par l'exploitant lui-même peuvent constituer une dépense éligible, s'ils ne constituent pas un risque pour l'exploitant, son exploitation ou l'environnement ».

L'auto-construction et les contributions en nature sont donc permises dans ce cadre d'intervention, pour permettre la valorisation des savoir-faire. Cependant, il est souvent difficile pour les porteurs de projets de prouver leur compétence et/ou capacité à réaliser un certain nombre de travaux, par l'intermédiaire de pièces justificatives et notamment des diplômes. De plus, le recours à des entreprises pour la réalisation de ces travaux peut alourdir significativement le plan de financement du projet, et bien souvent, seules les grosses exploitations ont la trésorerie disponible pour procéder à ce genre de pratiques. Une définition des champs liés à l'auto-construction dans le cadre de petits travaux (type de travaux retenus, nature des matériaux à utiliser, etc.) et des contributions en nature pourrait être envisagée. Dans le cadre de gros projets de type construction de bâtiments, l'auto-construction est de fait exclue, puisque une garantie décennale sera demandée au promoteur pour l'obtention d'un prêt à la banque.

Les dépenses acquittées en numéraire

Le cadre d'intervention autorise les dépenses acquittées en numéraire, d'un montant inférieur à 3 000 € pour les personnes physiques et à 1 100 € pour les personnes morales. Cependant, lors des demandes de paiement, ces dépenses constituent un point de blocage, notamment avec le Conseil Régional qui ne les accepte pas comme dépenses éligibles. Ce point doit donc être discuté avec l'ensemble des partenaires. Néanmoins, les porteurs de projets visés possèdent en général un compte professionnel, permettant de procéder à des paiements autrement qu'en numéraire. Il pourrait donc être envisagé de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraire dans les dépenses retenues.

L'éligibilité des baux, coûts d'indivision et frais d'enregistrement notarié

L'achat de terrain n'est pas retenu comme dépense éligible. Par contre, l'ouverture du cadre d'intervention à l'éligibilité des baux peut être envisagée, conformément au décret d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural. « *Seules les dépenses attachées à des locaux mis à disposition du bénéficiaire à titre onéreux, affectés à l'action pendant la durée de cette dernière et faisant l'objet d'une facturation spécifique dédiée à l'action, sont éligibles, dès lors que les parties prenantes au contrat de location n'ont pas de lien juridique, que le bailleur n'accorde pas son appui financier au locataire et que le coût de location est conforme aux prix du marché.* »

De même, les coûts d'indivision et les frais d'enregistrement notarié pourraient être pris en charge, conformément au décret d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural. « *Sont éligibles, s'ils sont directement liés à l'opération et s'ils sont nécessaires pour sa*

préparation ou sa réalisation, les frais de conseil juridique, de notaire, d'expertise technique ou financière ainsi que les autres charges administratives. »

➤ **Statut du demandeur**

Les porteurs de projets du monde agricole

Le cadre d'intervention s'adresse à des porteurs de projets du monde agricole, c'est-à-dire à des agriculteurs à titre principal ou secondaire, des sociétés agricoles, des coopératives, des groupements de producteurs, des associations d'agriculteurs, etc. Les porteurs de projets doivent être en activité ou en voie d'acquisition d'un statut d'agriculteur, sous-entendu connus des services AMEXA. Or certaines exploitations sont exclues de ce cadre d'intervention. Il s'agit par exemple des planteurs de géranium, qui sont hors filière, mais participent à la valorisation et la diversification des atouts agricoles des territoires des Hauts. Les besoins exprimés concernent principalement des équipements nécessaires à la production ou la transformation des produits (huile essentielle, gelée, etc.). La possibilité d'ouvrir l'aide à ce type d'agriculture devrait être étudiée.

Ce point, déjà été étudié par un autre DOM, la Guyane, a fait l'objet d'une requête présentée par les représentants des GAL « domiens » aux parlementaires européens lors de l'assemblée générale LEADER France. Ainsi, les bénéficiaires des aides sont des « personnes physiques ou morales (SCEA, GAEC, EARL, etc.) mettant en valeur une exploitation agricole ».

De même, ce cadre d'intervention permet aujourd'hui la consolidation d'exploitation déjà en place, ce qui constitue une « seconde marche ». L'ouverture du cadre permettant d'intégrer des agriculteurs hors statut par l'intermédiaire de microprojets agricoles (hors AMEXA) devrait être envisagée. Il s'agirait d'une « première marche » pour les voir intégrer le secteur formel.

A noter que dans le cadre du recensement agricole 2010, une exploitation agricole est définie comme une unité économique et de production qui remplit les trois conditions suivantes :

- elle a une activité agricole : l'exploitation produit des produits agricoles et maintient des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales,
- l'exploitation atteint ou dépasse une certaine dimension :
 - une superficie agricole utilisée (SAU) supérieure ou égale à 1 hectare,
 - ou une superficie en cultures spécialisées supérieure ou égale à 0,2 hectare,
 - ou une activité suffisante de production agricole estimée en nombre d'animaux, en surface de production ou en volume de production.
- elle est soumise à une gestion courante indépendante.

Aussi, fin avril 2010, plus de 7 700 exploitations agricoles ont été contactées, dont certaines, non inscrites à l'AMEXA.

Les démarches collectives

Le cadre d'intervention favorise les démarches collectives en proposant un taux d'intervention incitatif. Bien que l'inscription d'une association au Journal Officiel soit relativement rapide, une mention sur les initiatives collectives en cours de formalisation pourrait être stipulée dans les critères de recevabilité.

➤ **Obligations spécifiques du demandeur**

Le cadre d'intervention définit trois obligations s'appliquant au demandeur, dont le maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans. Il serait opportun de préciser ce délai, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention.

Une liste de 21 pièces justificatives à fournir par le demandeur a été définie spécifiquement pour le cadre d'intervention. Cette liste, déjà conséquente, est le plus souvent enrichie par une demande de pièces complémentaires, selon les projets et parfois à plusieurs étapes de l'instruction. Afin d'alléger la procédure, il semble nécessaire d'établir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référent.

➤ ***Taux de subvention et plafond d'aides***

- Le cadre d'intervention privilégie les initiatives collectives avec un taux de subvention de 75 %, contre un taux de 50 % pour les projets individuels. Il pourrait être envisagé de majorer le taux des projets individuels pour les projets innovants ou de technologie avancée, permettant une maîtrise des ressources ou utilisant des process respectueux de l'environnement. En accord avec le règlement concernant le soutien au développement rural par le FEADER, l'augmentation du taux est possible jusqu'à 75 %. Ce point nécessitera une discussion partenariale.
- Les plafonds d'aides ont été définis dans l'objectif de répondre à la stratégie de soutien des petits projets. Parmi les 21 projets programmés, seuls 2 ont été plafonnés. La modification de ces plafonds ne constitue donc pas une marge d'évolution.

5.2 Cadre d'intervention 411-12 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques

5.2.1 Description du cadre d'intervention

➤ *Objet du cadre d'intervention*

L'objectif du cadre d'intervention est d'aménager les terroirs en vue de leur développement. Il s'agit de favoriser un développement rural durable, par un aménagement intégré, progressif et durable, et par l'amélioration de la rentabilité des exploitations en agissant sur les moyens de production : protection des sols et gestion de la fertilité, ressources en eau, accès aux exploitations, gestion des eaux pluviales, etc. Il vise également à permettre un aménagement piloté par un groupe d'agriculteurs sur son terroir. Deux approches collectives sont envisagées :

- les dynamiques sur de petits terroirs, portées par des agriculteurs dont les exploitations se jouxtent parfaitement,
- les mobilisations sur de plus grands territoires, afin de :
 - répondre à des objectifs spécifiques à la zone (mise en œuvre de techniques particulières telles que les couvertures de sol, le défrichement prudent, la réalisation de terrasses ou banquettes, agroforesterie, etc.),
 - prendre en compte de manière plus large la gestion des eaux pluviales (diverses actions contribuant au sein d'un bassin versant à infiltrer l'eau ou réduire les impacts à l'aval, etc.),
 - ou favoriser le soutien à la production de produits identitaires sur le terroir (lentilles, vigne, café, plantes aromatiques ou médicinales, etc.).

➤ *Dépenses éligibles*

- Les investissements nécessaires au projet (travaux par entreprises ou achats de fournitures pour les travaux réalisés par les agriculteurs); l'auto-construction sera réservée à des cas particuliers (valorisation de savoir-faire, enclavement, etc.) ; une contribution en nature pourra être prise en compte dans le plan de financement dans le respect de l'article 54 du règlement 1974/2006 de la Commission,
- L'ingénierie (études diverses, maîtrise d'œuvre notamment pour les projets d'auto-construction le nécessitant, etc.).

5.2.2 Niveau de mise en œuvre

Le tableau ci-dessous montre une très faible programmation avec seulement un projet pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans, qui atteint 8 % de sa valeur cible 2014. En termes de montant, la programmation est également très faible et n'atteint que 14 % de l'objectif 2010, fixé par le GAL et 7 % de la maquette à mi-parcours. A noter que deux autres dossiers ont été déposés aux GALs et sont en cours d'instruction.

Tableau 6 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	0	26	0	447 120	0 %	596 160	0 %	993 600	0 %
Cirques Plaines et Volcans	1	13	31 742	223 560	14 %	298 080	11 %	462 800	7 %
Total	1	39	31 742	670 680	5 %	894 240	4 %	1 456 400	2 %

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

En termes de paiements et considérant l'ensemble des GALs, les décaissements sont nuls. Le projet programmé est en cours de signature des conventions et n'a donc pas fait de demandes de paiements.

➤ **Détail des opérations**

Le projet programmé a pour but l'aménagement du terroir de Piton Mahot, avec la réalisation de chemins et d'ouvrages de gestion des eaux pluviales. L'objectif du projet est d'améliorer l'accès des exploitations et de bien gérer les eaux de ruissellement qui risquent de dégrader les chemins. Concrètement, les travaux consistent en l'amélioration d'un chemin de 280 mètre-linéaire qui dessert les deux exploitations, en veillant à une bonne gestion des eaux pluviales.

➤ **Montant et taux de subvention**

Le cadre d'intervention prévoit un taux de subvention de 90 % pour les investissements et pour les études et maîtrises d'œuvre. Le projet programmé est subventionné à 90 % et le montant de la subvention (FEADER + CPN) atteint près de 53 000 € (le plafond étant à 80 000 €).

➤ **Répartition sur le territoire**

Le projet concerne 2 exploitations situées sur la Plaine des Cafres.

5.2.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Concernant l'indicateur de réalisation, seul un projet a été programmé, soit 3 % de l'objectif fixé en fin de programme.

Concernant les indicateurs de résultats, aucun objectif n'a été défini. Cependant, on observe que le projet programmé concerne 2 exploitations agricoles pour une surface de 15 ha et 280 ml de chemins à créer.

Tableau 7 : Indicateurs de suivi² du cadre d'intervention 411-12

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre de projets financés	1	0	39
de résultats	Nombre d'exploitations concernées	2	0	-
	Surfaces aménagées ou équipées (ha)	15	0	-
	Linéaire de chemins (ml)	280	0	-
	Linéaire de réseau d'irrigation collectif (ml)	0	0	-
	Nombre d'emplois créés ou consolidés	2	0	-

Source : ASP

² Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

5.2.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

➤ *Dépenses retenues*

Les possibilités de financement LEADER

Le soutien à l'aménagement de terroirs donne aux promoteurs la possibilité de mettre en œuvre de nombreux projets, dû à la large gamme de travaux pouvant être réalisés. A priori, aucun type de travaux n'est exclu, puisque ce cadre d'intervention est complémentaire avec d'autres financements. Cependant, les lignes de partage entre les différents programmes peuvent apparaître floues pour les porteurs de projets. C'est le cas par exemple des retenues collinaires, où l'Europe et le Conseil Général par l'intermédiaire de la mesure 121-3 de l'axe 1 du PDR-R prennent en charge la création de retenues collinaires ; la réhabilitation de retenues existantes était donc possible par l'intermédiaire de ce cadre d'intervention (411-12), au démarrage du programme LEADER. L'ensemble des travaux liés aux retenues collinaires est aujourd'hui exclu des dépenses éligibles LEADER, selon l'ATD en charge du cadre d'intervention. Aussi, afin de clarifier les choses et de dynamiser l'émergence de projets, une large communication sur les possibilités de financement LEADER (exemples de projets subventionnables, type de travaux éligibles, démarche à entreprendre, etc.) est à engager dès que possible.

L'auto-construction et les contributions en nature

L'auto-construction et les contributions en nature sont permises pour permettre la valorisation des savoir-faire. En effet, elles constituent une réelle solution pour la réalisation de projets d'aménagement de terroirs pour les associations. Cependant, lors de la mise en œuvre du cadre d'intervention, aucune règle d'éligibilité liée aux travaux réalisables en auto-construction n'a été définie, ce qui a pu constituer un frein dans l'émergence et l'instruction de projets.

Fin 2010, les GALs en partenariat avec l'ASP ont établi un barème qui vise à préciser les conditions de prise en compte du temps passé par les agriculteurs dans le plan de financement des projets, sollicitant un financement. La contribution de l'association est ainsi prise en compte au regard de dépenses en fournitures élevées (béton, tuyaux, etc.). Cependant, tous les travaux éligibles au cadre d'intervention ne le sont pas dans le cas d'une auto-construction. En effet, certains travaux, nécessitant une technicité particulière (ouvrages d'art notamment : passages à grille, radiers, etc.) sont plus difficiles à assurer par le maître d'ouvrage et même difficiles à encadrer pour un maître d'œuvre. Leur réalisation peut comporter un risque (hydraulique, sécurité des usagers, etc.) qui serait alors de la responsabilité de l'association et des agriculteurs ayant participé aux travaux. Aussi, une liste exhaustive des travaux éligibles est définie ; elle comprend :

- La réalisation d'un linéaire de chemin bétonné (sans ouvrages ou fossés),
- L'installation d'un réseau d'irrigation,
- La réalisation d'un aménagement complet de parcelles : création de muret de pierres sèches, finition de murs de soutènement de terrasses en pierres et/ou épierrage manuel.

Bien que ce barème « auto-construction » ait mis plus d'un an à être établi, il devrait permettre, suite à une communication et animation sur le territoire, à faire émerger de nouveaux projets.

Les dépenses acquittées en numéraire

Le cadre d'intervention autorise les dépenses acquittées en numéraire, d'un montant inférieur à 3 000 € pour les personnes physiques et à 1 100 € pour les personnes morales. Cependant, lors des demandes de paiement, ces dépenses peuvent constituer un point de blocage. Ce point doit

donc être discuté avec l'ensemble des partenaires. Néanmoins, les porteurs projets visés possèdent en général un compte spécifique lié à l'association, permettant de procéder à des paiements autrement qu'en numéraire. Il pourrait donc être envisagé de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraire, dans les dépenses retenues.

➤ ***Obligations spécifiques du demandeur***

Le cadre d'intervention définit trois obligations s'appliquant au demandeur, dont le maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans. Il serait opportun de préciser ce délai, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention.

Une liste de 21 pièces justificatives à fournir par le demandeur a été définie spécifiquement pour le cadre d'intervention. Cette liste déjà conséquente est le plus souvent enrichie par une demande de pièces complémentaires, selon les projets et parfois à plusieurs étapes de l'instruction. Afin d'alléger la procédure, il semble nécessaire d'établir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référent.

➤ ***Taux de subvention et plafond d'aides***

Le cadre d'intervention privilégie les initiatives collectives avec un taux de subvention de 90 %. Cependant, les bénéficiaires étant uniquement des associations, ce taux constitue un critère de sélection pour certains. La principale difficulté, pour certains promoteurs, est de trouver les 10 % non subventionnés. En effet, les apports privés sont quasi inexistantes et les banques n'accordent pas de prêt aux associations, même sur cette faible part. Ceci constitue un réel frein à la programmation de projets.

Le taux de subvention des investissements, volontairement différent de 100 %, permet d'impliquer véritablement les promoteurs dans leur projet d'aménagement de terroir. Ce taux est justifié, de même que le plafond d'aides. Par contre, les études d'ingénierie peuvent constituer un budget conséquent et difficilement finançable pour une association, bien que limitées à 10 % du coût des travaux prévus. Il serait donc opportun d'élever le taux de subvention des études à 100 % et de positionner le plafond d'aides à 20 000 €.

➤ ***Mise en œuvre du cadre d'intervention***

La mise en œuvre de ce cadre d'intervention (montage de projet et pré-instruction) n'est assurée que par un assistant technique de dispositif à mi-temps. Au regard de la maquette globale des deux GALs (2 484 000 € de dépenses publiques totales) et de l'actuel niveau de programmation (2 % sur la part FEADER), il serait opportun de renforcer les moyens mis en place sur ce cadre d'intervention.

5.3 Cadre d'intervention 413-1 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agrotourisme)

5.3.1 Description du cadre d'intervention

➤ **Objet du cadre d'intervention**

Le soutien vise à :

- la mise en place de produits (activités de découverte et de loisirs, etc.) qui promeuvent le territoire en lien avec l'environnement naturel et la vocation touristique,
- le développement de produits agro-touristiques individuels ou collectifs, fortement identitaires, ayant pour support des exploitations agricoles ou des parcelles gérées collectivement (manifestations comme les fêtes qui mettent en valeur la typicité agrotouristique des terroirs, vente à la ferme, panier à la ferme, jardins botaniques, visites à la ferme, etc.),
- la création de produits touristiques combinés (packages complets avec circuits multi-thèmes) ou thématiques (culturelles, botaniques, etc.).

➤ **Dépenses éligibles**

- les investissements nécessaires au projet (travaux par entreprises ou achats de fournitures),
- l'ingénierie (études diverses, étude de plans et permis de construire, maîtrise d'œuvre, etc.),
- les actions de promotion et de communication,
- l'acquisition ou la restauration de matériel d'occasion patrimonial, qui n'a pas fait l'objet d'un financement précédemment (vieux alambic, char à bœufs, etc.), concourant à l'ouverture de l'exploitation au tourisme.

5.3.2 Niveau de mise en œuvre

Le tableau ci-dessous montre une très faible programmation avec seulement quatre projets pour le GAL Mi-pentes, qui atteint 6 % de sa valeur cible 2014 en nombre de projets. En termes de montant, la programmation est également faible. Elle n'atteint que 34 % de l'objectif 2010, fixé par le GAL et 15 % de la maquette à mi-parcours. A noter qu'aucun dossier n'est en cours d'instruction aux GAL

Tableau 8 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	4	67	134 662	400 343	34 %	542 791	25 %	886 650	15 %
Cirques Plaines et Volcans	0	56	0	335 138	0 %	442 351	0 %	741 750	0 %
Total	4	123	134 662	735 481	18 %	985 142	14 %	1 628 400	8 %

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

En termes de paiements et considérant l'ensemble des GAL, les décaissements sont très faibles : 7 % des montants programmés ont été payés. Ils correspondent au paiement de seulement 1 % de la maquette globale, ne permettant pas d'atteindre les objectifs de paiement fixés pour 2010.

Sur les 4 projets programmés au 30 avril 2011, 1 seul a reçu un premier paiement et 1 demande de paiements est en cours de traitement.

Tableau 9 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	8 850	134 662	7 %	886 650	1 %	22 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	0	0	0 %	741 750	0 %	21 % maq.	40 %maq.
Total	8 850	134 662	7 %	1 628 400	< 1 %	21 % maq.	40 %maq.

Source : ASP

➤ **Détail des opérations**

4 projets ont été instruits sur ce cadre d'intervention :

- La création d'un rond de longe à Saint-Benoît, pour un montant éligible de 165 000 €,
- La création et l'équipement d'un kiosque de dégustation de produits du terroir à Saint-Joseph, pour un montant éligible de 34 454 €,
- La mise en place de la route des caféiers à Saint-Pierre, pour un montant éligible de 49 950 €,
- L'aménagement de kiosques et d'un sentier d'interprétation à Saint-Benoît, pour un montant éligible de 119 661 €.

➤ **Montant et taux de subvention**

En moyenne, le montant de la subvention (FEADER + CPN) atteint 56 000 €. Cependant, comme pour le cadre d'intervention 411-11, il existe une disparité entre les projets. Deux catégories se distinguent :

- Les projets dont la subvention est inférieure à 23 000 € : ils représentent 25 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 17 000 €,
- Les projets d'ampleur : ils représentent également 75 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 69 000 € (allant de 37 000 € au plafond de 89 000 €).

Le cadre d'intervention prévoit un taux de subvention de 50 % pour les projets individuels et un taux de 75 % pour les projets collectifs et les études et maîtrise d'œuvre. Parmi les 4 projets, 2 sont individuels : l'un est subventionné à 50 %, l'autre à 48 %, dû au plafonnement à 80 000 €. Concernant les 2 projets collectifs, ils sont subventionnés à 75 %, et n'atteignent pas le plafond d'aides.

➤ **Répartition sur le territoire**

En termes de répartition par rapport aux CTL, les 4 projets se situent sur le GAL Mi-Pentes, 2 sur le CTL Est et 2 autres sur le CTL Sud.

5.3.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Concernant les indicateurs de réalisation, aucun projet n'est terminé et les projets programmés ne représentent que 3 % de l'objectif fixé en fin de programme.

Concernant les indicateurs de résultats, aucun objectif n'a été défini. Cependant, on observe que les projets programmés concernent 108 ha de terres agricoles, et ont permis la consolidation de 8 entreprises, mais la création de seulement un emploi.

Tableau 10 : Indicateurs de suivi³ du cadre d'intervention 413-1

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nb de projets financés	4	0	123
de résultats	Superficie totale exploitation (ha)	108	0	-
	Nb d'entreprises consolidées	8	0	-
	Nb d'emplois créés	1	0	-
	Dont femmes	1	0	-

Source : ASP

5.3.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

➤ *Dépenses retenues*

L'ouverture des exploitations à l'agrotourisme

Le cadre d'intervention a été volontairement orienté sur l'ouverture des exploitations à l'agrotourisme. Les secteurs d'activité liés à l'hébergement et à la restauration étant exclus, ce soutien à la diversification ne vise aujourd'hui que des activités de loisirs et d'accueil du public (les autres activités de diversification étant soutenues par le cadre d'intervention 411-11). Ce cadre d'intervention est largement sous utilisé, vu le potentiel touristique des Hauts de la Réunion. Une orientation du cadre sur les exploitations agricoles est à engager avec par exemple la mise en place de visites d'exploitation, l'ouverture de fermes pédagogiques à destination des scolaires ou la création de sentiers botaniques. Toutefois, un cadre d'intervention de la Région prend déjà en charge ce type projet. Une articulation entre les cadres est donc à engager.

Les actions de promotion et de communication

Le soutien aux actions de promotion et de communication fait partie des dépenses éligibles, mais aucun projet en ce sens n'a émergé. Pourtant, des projets permettant l'organisation d'événementiels mettant en avant les terroirs et promouvant les produits seraient souhaitables, d'autant que ceux-ci ne manquent pas : la vigne et les lentilles de Cilaos, le curcuma de la Plaine des Grègues, l'artichaut de Le Plate, la pêche à Salazie, etc.

L'ouverture à l'hébergement et de la restauration

Le cadre d'intervention exclut les secteurs d'activité de type structure d'hébergement et de restauration en milieu rural, labellisées ou non. Cependant, la diversification des exploitations vers l'hébergement et la restauration constitue une forte demande sur le territoire. A noter qu'un des projets programmés détourne le problème, puisque il s'agit d'un kiosque de dégustation de produits du terroir et non d'un site de restauration.

La mesure 311 de l'axe 3 du PDR-R « Amélioration de l'hébergement et de la restauration en milieu rural réalisée par les membres des ménages agricoles » prend en considération ce besoin. Cependant, l'obtention d'une subvention au titre de cette mesure est soumise à l'obligation de labellisation « Gîte de France » ou « Bienvenue à la ferme ». Or la labellisation ne fait pas l'unanimité sur le territoire car cela entraîne des coûts non négligeables pour l'exploitant. Il

³ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. Les objectifs 2014 correspondent à la somme des objectifs fixés par les GAL Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

pourrait donc être envisagé d'ouvrir le cadre d'intervention à l'hébergement et à la restauration. Toutefois, il sera nécessaire de cadrer ce dispositif afin de garantir une offre de qualité. Il devra donc être établi un cahier des charges précis spécifiant les exigences et les recommandations à prendre en compte. Un rapprochement, avec notamment le réseau national Accueil Paysan, est à envisager. Toutefois, un cadre d'intervention de la Région prend déjà en charge ce type projet. Une articulation entre les cadres est donc à engager.

Les dépenses acquittées en numéraire

- Le cadre d'intervention autorise les dépenses acquittées en numéraire, d'un montant inférieur à 3 000 € pour les personnes physiques et à 1 100 € pour les personnes morales. Cependant, lors des demandes de paiement, ces dépenses peuvent constituer un point de blocage. Ce point doit donc être discuté avec l'ensemble des partenaires. Néanmoins, les porteurs projets visés possèdent en général un compte professionnel, permettant de procéder à des paiements autrement qu'en numéraire. Il pourrait donc être envisagé de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraire, dans les dépenses retenues.

➤ **Statut du demandeur**

Le cadre d'intervention s'adresse uniquement à des porteurs de projets du monde agricole, c'est-à-dire à des agriculteurs à titre principal ou secondaire, des sociétés agricoles, des coopératives, des groupements de producteurs, des associations d'agriculteurs, etc. Cependant, d'autres acteurs peuvent mettre en avant les produits agricoles ou agro-alimentaires de terroir et du territoire des Hauts. Il serait donc opportun d'ouvrir le cadre d'intervention à des promoteurs non agricoles, comme l'Office de tourisme ou certaines associations.

➤ **Obligations spécifiques du demandeur**

Le cadre d'intervention définit trois obligations s'appliquant au demandeur, dont le maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans. Il serait opportun de préciser ce délai, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention.

Une liste de 21 pièces justificatives à fournir par le demandeur a été définie spécifiquement pour le cadre d'intervention. Cette liste déjà conséquente est le plus souvent enrichie par une demande de pièces complémentaires selon les projets et parfois à plusieurs étapes de l'instruction. Afin d'alléger la procédure, il semble nécessaire d'établir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référent.

➤ **Taux de subvention et plafond d'aides**

Le cadre d'intervention privilégie les initiatives collectives avec un taux de subvention de 75 %, contre un taux de 50 % pour les projets individuels. Il pourrait être envisagé d'augmenter le taux de subvention des projets individuels à 75 %, vu la maquette globale des deux GAL (2 714 000 € de dépenses publiques totales) et de l'actuel niveau de programmation (8 % sur la part FEADER).

Les plafonds d'aides ont été définis dans l'objectif de répondre à la stratégie de soutien des petits projets. Parmi les 4 projets programmés, 1 seul a été plafonné, ce qui ne justifie pas la modification des plafonds.

➤ **Mise en œuvre du cadre d'intervention**

Comme montré ci-dessus, la maquette financière globale sur ce cadre d'intervention est conséquente (2 714 000 € de dépenses publiques totales) et le niveau de programmation à mi-parcours est relativement faible (9 % de la maquette FEADER et CPN). Dans le cas où le niveau

de programmation ne s'accroît pas rapidement, il pourrait être envisagé de réaliser un mouvement de maquette. Il pourrait être fléché sur le cadre d'intervention 411-11, si un ré-abondement s'avérait nécessaire.

5.4 Cadre d'intervention 413-2 - Soutien au développement économique dans la zone des Hauts

5.4.1 Description du cadre d'intervention

➤ *Objet du cadre d'intervention*

Le dispositif vise à financer l'investissement matériel des entreprises en phase de création ou de développement pour des acteurs individuels. Le soutien financier vise :

- les investissements pour, d'une part, permettre à des promoteurs de concrétiser leur projet, de créer leur activité, et, d'autre part, permettre la consolidation, le développement, la modernisation des entreprises déjà immatriculées afin de consolider leur activité, rénover leur outil de production, leur espace d'accueil et de vente,
- les investissements pour un nombre plus limité de porteurs de projets individuels inscrits dans une perspective d'immatriculation,
- la création de produits touristiques combinés (packages complets avec circuits multi-thèmes) ou thématiques (culturelles, botaniques, etc.),
- les projets collectifs d'artisans ou de commerçants afin d'accroître les potentialités de développement économique sur le territoire en encourageant l'expérimentation, l'innovation permettant d'augmenter la compétitivité et l'attractivité du territoire, d'explorer et de valoriser de nouvelles filières, niches d'activités, nouveaux débouchés. Il s'agira aussi d'améliorer la visibilité commerciale.

➤ *Dépenses éligibles*

- Pour les projets individuels :
 - Machines, matériels de production, outillages,
 - Travaux immobiliers hors gros œuvre maçonnerie,
 - Travaux d'agencement et d'aménagement,
 - Frais d'ingénierie,
- Pour les projets collectifs : Etudes, Missions d'assistance, Maîtrise d'œuvre et Maîtrise d'ouvrage, Prestations intellectuelles, Honoraires, Communication, Promotion et Événementiel, Investissement matériel.

Le tableau ci-dessous montre une faible programmation en nombre de projets : le GAL Cirques, Plaines et Volcans atteint 8 % de sa valeur cible 2014 et le GAL Mi-Pentes, 16 %. En termes de montant, la programmation est également faible car elle atteint seulement 24 % de l'objectif 2010, fixé par les GAL, et 11 % de la maquette globale à mi-parcours. A noter qu'une vingtaine de dossiers a été déposée aux GAL et sont en cours d'instruction.

Tableau 11 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	14	81	219 836	598 050	37%	797 400	28%	1 329 000	17%
Cirques Plaines et Volcans	9	118	118 521	832 680	14%	1 110 240	11%	1 850 400	6%
Total	23	199	338 357	1 430 730	24%	1 907 640	18%	3 179 400	11%

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

En termes de paiements et considérant l'ensemble des GAL, les décaissements sont faibles : 40 % des montants programmés ont été payés. Ils correspondent au paiement de seulement 4 % de la maquette globale, ne permettant pas d'atteindre les objectifs de paiement fixés pour 2010.

Sur les 23 projets programmés au 30 avril 2011, un projet est soldé, 8 ont reçu un premier paiement et 7 demandes de paiements sont en cours de traitement.

Tableau 12 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	99 660	219 836	45 %	1 329 000	7%	22 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	34 091	118 521	29%	1 850 400	2%	21 % maq.	40 %maq.
Total	133 751	338 357	40%	3 179 400	4%	21 % maq.	40 %maq.

Source : ASP

➤ **Détail des opérations**

23 projets ont été instruits sur ce cadre d'intervention, avec une dizaine de projets pour chaque GAL. Il s'agit exclusivement d'entreprises individuelles en création d'activité (70 %) ou en cours de développement/modernisation (30 %). Elles concernent divers domaines d'activités : commerce alimentaire de proximité, menuiserie, institut de beauté, boulangerie, atelier de transformation, activité de loisirs touristiques, etc.

➤ **Montant et taux de subvention**

En moyenne, le montant de la subvention (FEADER + CPN) atteint 24 000 €. Cependant, il existe une grande disparité entre les projets. Deux catégories se distinguent :

- Les projets dont la subvention est inférieure à 23 000 € : ils représentent 43 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 6 500 € (allant de 2 500 € à 18 000 €),
- Les projets d'ampleur : ils représentent également 57 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 38 000 € (allant de 24 000 € au plafond de 53 000 €).

Le cadre d'intervention prévoit un taux de subvention de 50 % pour les projets individuels et un taux de 70 % pour les projets collectifs. Parmi les 23 projets individuels, seul un projet a atteint le plafonnement à 53 000 €. Les autres projets ont obtenu un taux de subvention de 50 %, mais il est intéressant de noter que 3 projets étaient relativement proches du plafond.

➤ **Répartition sur le territoire**

En termes de répartition par rapport aux CTL de chaque GAL, les projets se répartissent sur le territoire. Cependant, le CTL de l'ouest pour le GAL Mi-Pente concentre 39 % des projets à lui seul.

5.4.2 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Concernant les indicateurs de réalisation, aucun projet qualité, ni projet collectif n'a été mis en œuvre. Seuls des projets individuels ont été programmés et ils ne représentent que 15 % de l'objectif fixé en fin de programme. De plus, 17 % seulement des projets sont terminés.

Concernant les indicateurs de résultats, aucun objectif n'a été défini. Cependant, on observe que 74 % des projets programmés concernent des créations d'entreprises (26 % de consolidation d'entreprises), et qu'en moyenne 1,7 emplois est créé par projet, dont 1/3 concernent des femmes.

Tableau 13 : Indicateurs de suivi⁴ du cadre d'intervention 413-2

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nb de projets individuels	23	4	156
	Nb de projets "qualité"	0	0	33
	Nb de projets collectifs	0	0	10
de résultats	Nb de créations d'entreprise	17	3	-
	Nb d'entreprises consolidées	6	1	-
	Nb d'emplois créés	39	14	-
	Dont femmes	13	6	-
	Nb de demandeurs d'emploi accédant au statut de chef d'entreprise	15	4	-
	Nb de salariés accédant au statut de chef d'entreprise	1	0	-
	Si projet collectif, nombre de membres	0	0	-
	Nombre brut d'emplois créés	-	3	-

Source : ASP

5.4.3 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

➤ *Dépenses retenues*

Les travaux immobiliers hors gros œuvre maçonnerie

Pour les projets individuels, le cadre d'intervention liste les dépenses éligibles, dont les travaux immobiliers hors gros œuvre maçonnerie. Ce point étant soumis à interprétation, il serait souhaitable de préciser le type de dépenses éligibles avec « Travaux immobiliers de second œuvre : toiture, revêtement mur, sol et plafond, électricité, plomberie, menuiserie portes et fenêtres, cloison non porteuse ».

La restauration hors label

Le cadre d'intervention liste les secteurs d'activités exclus des demandes de subvention, et notamment les structures d'hébergement ou de restauration du tourisme rural labellisées ou non. Ces activités sont, en grande partie, prises en charge par la mesure 311 du PDR Réunion « Amélioration de l'hébergement et de la restauration en milieu rural réalisée par les membres des ménages agricoles », en particulier quand elles sont labellisées. Par contre, la restauration hors label n'est prise en compte par aucun programme de soutien. Afin de répondre à l'objectif de diversification de l'économie rurale, il serait souhaitable que ce cadre d'intervention prenne en charge ce type d'activité hors label. Cependant, il doit être envisagé d'établir un cahier des charges précis pour encadrer les projets et éviter de nombreuses dérives.

Les dépenses acquittées en numéraire

Le cadre d'intervention autorise les dépenses acquittées en numéraire, d'un montant inférieur à 3 000 € pour les personnes physiques et à 1 100 € pour les personnes morales. Cependant, lors des demandes de paiement, ces dépenses peuvent constituer un point de blocage. Ce point doit

⁴ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

donc être discuté avec l'ensemble des partenaires. Néanmoins, les porteurs projets visés possèdent en général un compte professionnel, permettant de procéder à des paiements autrement qu'en numéraire. Il pourrait donc être envisagé de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraire, dans les dépenses retenues.

➤ **Statut du demandeur**

Le cadre d'intervention s'adresse à des entreprises inscrites au RCS, RM ou autres CFE, ou des auto-entrepreneurs. De plus, il est stipulé que le siège social, le bénéficiaire de l'aide et les moyens d'exploitation doivent être situés dans le périmètre d'intervention des GAL. Ce point a posé des difficultés à certains promoteurs et notamment à un commerce d'optique et de lunetterie localisé dans les Hauts, mais dont le siège de la société était situé dans les Bas de La Réunion. Il a été nécessaire pour le porteur de projet de déplacer son siège dans les Hauts, entraînant des coûts et des délais, et donc un retard dans la programmation du projet.

Il serait opportun d'adapter le cadre d'intervention, afin de subventionner les créations ou développement d'activités dans Les Hauts, même si le siège de la société ne s'y situe pas. Cependant, dans le cas d'activités et/ou de moyens de productions itinérants, le maintien de l'obligation d'avoir le siège social situé dans le périmètre d'intervention des GAL est nécessaire pour garantir une intervention dans Les Hauts.

➤ **Obligations spécifiques du demandeur**

Le cadre d'intervention définit trois obligations s'appliquant au demandeur, dont le maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans. Il serait opportun de préciser ce délai, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention.

Une liste de 21 pièces justificatives à fournir par le demandeur a été définie spécifiquement pour le cadre d'intervention. Cette liste déjà conséquente est le plus souvent enrichie par une demande de pièces complémentaires, selon les projets et parfois à plusieurs étapes de l'instruction.

A noter que plusieurs projets suivis par l'assistant technique de dispositif n'ont pas abouti. En cours de montage et de pré-instruction, les porteurs de projets ont préféré abandonner leur demande de subvention avant leur passage en comité de programmation, dû à des délais estimés trop longs, et des demandes de pièces justificatives considérées comme trop importantes (nombre de pièces et fréquence des demandes). De plus, les promoteurs manquent de visibilité sur le parcours de leur demande. Le plus souvent, ils pensent que leur demande de concours est complète lorsqu'il rencontre l'ATD et lui transmettent l'ensemble des pièces administratives, alors que le montage et la pré-instruction ne fait que commencer. Il s'avère donc nécessaire d'établir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référent, et d'engager des actions de communication sur le déroulement d'une demande de concours.

➤ **Critères d'analyse du dossier**

La notion d'intégration paysagère

Le cadre d'intervention précise qu'un projet déposé doit présenter des garanties en matière d'intégration paysagère. Ce point pose de nombreuses difficultés aux porteurs de projet ainsi qu'aux AT et ATD. En effet, cette notion est difficile à appréhender par les premiers et à évaluer par les autres. Le PDR Réunion aborde à plusieurs reprises ce point dans son diagnostic⁵, où il est mentionné que l'intégration du bâti est rarement réussie en milieu rural. Il est ainsi prévu que les frais d'étude liés à l'insertion paysagère des bâtiments d'élevage soient rendus éligibles au présent PDR-R. De plus, l'un des enjeux de la thématique « sol et espace » est de réfléchir à

⁵ PDR Réunion - Partie 0.3.4 : Profil environnemental et Partie 0.5.2.3.5 : Paysage

des formes urbaines adaptées au contexte local et intégrées aux paysages. Il est même stipulé que les investissements pourront intégrer des dépenses en faveur d'une meilleure insertion paysagère. Cependant, aucune définition n'est avancée. Aussi, une définition claire de ce qu'est l'intégration paysagère à La Réunion doit être apportée à l'ensemble des acteurs LEADER. A ce titre, il serait intéressant de se rapprocher du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de l'île de la Réunion, dont la mission est le conseil sur la qualité architecturale et l'intégration paysagère et environnementale des biens immobiliers à la Réunion.

Le délai de carence de 3 ans

Le cadre d'intervention indique qu'un délai de carence de 3 ans est appliqué entre deux aides, à compter de la date de notification de la première aide. Ce point constitue aujourd'hui un frein à la programmation et entraîne une dérive en favorisant les plus gros projets. En effet, les promoteurs ayant une trésorerie et une capacité d'investissement suffisante peuvent monter des projets d'ampleur, pouvant s'échelonner sur plusieurs années. Au contraire, les petits promoteurs ayant peu de trésorerie et voulant développer leur activité par étape sont freinés (mise en œuvre d'un second projet sans demande de subvention), voire bloqués (le second projet est en attente de la fin du délai de carence). Aussi, la suppression de ce délai de carence est à envisager. Il pourrait toutefois être mentionné qu'une seconde subvention ne pourrait être accordée que si la première a été soldée. De plus, il serait opportun de rappeler que le montant brut total des aides de « minimis » octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux⁶.

➤ **Taux de subvention et plafond d'aides**

Le cadre d'intervention privilégie les initiatives collectives avec un taux de subvention de 70 %, contre un taux de 50 % pour les projets individuels. De même, les plafonds d'aides diffèrent entre les projets collectifs et individuels. Or, à mi-parcours, aucun projet relevant d'une initiative collective n'a été programmé. Par contre, parmi les projets individuels programmés, 17 % d'entre eux s'approchaient du plafond d'aides. La modification du plafond des projets individuels constitue une marge d'évolution à étudier, en s'alignant sur ceux des projets collectifs, soit 60 000 € pour les investissements et 30 000 € pour l'ingénierie.

Une majoration de l'intensité de l'aide au bénéfice des projets individuels présentant un caractère innovant ou particulièrement remarquable en terme qualitatif ou de participation à l'intérêt général était envisagé, mais n'a jamais été réellement défini. Il pourrait donc être envisagé de fixer une majoration de 20 % au taux de subvention des projets individuels pour les projets s'inscrivant dans une « démarche qualité » (hors certification). Cela pourrait se traduire par la fourniture d'une note d'intégration paysagère avec la demande de concours. Un rapprochement avec le CAUE est à envisager car l'un de ses objectifs est de promouvoir la qualité architecturale, urbaine et paysagère.

⁶ Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de « minimis ».

5.5 Cadre d'intervention 413-3 - Hébergements publics de montagne

5.5.1 Description du cadre d'intervention

➤ **Objet du cadre d'intervention**

Le soutien financier vise à :

- Améliorer l'isolation, faire un appoint chauffage, améliorer les sanitaires, créer et conforter un espace d'accueil, conforter la partie restauration, améliorer les liaisons entre les bâtiments, conforter le logement de l'exploitant, etc.
- Mise aux normes ERP, cuisine, électricité, handicapés, etc.
- Conforter l'accès à l'eau potable et à son stockage, conforter l'assainissement et la gestion des vidanges, le tri stockage des déchets, améliorer l'aspect paysager des abords des gîtes, requalifier et personnaliser de manière identitaire l'architecture, conforter l'énergie photovoltaïque, etc.
- Edition de fascicule de découverte de site,
- Equipement de salle de jour,
- Bivouac équestre, hébergement léger, etc.

➤ **Dépenses éligibles**

- Maîtrise d'œuvre (architecte, bureau d'étude, contrôle technique, etc.),
- Travaux par entreprises,
- Investissements matériels neufs, publications.

5.5.2 Niveau de mise en œuvre

Le tableau ci-dessous montre l'excellente programmation en nombre de projets : les GAL Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans atteignent 100 % de leur valeur cible 2014. En termes de montant, la programmation est également très bonne car elle atteint 100 % des objectifs 2011, fixés par les GAL, et 64 % de la maquette globale à mi-parcours.

Tableau 14 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	3	3	340 630	223 200	100 %	334 800	100 %	558 000	61 %
Cirques Plaines et Volcans	8	8	572 697	348 240	100 %	522 360	100 %	870 600	66 %
Total	11	11	913 327	571 440	100 %	857 160	100 %	1 428 600	64 %

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

En termes de paiements et considérant l'ensemble des GAL, les décaissements sont nuls : aucun des 11 projets n'a fait l'objet d'une demande de paiement.

Tableau 15 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	0	340 630	0%	558 000	0%	22 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	0	572 697	0%	870 600	0%	21 % maq.	40 %maq.
Total	0	913 327	0%	1 428 600	0%	21 % maq.	40 %maq.

Source : ASP

➤ **Détail des opérations**

11 projets ont été instruits sur ce cadre d'intervention, dont 8 sur le territoire du GAL Cirques Plaines et Volcans. Ils ont tous été portés par le même promoteur, l'ONF. Ces 11 projets sont similaires et ont pour objectifs la réhabilitation et l'aménagement du réseau de gîtes publics de montagne. Plus en détail, les dépenses concernent :

- des travaux urgents d'amélioration et de mise aux normes :
 - Mise en conformité des installations électriques,
 - Rénovation des systèmes d'alimentation en eau : mise aux normes des captages et réseaux de distribution,
 - Mise en conformité de la cuisine aux normes d'hygiène,
 - Mise aux normes des escaliers extérieurs du gîte,
 - Réfection de fosses toutes eaux en béton,
 - Confortement des parquets bois dans certains bungalows,
 - Réalisation des ventilations des bungalows,
 - Réfection des parties de façades en bardeaux dégradées,
 - Réalisation de fossés drainant autour des bâtiments,
 - Mise en place d'huisseries étanches au bruit,
 - Aménagement des revêtements de surface des sols et des cloisons et murs des bâtiments intermédiaires,
 - Réfection des charpentes et remplacement de la couverture de certains bâtiments et étanchéité,
 - Aménagement de locaux techniques aux normes, regroupant les fonctionnalités (stockage de matériel, compartiments déchets, etc.),
 - Construction d'un abri aux normes pour le stockage gaz,
 - Réparation des citernes réserves d'eau fissurées par étanchéification intérieure,
 - Confortement du système d'alimentation en eau de service,
 - Mise en place d'un chauffage à minima avec solution bois énergie ressource renouvelable,
 - Rénovation des systèmes de contrôle du volume d'eau sur douches,
 - Système d'assainissement par toilettes sèches,
 - Réfection des sanitaires (douches et WC),
 - Réagencement des chambres avec chambres doubles et sanitaires privés,
 - Aménagement de coins boucan,
 - Aménagement de points de rencontre type kiosque semi-fermé
 - Mise en place de chemins lumineux à source énergétique photovoltaïque entre les réfectoires et les gîtes,
 - Aménagement de bancs extérieurs pour la clientèle,
 - Aménagement paysager et évacuation des encombrants.
- des prestations intellectuelles (maîtrise d'œuvre, CSPS, BET fluides, contrôle technique, visant la production de DCE fin 2010, pour des travaux courant 2011),
- des acquisitions de matériels pour une mise à niveau de l'exploitation du gîte :

- achat d'ensembles par lit existant (matelas, alèses, couettes, oreillers, draps)
- achat de matériel de traitement du linge.

➤ **Montant et taux de subvention**

En moyenne, le montant de la subvention (FEADER + CPN) atteint 138 000 €. Cependant, il existe une grande disparité entre les projets. Deux catégories se distinguent :

- Les projets dont la subvention est inférieure à 50 000 € : ils représentent 27 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 29 000 € (allant de 17 000 € à 42 000 €),
- Les projets de grande ampleur : ils représentent également 73 % de la programmation et le montant moyen de la subvention est de 180 000 € (allant de 117 000 € au plafond de 275 000 €).

Le cadre d'intervention prévoit un taux de subvention de 100 %, sans plafond.

➤ **Répartition sur le territoire**

En termes de répartition par rapport aux CTL de chaque GAL, les projets se répartissent sur le territoire.

5.5.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Concernant l'indicateur de réalisation, l'objectif 2014 est atteint en termes de programmation, mais aucun des projets n'est achevé. Concernant les indicateurs de résultats, aucun objectif n'a été défini.

Tableau 16 : Indicateurs de suivi⁷ du cadre d'intervention 413-3

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre de dossiers financés	11	0	11
de résultats	Prévisions de fréquentation (nuitées/an)	56 335	0	-
	Prévisions de fréquentation repas/an)	0	0	-
	Capacité d'accueil chambre (nb de personnes)	48	0	-
	Capacité d'accueil dortoir (nb de personnes)	279	0	-

Source : ASP

⁷ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

5.5.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

➤ ***Critères d'analyse du dossier***

Le découpage du territoire en CTL

En octobre 2009, l'ONF a déposé un projet global décrivant la situation foncière et le mode d'exploitation des 11 sites du réseau des gîtes publics de montagne. Elle résumait également la convention relative à la mise à disposition de bâtiments et terrains d'assiette à l'AGGM et le cahier des charges relatif aux conditions de gestion du réseau, documents signés par le Préfet, le DRONF, le Président de l'AGGM. Cependant, de par le fonctionnement des GAL et le découpage du territoire en CTL, il a été demandé à l'ONF, de modifier sa demande de concours, en déposant un projet par CTL ce qui correspondait à un projet par gîte de montagne. Néanmoins, ce découpage a permis de présenter la stratégie de développement et d'aménagement des gîtes et de justifier l'enveloppe financière conséquente, à chaque CTL concerné. Le conventionnement de ces 11 projets s'est finalement effectué mi 2010.

La cohérence avec le 2ème axe du PDHR

Le cadre d'intervention mentionne que le projet doit être en phase et en cohérence avec le 2ème axe du PDHR. Or ce critère ne constitue pas une obligation du programme LEADER. Il serait donc judicieux de supprimer cette mention, afin de ne pas se contraindre à un objectif supplémentaire.

➤ ***Mise en œuvre du cadre d'intervention***

Aucun ATD affecté à ce cadre d'intervention

Les GALs ont choisi d'avoir un fonctionnement mutualisé, avec des ATD répartis par cadres d'intervention et non par territoire. Cependant, aucun ATD n'est actuellement affecté à ce cadre d'intervention. Le montage des 11 projets s'est effectué directement avec les deux chefs de projet et le gestionnaire administratif et financier. Dans le cas où d'autres bénéficiaires (Communes, EPIC, établissements publics, opérateurs aménageurs, associations ou Département) déposeraient des demandes de concours, il devra être envisagé d'affecter un ATD, au moins une partie de son temps, à ce cadre d'intervention.

l'ONF : porteur de projets et membre des comités de programmation

A mi-parcours, l'ONF est l'unique porteur de projets sur ce cadre d'intervention. Cependant, il est également membre des comités de programmation, ce qui pourrait constituer un conflit d'intérêt. Les membres de l'ONF présents aux comités ne participent pas à la mise en œuvre des projets de réhabilitation des gîtes de montagne. Les comptes-rendus des comités de programmation ne mentionnent pas si le représentant de l'ONF s'est retiré des comités, ou n'a pas participé aux votes lors du passage des dossiers. Il serait néanmoins souhaitable qu'il n'ait pas le droit de vote lorsque de futurs projets seront examinés et que ce point soit mentionné dans les comptes-rendus.

5.6 Cadre d'intervention 413-4 - Aménagements et petits équipements touristiques publics dans les hauts

5.6.1 Description du cadre d'intervention

➤ **Objet du cadre**

- Conforter les aménagements et les petits équipements touristiques publics autour des villages où se trouve la majeure partie des hébergements touristiques et des habitants.
- Soutenir les communes et autres partenaires dans la valorisation de leur territoire, leur environnement, leurs spécificités et leur identité.
- Ce dispositif est réservé aux sites et projets situés en dehors du domaine départemento-domanial et non inscrit au PDIPR.
- Réalisation, consolidation et entretien des itinéraires de randonnée ou de découverte, randonnées équestres, VTT, des sites de canyoning et de vol libre, etc. à proximité des villages.
- Réalisation ou amélioration de points de vue ou d'aires de pique-nique aménagés dans le village et ses écarts.
- Jalonnement des itinéraires d'accès au village et à ses écarts par des points d'arrêt/observation (paysages, sites, vues panoramiques) signalés, aménagés, sécurisés pour l'arrêt d'un véhicule.
- Mise en place d'actions d'information et de valorisation des projets et des produits en veillant particulièrement à leur intégration et à leur adaptation à l'environnement à l'exception des actions de signalétique.

➤ **Dépenses éligibles**

- Maîtrise d'œuvre (architecte, bureau d'étude, contrôle technique, etc.),
- Travaux par entreprises ou achats de matériaux pour les réalisations en régie ou confiées aux tiers (ligues, professionnels, etc.),
- Prestation de communication,
- Investissements matériels neufs, publications sur les sites et itinéraires.

5.6.2 Niveau de mise en œuvre

3 projets ont été programmés sur ce cadre d'intervention, dont 2 sur le territoire du GAL Mi-Pente et un sur celui du GAL Cirques Plaines et Volcans. 3 autres projets sont en cours d'instruction et 1 projet a été enregistré par un animateur territorial (il s'agit de l'aménagement du sentier Grand Carré sur la commune de St Louis).

Tableau 17 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog./obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog./obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog./maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	2	28	103 631	109 505	95%	365 016	28%	1 298 400	8%
Cirques Plaines et Volcans	1	22	12 600	171 818	7%	386 591	3%	1 051 200	1%
Total	3	50	116 231	281 323	41%	751 607	15%	2 349 600	5%

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

L'objectif de programmation pour 2010 est presque atteint pour le GAL Mi Pente avec un taux de 95 %, cela grâce à un projet porté par la commune de St Joseph, représentant un budget de 93 574 euros. Il s'agit de travaux d'aménagements paysagers dans le parc boisé de Grand Coude.

Parmi les dossiers en cours d'instruction se trouve un projet de mise en valeur des Hauts de St Paul porté par la TCO (Territoire de la Côte Ouest) qui représente un montant de 739 210 euros, dont 442 746 euros financés par LEADER. L'arrivée d'un dossier de cette envergure amorce peut-être l'ouverture à des projets plus importants que ceux programmés à ce jour mais il pose parallèlement la question de la nature du cadre d'intervention et des enjeux auxquels il veut répondre. Cette question sera certainement débattue par le comité de programmation, le dossier a cependant été agréé en CTL. La validation de ce projet relèverait à 72 % le taux de programmation fin 2011 et porterait ce dernier à 42 % au niveau de la maquette financière globale pour le GAL Mi Pente.

Cette analyse conduit à signaler un décalage de programmation entre les deux GALs, avec un taux de 7 % seulement pour le GAL Cirques Plaines et Volcans et aucun dossier en attente en date de l'évaluation à mi-parcours. Les communes rencontrées font état, en guise d'explication, de raisons relevant de l'éligibilité du foncier à LEADER, de leur capacité financière à avancer les montants des investissements et tenir les délais de procédure (les communes du territoire Mi Pente sont plus peuplées, plus touristiques). L'évolution de la programmation au cours de l'année suivante permettra d'observer s'il s'agit d'une tendance de fond ou simplement d'une étape. Deux nouveaux projets devraient ainsi être présentés au GAL Cirques Plaines et Volcans dans le courant du deuxième semestre.

Aucun décaissement n'a été réalisé à ce jour et les dossiers programmés n'ont pas encore fait l'objet d'une demande de paiement car l'engagement juridique n'est pas encore signé.

➤ **Détail des opérations**

7 projets sont portés par des communes, un seul par une communauté d'agglomération (TCO). Les projets financés concernent des études de maîtrise d'œuvre, des aménagements paysagers ou touristiques ainsi que des opérations de mise en valeur et de réhabilitation de sites sur des zones correspondant à des villages, des lieux traditionnels ou des sentiers.

➤ **Montant et taux de subvention**

Le montant moyen d'une subvention demandée est de 46 000 euros (FEADER+CPN) mais ce montant sera certainement augmenté à l'avenir par l'arrivée de projets de plus grande envergure à l'instar du projet d'aménagement des Hauts de l'ouest portés par la TCO. Ces projets sont subventionnés à hauteur de 80 % ce qui nécessite un apport de la structure publique. La subvention n'est pas plafonnée et laisse ainsi ouverte la voie aux projets plus importants.

➤ **Répartition sur le territoire**

Il n'est pas significatif avec aussi peu de projets de parler d'une répartition territoriale. Il est à noter cependant qu'à part la Plaine des Palmistes, les communes présentant des projets sont localisées dans le sud ou l'ouest de l'île, les zones les plus touristiques, et qu'elles ont un nombre d'habitants supérieur à 10 000 (voire supérieur à 25 000 si on enlève la commune de Petite Ile).

5.6.3 Indicateurs de suivi

Tableau 18 : Indicateurs de suivi⁸ du cadre d'intervention 413-4

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre de dossiers financés	4	0	50
de résultats	Nombre de sites équipés	1	0	-
	Surfaces aménagées (en m ²)	21600	0	-
	Itinéraires aménagés (en km)	1	0	-

Source : ASP

Le décalage constaté, malgré une programmation satisfaisante pour le GAL Mi Pentès, confirme l'urgence d'intervenir pour s'approcher des objectifs de réalisation fixés.

5.6.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution

L'analyse et les recommandations effectuées ci-dessous sont à pondérer par le décalage existant entre les taux de programmation des deux GAL.

➤ *Nature des projets financés*

Les communes rencontrées ont pointé la différence entre la nature des projets financés par le cadre d'intervention et leurs propres priorités. L'aménagement de petits équipements et infrastructures touristiques représente une importance moindre face aux enjeux sociaux en termes de logement et d'infrastructures, et notamment de voiries.

Cet état d'esprit est renforcé par la nécessité d'apporter une contrepartie financière puisée sur leurs fonds propres que les communes préfèrent réserver à d'autres projets prioritaires, les projets d'aménagement de sentiers de randonnées étant couverts en particulier par le PDIPR (Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées).

Il apparaît ainsi souhaitable, si ce n'est d'ouvrir, au moins de préciser la nature des projets financés sur le cadre d'intervention. En effet, plusieurs communes ont exprimé le souhait de pouvoir financer des aires de campings sur leur périmètre, la mise en place d'un écomusée ou d'un parcours de santé, la mise en place de lieux de convivialité sociale pour préserver la vitalité sociale du territoire (salles des fêtes, salles communales, etc.). Les échanges avec les GALs ont permis d'établir que cela était possible, même si la nature de certains projets (relevant d'activités sportives ou culturelles par exemple) peut être prise en charge par les cadres d'intervention 413-5 et 413-6 lorsque le porteur de projet est une association. Il s'agit donc davantage d'une question d'écriture et de communication que de véritable nature du cadre d'intervention.

Par ailleurs, bien que le cadre d'intervention n'indique pas de plafond, les communes rencontrées témoignent d'une confusion entre cadres d'interventions qu'il conviendrait de lever en écrivant clairement les lignes de partage sur les documents de programmation (y compris la demande de concours ou l'élaboration d'une notice d'accompagnement). Cette confusion résulte de la rédaction concernant l'éligibilité du CI 323-3 du PO FEDER « aménagements et équipement touristiques publics » dont la formulation est la suivante : « *ne sont pas éligibles à ce cadre : - les projets (études/travaux) d'un montant inférieur à 50 000 € HT, susceptibles de bénéficier du dispositif FEADER 413.1, « Aménagement et petits équipements touristiques publics en milieu*

⁸ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GAL Mi-Pentès et Cirques, Plaines et Volcans.

rural »⁹

Les représentants des communes rencontrées ont ainsi indiqué la difficulté d'orienter des projets, souvent supérieurs financièrement au montant indiqué par le CI 323-3 du PO FEDER vers Leader, réservé, ainsi que son nom l'indique, aux « petits équipements touristiques ». A contrario, les projets de plus grande envergure mais inférieurs au seuil de 1000000 d'euros ne trouvent, du fait de cette confusion, de financeur.

Il apparaît ainsi urgent de positionner la stratégie des GAL sur ce CI 413-4 et de communiquer clairement sur la réelle possibilité de financer des opérations de plus grande envergure que celle prévue par son intitulé. Le dépôt au GAL Mi-Pentes du projet de valorisation des Hauts de l'Ouest, portés par la TCO, d'un montant total de plus de 700 000 euros va certainement permettre de trancher cette question par une prise de position du comité de programmation : *est-ce que Leader prend l'orientation de financer des opérations d'équipements touristiques d'une certaine envergure sur les Hauts, quelles sont alors les limites « déontologiques » à construire ou garde-t-il l'option d'intervenir uniquement sur de « petits équipements » ?*

➤ ***La « concurrence » d'autres cadres d'intervention proches***

Face à la complexité des mécanismes d'intervention de l'axe 4 LEADER, certaines communes ont exprimé leur préférence, lorsqu'elles sont éligibles, pour des cadres d'intervention proches tels que le dispositif FEADER 313.1 « Soutien à l'opération Villages Créoles » et FEDER 3.09 « Structuration et valorisation des bourgs des hauts et de mi-pente ». En tout état de cause, il apparaît que la limite entre ces dispositifs est peu visible pour le porteur de projet.

➤ ***Un suivi plus ajusté***

Le cadre d'intervention 413-4 n'est pas suivi par un assistant technique de dispositif mais directement par un chef de projet de GAL.

Si des communes importantes ont les moyens en ressources humaines de suivre les projets de demande de subvention, des témoignages ont exprimé l'intérêt, vu la spécificité du programme LEADER et la complexité de sa mise en œuvre, d'un accompagnement supplémentaire. Le représentant de la commune de Saint-Joseph a ainsi fortement appuyé le rôle de l'animation territoriale et des équipes techniques du GAL dans l'avancement de son projet.

Aussi, malgré les efforts réalisés par les équipes techniques pour véhiculer l'information sur ce cadre d'intervention et sur LEADER en général, il apparaît souhaitable de renforcer, de manière continue, la mise en œuvre du dispositif en lui affectant de ressources humaines supplémentaires, en termes d'animation et d'accompagnement, notamment auprès des petites communes.

➤ ***Les dépenses éligibles***

Le cadre d'intervention, par souci d'homogénéité avec l'ensemble des cadres d'intervention et par respect du livre de procédures, ne prend pas en compte certaines dépenses, éligibles cependant au règlement du FEADER¹⁰.

Celles qui semblent représenter un écueil pour les communes rencontrées sont les coûts de main d'œuvre en régie et les projets de signalétique. Une discussion pourrait être engagée avec le partenariat, notamment le conseil régional, pour étudier les conséquences d'une réintroduction de ces dépenses dans le cadre de l'éligibilité.

⁹ Il existe probablement une erreur de rédaction, il s'agit du CI 413-4 « Aménagement et petits équipements touristiques publics en milieu rural »

¹⁰ Règlement (CE) no 1698/2005 DU CONSEIL du 20 septembre 2005.

Par ailleurs, même si cela n'est pas écrit dans le cadre d'intervention, les projets financés ne concernent que les terrains appartenant à la commune. Or, certaines communes (notamment la commune de l'Entre-deux, rencontrée par les consultants), sans être propriétaires du foncier, ont des baux de location à long terme qu'elles souhaiteraient rendre éligibles afin de pouvoir accéder aux mécanismes d'intervention.

5.7 Cadre d'intervention 413-5 - Consolidation et promotion du secteur associatif en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des Hauts

5.7.1 Description du cadre d'intervention

➤ *Objet du cadre*

L'objectif du cadre est de faire face aux mutations sociales des Hauts, en soutenant les associations en tant que vecteurs de cohésion sociale et de développement territorial. Pour cela il s'agit de :

- Donner des soutiens aux structures ou à leur encadrement
- Soutenir des projets structurants inscrits dans la dynamique de développement des quartiers

Les projets soutenus sont :

- La création d'activité
- L'échange générationnel, intergénérationnel, inter-quartiers, inter-région, entraide, etc.
- L'économie sociale et solidaire et plus particulièrement les services de proximité
- L'éducation populaire
- L'usage des NTIC en milieu rural
- L'histoire, le patrimoine, le capital interculturel

➤ *Dépenses éligibles*

- Les investissements matériels neufs, investissements immatériels directement liés à la mise en œuvre de projets,
- Ingénierie interne ou externe (étude, évaluation, renforcement des capacités des adhérents et des cadres, assistance technique, etc.)
- Frais de personnels et de fonctionnement directement liés au projet
- Achats de prestation de service (communication, création de sites internet, etc.)

5.7.2 Niveau de mise en œuvre

Tableau 19 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	6	110	79 920	529 200	15%	818 400	10%	1 298 400	6%
Cirques Plaines et Volcans	3	86	16 061	429 600	4%	621 600	3%	1 051 200	2%
Total	9	196	95 981	958 800	10%	1 440 000	7%	2 349 600	4%

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

Le tableau montre un taux d'avancement financier faible et une différence de 11 % entre les deux GAL. Ceci peut s'expliquer par le contexte géographique des projets financés dont la majorité relève des CTL du sud, de l'ouest et du sud ouest, c'est-à-dire des zones plus urbanisées auxquelles le cadre d'intervention propose une réponse adaptée aux enjeux sociaux des

quartiers. On peut avancer l'hypothèse que sur le territoire du GAL Plaines, Cirques et Volcans, les enjeux sont différents, même si deux des trois projets financés par ce cadre relèvent d'actions portant sur l'échange interculturel à Cilaos et l'animation des quartiers de la Plaine des Palmistes.

Il est à remarquer également le décalage entre le taux d'avancement financier du GAL Mi Pentès et celui, beaucoup plus faible, du nombre de dossiers programmés (5 % par rapport à la valeur cible) Si l'on essaye de répartir la valeur cible sur l'ensemble de la programmation (par ex : sur une période de 5 ans, la valeur cible représente une programmation de 22 projets/an au total pour le GAL Mi Pentès), le taux de programmation en nombre de projets est de 27 % à l'heure actuelle. Ceci s'explique en partie par la présence d'un opérateur, la Fédération Départementale des Associations Rurales, qui est à l'origine, à elle seule, de 2 projets programmés d'un montant supérieur à 22 000 euros alors que la moyenne des subventions accordées aux autres porteurs de projets est de 13 240 euros.

Tableau 20 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentès	10 206	79 920	13%	1 298 400	1%	21 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	0	16 061	0%	1 051 200	0%	21 % maq.	40 % maq.
Total	10 206	95 981	11%	2 349 600	< 1%	21 % maq.	40 % maq.

Source : ASP

Seuls trois dossiers à ce jour sont payés, ce sont tous des dossiers qui ont été programmés en décembre 2009 ou juillet 2010. Ceci explique le très faible niveau de paiements enregistrés par le dispositif. Cependant, il est à noter l'existence de demandes de paiement déposées en décembre 2010 qui devraient bientôt être mises en paiement, sans représenter pour autant un véritable levier de progression pour 2011 (le montant total des demandes de paiement en cours est de 35 160 euros, ce qui est de toute façon très insuffisant pour réaliser les objectifs de la maquette de paiements).

➤ **Détail des opérations**

13 dossiers, ont été instruits ou sont en cours d'instruction par des associations dans le cadre de ce dispositif. Ils concernent essentiellement des projets visant à porter une animation et une dynamique sociale sur leur territoire, basés sur la tradition, la culture, l'art et le sport : création et développement d'ateliers socioculturels, activités sportives.

Un projet porté par une association sur la Plaine des Grègues a une orientation plus patrimoniale avec l'objectif de réaliser au travers d'enquêtes un inventaire des savoir-faire traditionnels véhiculés par la tradition orale des générations précédentes. Ce projet ambitieux (50 000 euros) allie différents objectifs portés par ce cadre d'intervention : l'échange intergénérationnel, le lien social tissé grâce aux enquêtes réalisées, la préservation de l'identité des Hauts au service d'une cohésion sociale.

D'autres dossiers comme celui porté par le « domaine des Tourelles » à la Plaine des Palmistes (accueil du public pour visiter le domaine et animation d'ateliers artisanaux traditionnels) ou le Centre d'Insertion Sportive et Culturelle du Bernica (jardins tropicaux de cultures d'autrefois avec animations ouvertes au public) allient la préservation d'une identité des Hauts avec l'accueil touristique.

➤ **Montant et taux de subvention**

Le montant moyen global (FEADER+CPN) des subventions accordées est supérieur pour les opérations financées par le GAL Mi Pentès : 26 639 euros contre 8 923 euros pour celles approuvées par le GAL Cirques Plaines et Volcans. Cela s'explique, comme relevé plus haut, par les projets portés par la FEDAR et les Fangourins dont le montant est supérieur à la moyenne.

Il est à noter le décalage entre le montant moyen des subventions accordées et le montant de la maquette globale du cadre d'intervention qui s'élève à 2 164 000 euros, ce qui supposerait un potentiel de « petits » porteurs de projets en nombre suffisant pour réaliser la maquette. Ce n'est pas le cas, à ce jour, au vu du faible nombre de projets programmés (20 % par rapport aux objectifs de 2011).

Le taux de subvention est de 100 %, cependant un plafond est fixé à 50 000 euros. A ce jour, aucun dossier d'un montant supérieur au plafond n'a été présenté... le montant le plus élevé attribué dans le cadre d'intervention atteint néanmoins cette limite (association « les Fangourins »), ce qui laisse supposer l'existence d'autres projets sur le territoire, de même envergure.

➤ **Répartition sur le territoire**

L'implantation de la FEDAR sur l'ensemble de l'île fausse l'analyse en termes de liaison d'un projet à un CTL en particulier. Si l'on fait abstraction de ce constat, en prenant en compte uniquement la localisation des projets, le sud et l'ouest apparaissent comme les zones les plus porteuses (CTL sud, CTL ouest et CTL sud ouest).

5.7.3 Indicateurs de suivi

Tableau 21 : Indicateurs de suivi¹¹ du cadre d'intervention 413-5

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre de projets investissement et ingénierie	13	0	196
de résultats	Nombre de projets financés	13	0	-
	Nombre d'adhérents supplémentaires	81	0	-
	Nb d'emplois créés	1	0	-
	Nombre d'emplois consolidés	24	0	-
Indicateurs d'impact	Population visée par le projet	12785	0	-

Source : ASP

A ce jour, aucun projet n'a entièrement été réalisé, même si 4 dossiers sont en cours de réalisation, le nombre des projets programmés ne représente que 4 % des objectifs ciblés par le nombre de projets d'investissement et d'ingénierie.

Il n'est pas possible à ce stade de réaliser une analyse fine des indicateurs de résultat et d'impact car aucune valeur référence n'est fixée. On peut cependant noter un résultat controversé en matière d'emplois créés. Seule une création d'emploi est prévue alors que 24 emplois sont consolidés, pour la plupart des emplois dans le monde associatif dont il s'agit de garantir la pérennité. Au travers des actions menées et grâce à l'éligibilité des dépenses de fonctionnement, le cadre d'intervention remplit son rôle de soutien aux associations locales, vectrices de lien et de cohésion.

¹¹ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentès et Cirques, Plaines et Volcans.

Par ailleurs, l'objectif de ce cadre d'intervention n'est pas spécifiquement de créer de l'emploi mais de créer une dynamique territoriale basée sur l'échange et l'animation. A ce titre, il est à noter que 13 projets permettent d'impliquer 9749 personnes. Les principaux projets à l'origine de ce résultat sont des projets d'animation, ouverts au public : « en vie les Hauts » porté par la FEDAR et « le kan des marrons » cumulent 70 % du montant de l'indicateur.

5.7.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution

➤ *Le contenu général*

L'objectif général de ce cadre est large et ambitieux (« Faire face aux mutations sociales des Hauts, en soutenant les associations »), mais il manque une déclinaison précise en objectifs opérationnels qui pourraient davantage guider son application. Exemples :

- « Mobiliser, promouvoir/valoriser et capitaliser les potentialités du territoire et des hommes » : de quelles potentialités s'agit-il en particulier ?
- « Favoriser les actions de qualité » : une définition de ce que les GAL attendent en termes de qualité sur les projets éligibles au cadre paraît nécessaire.

Cette recommandation, qui a été émise très tôt dans l'évaluation, est en cours de concrétisation par les acteurs du dispositif. Une nouvelle rédaction devrait être prochainement validée par le GAL.

➤ *Les critères de recevabilité*

Les promoteurs visés par ce cadre d'intervention sont des « petites » associations dont l'organisation interne est à renforcer (3 projets présentés à l'ATD n'ont pu voir le jour pour des raisons internes) et ont peu de projets structurants. Elles ont peur des procédures compliquées du programme LEADER et préfèrent s'adresser à d'autres mécanismes d'intervention portés par la CAF ou la Région.

Par ailleurs, les conditions financières sont souvent un obstacle à leur éligibilité (2 projets rencontrés par l'ATD ont été abandonnés car ils n'étaient pas à jour de leurs cotisations sociales). Leur trésorerie ne permet pas d'apporter la contrepartie nécessaire pour préfinancer un projet, même si celui-ci est subventionné à 100 %. Le FEADER permet de réaliser des avances mais les conditions d'ingénierie financière compliquées et exigeantes ne sont pas adaptées au contexte d'intervention du cadre. Il est important dès lors de considérer l'opportunité d'une généralisation dans la pratique du versement d'avances par la contrepartie nationale. En effet, seul un projet a bénéficié de cette pratique dans ce cadre d'intervention, il s'agit de la Fédération de pêche à St Joseph (FD APPMA) pour l'aménagement d'un pôle départemental d'initiative pêche nature. Le co-financeur concerné est le Conseil régional dont la direction relevant des affaires culturelles et sportives propose aux porteurs de projet le versement d'une avance correspondant à 50 % du montant de la subvention allouée, dès la notification de celle-ci. Le co-financeur n'envisage pas de reconduire ou de généraliser cette pratique mais plutôt de la limiter à des projets n'excédant pas un plafond fixé.

➤ *Les dépenses retenues*

Le cadre d'intervention ne permet pas le financement des frais de location, de construction ou de réhabilitation d'un local, même si cela n'est pas explicitement écrit (ceci a donné lieu à des malentendus avec les porteurs de projet). Il s'agit d'étudier l'ouverture des dépenses éligibles autorisées par le décret d'éligibilité des dépenses ¹² à l'acquisition d'immeubles, aux travaux de

¹² Art. 5 et 14 du décret 2009-1452 du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural.

rénovation (lorsqu'il ne s'agit pas d'auto-construction) ou aux frais de location, dans les limites prévues par l'application du décret et par le contexte partenarial de gestion du livre réunionnais des procédures.

5.8 Cadre d'intervention 413-6 - Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique des Hauts

5.8.1 Description du cadre d'intervention

➤ **Objet du cadre**

L'objectif de ce cadre est de permettre l'identification, la préservation, la valorisation du patrimoine immatériel et matériel et parallèlement d'encourager la production artistique dans les Hauts. Les objectifs opérationnels ciblés sont relatifs :

- A la valorisation et la transmission du patrimoine traditionnel rural, qu'il s'agisse du bâti, du culturel ou des savoir-faire.
- Au soutien de la production artistique notamment lorsqu'elle permet de faire le lien avec l'identité et le patrimoine des Hauts.
- A la création de dynamiques culturelles et de communication basées sur l'échange entre habitants et entre cultures.

➤ **Dépenses éligibles**

- Des dépenses d'ingénierie liées :
 - Aux prestations d'études,
 - A l'identification et à l'émergence des idées et ressources sur le territoire,
 - A la réalisation d'études de faisabilité, assistance technique, etc.
- Des dépenses d'investissements matériels et immatériels liées :
 - A la restauration mobilière et immobilière,
 - Aux travaux d'embellissement de façades de toitures de jardins, d'espaces naturels remarquables,
 - A l'aménagement de lieux d'animation, aménagement de résidences d'artistes,
 - A l'achat de matériels et matériaux, signalétique,
 - A la réalisation de support de communication et d'évènementiels,
 - A la réalisation de films, documentaires, manuels, guides, éditions, etc.
- Des dépenses d'honoraires liées
 - A l'organisation d'évènementiels
 - A des actions d'animation

5.8.2 Niveau de mise en œuvre

Tableau 22 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets		Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
	Projets programmés	Valeur cible 2014							
Mi-Pentes	4	75	61 991	233 400	27%	350 100	18%	583 500	11%
Cirques Plaines et Volcans	8	75	51 222	233 400	22%	350 100	15%	583 500	9%
Total	12	150	113 213	466 800	24%	700 200	16%	1 167 000	10%

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

Le taux de programmation est faible comparé à la maquette globale du cadre d'intervention. L'avancement annuel est légèrement plus élevé mais n'atteint que 16 % en milieu d'année 2011. 4 dossiers sont actuellement en cours d'instruction, leur programmation avant la fin de l'année (environ 77 000 euros de montant global total FEADER+CPN) devrait permettre de relever le taux de programmation du FEADER en 2011 à 23 %, mais cela ne contribue que de 3 points à la progression de la maquette totale.

Tableau 23 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	1 059	61 991	2%	583 500	11%	21 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	35498	51 222	69%	583 500	6%	21 % maq.	40 %maq.
Total	36 556	113 213	0%	1 167 000	3%	21 % maq.	40 %maq.

Source : ASP

Un seul projet a été soldé, à la date du 30/04/2011. Il s'agit de celui porté par l'association Cabaret Pat'Jaunes sur le territoire du GAL Plaines Cirques et Volcans. Un premier paiement a été réalisé pour un projet porté par le Théâtre des Alberts, programmé en décembre 2009 et une autre demande de paiement est en cours (Vergers de la Chapelle) depuis juin 2010. 4 autres dossiers programmés en 2009 et 2010, engagés, devraient également établir des demandes de paiement. Ces délais expliquent le faible niveau des paiements ainsi que les difficultés financières des porteurs de projet à engager les dépenses nécessaires à la présentation de factures acquittées exigées pour tout règlement financier.

➤ **Détail des opérations**

Il est parfois difficile d'établir une limite qui n'est pas explicite entre les deux cadres d'intervention 413-5 et 413-6. Il arrive parfois même quelquefois, que quelques projets soient saisis – suivant le document de gestion consulté – dans l'un ou l'autre cadre.

Globalement, les projets relevant du cadre d'intervention 413-5 ciblent plus un objectif d'ordre social même s'ils relèvent de la production artistique ou de la préservation du patrimoine (par exemple le domaine des Tourelles crée une animation en milieu rural autour des ateliers d'artisans éparpillés dans son enceinte), alors que le cadre d'intervention 413-6 s'oriente plus concrètement vers l'opération en elle-même (par exemple la production de CD musicaux ou des résidences d'artistes).

21 projets sont actuellement en accompagnement, en cours d'instruction ou de réalisation. Presque la moitié des projets financés (46 %) est représentée par la production musicale autour de la musique traditionnelle des Hauts de la Réunion ou l'art du spectacle. Le reste est représenté par des projets de préservation patrimoniale (4 seulement), des résidences d'artistes, et de la promotion artistique en général.

75% des projets sont portés par des associations, elles représentent en volume financier 96 % de la programmation à l'heure actuelle.

➤ **Montant et taux de subvention**

Le montant moyen des subventions attribuées (FEADER+CPN) est de 21 342 euros pour le GAL Cirques Plaines et Volcans et de 12 914 euros pour le GAL Mi Pentes. La différence s'explique par la présence sur le territoire Cirques Plaines et Volcans d'un projet de construction d'une scène de spectacle, porté par l'association Bilimbis qui s'élève à 60 000 euros ; et d'un cabaret musical à la Plaine des Cafres d'un montant de 59 000 euros portés par l'association Pat'Jaunes. Par

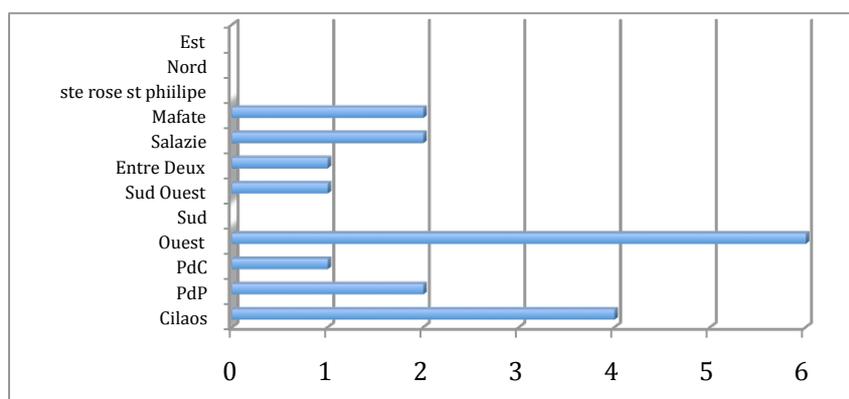
ailleurs, il est à signaler, que trois porteurs de projet seulement cumulent 80 % des subventions accordées.

Le cadre d'intervention limite les subventions à 50 % du montant du projet pour les particuliers et à 75 % pour les associations. De plus, un plafond est fixé à 30 000 euros pour l'ingénierie et les honoraires et 60 000 euros pour les investissements. Si le plafond ne semble pas être un obstacle (propos recueillis lors des enquêtes), l'exigence de contrepartie privée pour les promoteurs s'élève à 60 380 euros, ce qui représente un effort moyen de 6 700 euros par association, coûteux, dans un contexte de trésorerie financière difficile.

➤ **Répartition sur le territoire**

Les projets sont relativement bien répartis sur le territoire avec une concentration sur les CTL de l'ouest et celui de Salazie (4 projets chacun). L'Est et le Nord n'ont aucun projet.

Figure 16 : Localisation des projets portés par les deux GAL dans le cadre d'intervention 413-6



Source : données de suivi des GAL

5.8.3 Indicateurs de suivi

Tableau 24 : Indicateurs de suivi¹³ du cadre d'intervention 413-5

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre de projets investissement et ingénierie	4	0	30
	Nombre de projets investissement et ingénierie	12		120
de résultats	Nombre de projets /réhabilitation patrimoine bâti	1	0	-
	Nombre de création de sites à vocation culturelle/pédagogique/artistique	4	0	-
	Nb de projets de réhabilitation de sites à vocation culturelle, pédagogique et artistique	1	1	-
	Nombre de projets artistiques soutenus	1	1	-

Source : ASP

A l'instar d'autres cadres d'intervention, on relève l'absence de valeurs cibles, notamment pour les seuls indicateurs réalisés, qui ne permettent pas une analyse détaillée.

Deux observations cependant :

- Ce tableau confirme la faible présence de projets de restauration ou de réhabilitation de patrimoine bâti, en raison de la difficulté pour les promoteurs de faire face à

Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

l'exigence prévue par le dispositif d'apport de financement privé au vu des investissements nécessaires à ces opérations.

- Il serait nécessaire de doubler le nombre de projets d'investissement et d'ingénierie tous les ans d'ici 2014 et de presque tripler celui des associations pour atteindre les valeurs ciblées.

5.8.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marge d'évolution

➤ Critères d'analyse du dossier

L'obstacle majeur sur ce point est commun aux deux cadres 413-5 et 413-6 : la complexité de la procédure LEADER, particulièrement pour le public ciblé par ce cadre d'intervention. Les « petites » associations qu'ils entendent accompagner sont dans l'incapacité de fournir l'ingénierie ou les moyens nécessaires à la simple constitution administrative du dossier (elles sont souvent composée par des bénévoles) et préfèrent des financements plus accessibles. D'autant que les projets concernés sont également des « petits projets ». Par conséquent, le cadre est déserté par les « petites » structures. Seules des associations plus importantes ont les moyens et le temps d'investir du temps et des compétences dans l'élaboration d'une demande de concours LEADER.

La lourdeur de cette procédure n'est pas allégée par l'accompagnement et l'ingénierie apportés par LEADER au travers des ATD. Il apparaît ainsi nécessaire, particulièrement pour ces dispositifs ambitieux, de renforcer leur action sur le terrain pour faire face aux difficultés administratives et réglementaires.

Même s'il est moins important car moins fréquent également vu la typologie des projets, un autre point est à mentionner car il suppose un risque de blocage à venir pour certains projets de restauration et de réhabilitation du patrimoine bâti. A l'instar du cadre d'intervention du 413-2, les critères d'intégration paysagère retenus pour le choix des dossiers ne sont pas clairement explicités dans le cadre d'intervention, ni référencés dans le plan de développement des GAL. Certains dossiers peuvent ainsi être bloqués dans leur avancement par ignorance des conditions à respecter afin d'être en harmonie avec leur environnement. Il en est de même pour les accompagnateurs du porteur de projet qui sont ainsi soumis aux exigences particulières d'administrations différentes tant que l'expérience n'a pas fait son œuvre. Il serait donc bienvenu d'entamer des réflexions avec les instances concernées (DRAC, CAUE, etc.) afin de répertorier les conditions requises et les intégrer, par écrit, dans le cadre et éviter ainsi les déconvenues au porteur de projet.

➤ Les modalités financières

Les constatations ci-dessus s'ajoutent à des modalités financières qui sélectionnent, en réalité, les projets sur la base d'une souplesse de trésorerie. Il s'agit, d'après les opérateurs rencontrés, du principal frein et un obstacle majeur dans l'avancement de ce cadre d'intervention. Le taux d'intensité de la subvention (50 % pour les particuliers, 75 % pour les associations) implique l'existence d'une capacité de cofinancement des projets...ce qui n'est pas le cas des « petites » associations ou des promoteurs particuliers. D'autant que le versement des avances de la contrepartie nationale n'est pas un acquis.

Il serait dès lors opportun de lancer une réflexion au niveau des GAL et du partenariat pour connaître l'impact d'une augmentation de l'intervention du cadre 413-6, sur la base (permise par le règlement européen du programme de développement rural ¹⁴) d'une intervention

¹⁴ Annexe du Règlement CE n°1698/2005.

maximale à l'instar de son cadre homologue 413-5 (taux d'intensité de 100 %) ou modulable en fonction de critères définis (de qualité, d'innovation, de développement durable, etc.).

Le déplafonnement de la mesure n'est pas mentionné comme un obstacle à l'arrivée des projets, comme le montre le montant moyen des projets programmés, calculé ci-dessus.

5.9 Cadre d'intervention 421-1 - Coopération interterritoriale et transnationale

5.9.1 Description du cadre d'intervention

La coopération LEADER n'a pas encore été mise en œuvre à la Réunion. Une proposition de cadre d'intervention de chacun des GALs a été soumise à l'approbation des différentes instances locales (CAH, CR, CG, AGILE). Les GALs sont toujours en attente de leurs validations. La présentation du cadre d'intervention et des dépenses éligibles est donc à considérer comme projet.

➤ *Objet du projet de cadre d'intervention*

Le dispositif vise à financer des partenariats entre acteurs des territoires des GAL Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans, et ceux des GAL nationaux et européens. Il s'agira de :

- créer les conditions du partenariat avec les autres GALs (contacts, missions exploratoires, etc.) afin de confirmer les intérêts réciproques, de définir une stratégie préalable et les actions à conduire sur la période 2011-2014,
- organiser des voyages d'études pour les référents des CTL,
- participer aux actions communes concernant le programme de coopération préalablement défini,
- mettre en œuvre les supports de travail adapté au cadre de la coopération,
- organiser un séminaire à la Réunion avec la participation de partenaires nationaux et/ou européens engagés dans le programme de coopération avec le GAL Mi-Pentes.

➤ *Dépenses éligibles prévues*

Sont notamment retenues comme dépenses éligibles les dépenses afférentes à :

- élaboration, réalisation et diffusion de supports d'information et de communication matérielle ou immatérielle,
- frais d'études et d'expertises, d'interprétariat,
- frais de location de salles ou de support et d'animation,
- frais de transport, de fret et frais de séjour en Métropole et en Europe,
- frais de correspondance,
- frais de transport à la Réunion (dans le cadre de l'accueil des partenaires),
- salaires et charges salariales, rémunérations contribuant directement à l'action.

5.9.2 Niveau de mise en œuvre

Le tableau ci-dessous montre l'absence de programmation sur ce cadre d'intervention. Le budget prévu correspond à 0,5 % de celui prévu pour l'ensemble de l'axe 4.

Tableau 25 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 30/04/2011

GAL	Nombre de projets programmés	Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog. /obj. 2010	Objectif fin 2011 (€)	% prog. /obj. 2011	Maquette globale (€)	% prog. /maq.
Mi-Pentes	0	0	21 000	0 %	25 800	0 %	50 100	0 %
Cirques Plaines et Volcans	0	0	21 000	0 %	25 800	0 %	50 100	0 %
Total	0	0	42 000	0 %	51 600	0 %	100 200	0 %

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

5.9.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les principaux indicateurs de suivi prévus dans le projet de cadre d'intervention.

Tableau 26 : Indicateurs de suivi¹⁵ du cadre d'intervention 421-1

Type d'indicateurs	Indicateurs	Valeurs prévues	Valeurs réalisées	Objectifs 2014
de réalisation	Nombre d'accords de partenariats signés	0	0	3
	Nombre d'actions de coopération	0	0	3
	Nombre de missions exploratoires	0	0	2
	Nombre de voyages d'études	0	0	2
	Nombre d'acteurs locaux concernés par les voyages d'études	0	0	20
	Nombre de séminaires organisés à la Réunion	0	0	1
	Nombre de partenaires (structure) reçus	0	0	3
	Mission de suivi et de synthèse	0	0	1
	Nombre d'actions de valorisation des actions de coopération	0	0	3

Source : GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes

5.9.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

Le principe même des programmes LEADER nécessite un important travail en réseau à l'intérieur des GAL, mais aussi à l'extérieur. A ce titre, le partage des expériences et la coopération entre ces structures et entre leurs territoires apparaissent comme étant très importantes, voire nécessaires, et de ce fait cette mesure qui encourage cette coopération est très pertinente.

Sur 2010, les GAL ont pris des contacts informels avec des partenaires de Métropole. Ces contacts devraient se concrétiser en 2011 par des missions et rencontres :

- séminaire des nouveaux GAL à Bruxelles,
- organisation d'une mission des référents des CTL en septembre 2011.

Les contacts identifiés sont :

- GAL Pays d'Aquitaine,
- GAL du Livradois-Forez,
- GAL Pays de l'Eyre,
- GAL des Monts du Pilat,
- Pays de l'Armagnac.

Malgré les contacts pris, ces actions semblent difficiles à mettre en œuvre ; la distance de la Métropole est avancée comme raison.

Ce cadre est à rapprocher de l'action du Réseau Rural à l'île de la Réunion dont le fonctionnement devrait être impulsé à court terme avec la mise en place d'une cellule d'animation. Le principe de coopération de l'axe 4 LEADER en fait un pilier du réseau rural et dans ce cadre un rapprochement des GAL réunionnais avec leurs homologues nationaux ou européens est à souhaiter afin de partager les échanges d'expérience et de savoir faire.

¹⁵ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

5.10 Cadre d'intervention 431-1 - Fonctionnement des GALs, acquisition de compétences et animation

5.10.1 Description du cadre d'intervention

➤ *Objet du cadre d'intervention*

Il s'agit de favoriser la réalisation des stratégies locales de développement par la mise en œuvre d'une gouvernance spécifique au programme LEADER faisant appel prioritairement aux acteurs privés des territoires aux différents échelons du projet. L'animation et l'appui à cette gouvernance nouvelle sera assurée par l'équipe dirigeante et l'équipe technique de chaque GAL au sein de leur périmètre d'intervention respectifs.

Les équipes des GAL devront travailler en synergie avec les autres acteurs du développement et notamment avec les animateurs territoriaux du programme de développement des Hauts ruraux.

➤ *Dépenses éligibles*

- Principalement, les frais de personnel réels administratifs et techniques, liés à l'action, et justifiés par des bulletins de salaire limités aux salaires bruts ainsi qu'aux frais liés aux cotisations patronales obligatoires résultant d'un dispositif réglementaire ou d'un accord collectif étendu.
- Locations immobilières concourant directement à l'action subventionnée dès lors qu'elles sont justifiées par une facturation directe ou une ventilation analytique de la dépense affectée au m² utilisé et attestée par des pièces à valeur probante.
- Les frais liés aux remboursements de compétences mises à disposition des GALs par des organismes tiers, de manière continue ou ponctuelle.
- Les frais liés à l'animation générale de la gouvernance et à la tenue des réunions des différents échelons des comités de programmation.

En outre, le dispositif pourra financer notamment :

- La réalisation d'études portant sur le territoire concerné et leurs dynamiques.
- La mise en place d'actions de communication et d'échanges sur le territoire, les frais de valorisation des stratégies locales de développement spécifiques à LEADER (publications, moyens médias, site internet, plaquettes d'informations, autres...).
- Les frais liés à la formation de l'équipe technique et des membres des différents organes de programmation.
- Les frais liés au renforcement du suivi ou de l'évaluation du programme.
- Les frais de déplacement de l'équipe technique.
- Les premiers investissements mobiliers d'installation liés notamment à l'équipement informatique et à l'agencement des différents sites d'accueil des CTL ou CP.

5.10.2 Niveau de mise en œuvre

Le budget prévu sur cette mesure 431 représente 16 % de celui prévu pour l'ensemble de l'axe 4. Le tableau ci-après montre la programmation et la consommation par rapport à la maquette.

Tableau 27 : Niveau d'avancement de la programmation du financement FEADER au 31/12/2010

GAL	Nombre de projets programmés	Montant programmé (€)	Objectif fin 2010 (€)	% prog./obj. 2010	Maquette globale (€)	% prog./maq.
Mi-Pentes	2	337 292	399 367	84 %	1 309 752	26 %
Cirques Plaines et Volcans	2	338 050	399 367	85 %	1 309 752	26 %
Total	4	675 342	798 734	84 %	2 619 504	26 %

Source : ASP

Les montants programmés correspondent aux budgets prévisionnels éligibles des GAL, des deux premières années de programmation. Les montants payés représentent les sommes versées par l'ASP, sur la base des dépenses réalisées par les GAL. De manière globale, les GAL n'ont consommé que 31 % de leur plan de financement.

Tableau 28 : Niveau d'avancement des paiements du financement FEADER au 31/12/2010

GAL	Montant payé (€)	Montant programmé (€)	% payés /prog.	Maquette globale (€)	% payés /maq.	Objectif fin 2010	Objectif fin 2011
Mi-Pentes	123 709	337 292	37%	1 309 752	9%	22 % maq.	40 % maq.
Cirques Plaines et Volcans	85 387	338 050	25%	1 309 752	7%	21 % maq.	40 %maq.
Total	209 096	675 342	31%	2 619 504	8%	21 % maq.	40 %maq.

Source : ASP

Le programme ayant démarré mi-2009, l'année 2010 a été la première année « pleine » et les budgets prévisionnels ont été surestimés. Pour 2011, le budget prévisionnel a donc été évalué sur la base des dépenses réalisées en 2010.

➤ **Détail des opérations**

Les 4 projets programmés sont les plans de financement du fonctionnement et de l'animation des deux GAL, pour les années 2009 et 2010. Les dépenses réalisées, éligibles au titre du cadre d'intervention 431-1, concernent trois principaux postes de dépenses :

- Les prestations de services, qui regroupent les dépenses liées au fonctionnement des instances (CTL et CP), à des missions extérieures, de la communication, l'organisation ou participation à des évènements et la mise en œuvre de la présente évaluation à mi-parcours. Pour l'ensemble des deux GAL, ce poste correspond à 4 % des dépenses réalisées.
- les services extérieurs, qui rassemblent les dépenses liées aux locations immobilières et mobilières, les frais de voyages (transport des techniciens à Mafate et des membres CTL vers les lieux de réunions) et les frais d'expert comptable et commissaire aux comptes. Pour l'ensemble des deux GAL, ce poste correspond à 9 % des dépenses réalisées.
- les frais de personnels, qui englobent les salaires, les charges sociales et les prestations extérieures (AREP). Pour l'ensemble des deux GAL, ce poste correspond à 87 % des dépenses réalisées.

5.10.3 Indicateurs de suivi

Le tableau ci-après donne les indicateurs de suivi du cadre d'intervention. Les équipes d'animation ont bien été mises en place, mais ces indicateurs montrent la difficulté qu'ont les GAL à programmer des projets. L'instruction encore limitée de projets ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés en :

- nombre de projets présentés aux CTL (46 %),
- nombre de réunions des CTL (58 %),
- nombre de projets financés en CP (41 %).

Néanmoins, on observe une forte implication des acteurs locaux mobilisés au travers des CTL, où l'objectif est largement atteint.

Tableau 29 : Indicateurs de suivi¹⁶ du cadre d'intervention 431-1

Type d'indicateurs	Indicateurs	Objectifs	Valeurs réalisées 2009	Valeurs réalisées 2010
Indicateurs du P.O	Nombre de réunions des Comités Techniques Locaux (CTL)	48/ an	33	28
	Nombre de réunion des Comités de Programmation (CP)	8/ an	4	8
	Nb de réunions du comité d'experts et d'évaluation	1/ an	0	2*
Indicateurs spécifiques complémentaires du cadre d'intervention	Nombre de projets présentés aux CTL	170/ an	39	78
	Nombre de projets financés en CP	150/ an	18	62
	Effet de levier du FEADER sur les crédits publics ou privés programmés	40 %	66 %	-
	Nombre d'emplois créés pour le fonctionnement des GALs	9,5 ETP	6,5 ETP	7,5 ETP
	Nombre d'acteurs locaux mobilisés au travers des CTL	144/ an	169	175
	Nombre d'acteurs mobilisés au travers des CP	60/ an	56	53
	Nombre d'experts mobilisés dans le comité d'experts	12/ an	0	6*

Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

5.10.4 Eventuelles difficultés relatives au cadre d'intervention et marges d'évolution

L'analyse détaillée du fonctionnement des GAL est présentée dans le chapitre 6 « Analyse qualitative », ci-après. Trois thèmes sont abordés :

- Le chemin critique des dossiers,
- L'animation et le pilotage du programme,
- Le fonctionnement des instances.

¹⁶ Les valeurs prévues sont issues des projets programmés et les valeurs réalisées ne prennent en compte que les projets soldés. L'objectif 2014 correspond à la somme des objectifs fixés par les GAL Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans.

5.11 Synthèse de l'analyse des cadres d'intervention

5.11.1 Tableau récapitulatif

Le tableau ci-après synthétise les principales recommandations avancées par cadre d'intervention de l'axe 4 LEADER.

Tableau 30 : Synthèse des recommandations par cadres d'intervention

Cadres d'intervention		Recommandations des évaluateurs
411-11	Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques	<ul style="list-style-type: none"> - Envisager une définition des champs liés à l'auto-construction dans le cadre de petits travaux et des contributions en nature. - Envisager l'ouverture du cadre d'intervention à l'éligibilité des baux, conformément au décret d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural. - Pris en charge des coûts d'indivision et des frais d'enregistrement notarié, conformément au décret d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural. - Etudier la possibilité d'ouvrir l'aide à des agriculteurs non connus des services AMEXA, pour la mise en œuvre de microprojets agricoles. - Majorer le taux des projets individuels pour les projets innovants ou de technologie avancée, permettant une maîtrise des ressources ou utilisant des process respectueux de l'environnement. - Préciser le délai de maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention. - Etablir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référents.
411-12	Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques	<ul style="list-style-type: none"> - Engager dès que possible une large communication sur les possibilités de financement LEADER, afin de dynamiser l'émergence de projets - Renforcer les moyens humains mis en place sur ce cadre d'intervention. - Envisager de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraires, dans les dépenses retenues. - Préciser le délai de maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention. - Etablir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référents. - Elever le taux de subvention des études à 100 % et de positionner le plafond d'aides à 20 000 €.
413-1	Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agrotourisme)	<ul style="list-style-type: none"> - Orienter le cadre sur la mise en place de visites d'exploitation, l'ouverture de fermes pédagogiques à destination des scolaires ou la création de sentiers botaniques. - Communiquer sur le soutien aux actions de promotion et de communication permettant l'organisation d'événementiels mettant en avant les terroirs et promouvant les produits. - Ouvrir le cadre d'intervention à des promoteurs non agricoles, comme l'office de tourisme ou certaines associations. - Ouvrir le cadre d'intervention à l'hébergement et la restauration, avec un cadrage pour garantir une offre de qualité. - Etablir un cahier des charges précis spécifiant les exigences et recommandations à prendre en compte. - Envisager de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraires, dans les dépenses retenues. - Préciser le délai de maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention. - Etablir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référents. - Augmenter le taux de subvention des projets individuels à 75 % - Envisager un mouvement de maquette, vers le cadre d'intervention 411-11, si un réajustement s'avérait nécessaire.

Cadres d'intervention		Recommandations des évaluateurs
413-2	Soutien au développement économique dans la zone des Hauts	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser le type de dépenses éligibles avec « Travaux immobiliers de second œuvre : toiture, revêtement mur, sol et plafond, électricité, plomberie, menuiserie portes et fenêtres, cloison non porteuse. - Ouvrir le cadre d'intervention à la restauration hors label, avec définition d'un cahier des charges précis pour encadrer les projets et éviter de nombreuses dérives. - Adapter le cadre d'intervention, afin de subventionner les créations ou le développement d'activités dans Les Hauts, même si le siège de la société ne s'y situe pas. - Apporter une définition claire de ce qu'est l'intégration paysagère à La Réunion. - Supprimer le délai de carence de 3 ans entre deux aides. - Envisager une majoration de 20 % au taux de subvention des projets individuels pour les projets s'inscrivant dans une « démarche qualité » (hors certification). - Modifier le plafond d'aides des projets individuels, en s'alignant sur ceux des projets collectifs, soit 60 000 € pour les investissements et 30 000 € pour l'ingénierie. - Envisager de supprimer toutes dépenses acquittées en numéraires, dans les dépenses retenues. - Préciser le délai de maintien des investissements subventionnés pendant 5 ans, en mentionnant « à compter de la décision de financement », c'est-à-dire la date de la convention. - Etablir une liste fixe de pièces en concertation avec le service référents.
413-3	Hébergements publics de montagne	<ul style="list-style-type: none"> - supprimer la mention « le projet doit être en phase et en cohérence avec le 2ème axe du PDHR », afin de ne pas se contraindre à un objectif supplémentaire. - Envisager d'affecter un ATD, au moins une partie de son temps, à ce cadre d'intervention.
413-4	Aménagements et petits équipements touristiques publics dans les hauts	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser la nature des projets financés sur le cadre d'intervention et engager une communication auprès des communes. Ecrire clairement les limites avec les autres dispositifs existant dans le cadre de la stratégie régionale intégrée. - Renforcer, de manière continue, la mise en œuvre du dispositif en lui affectant de ressources humaines supplémentaires, en termes d'animation et d'accompagnement, notamment, auprès des petites communes. - Engager une discussion avec le partenariat pour étudier les conséquences d'une réintroduction des dépenses liées aux coûts de main d'œuvre en régie et aux projets de signalétique. - Ouvrir le cadre d'intervention aux baux de location à long terme, pour les communes, non propriétaires du foncier
413-5	Consolidation et promotion du secteur associatif en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des Hauts	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser les objectifs opérationnels du cadre d'intervention pour guider son application. - Considérer l'opportunité d'une généralisation dans la pratique du versement d'avances par la contrepartie nationale. - Ouvrir les dépenses éligibles à l'acquisition d'immeubles, aux travaux de rénovation (lorsqu'il ne s'agit pas d'auto-construction) et aux frais de location, qui sont autorisées par le décret d'éligibilité des dépenses.
413-6	Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique des Hauts	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les actions sur le terrain pour faire face aux difficultés administratives et réglementaires. - Entamer des réflexions avec les instances concernées (DRAC, CAUE...) pour répertorier les conditions requises à une bonne intégration paysagère. - Lancer une réflexion pour évaluer l'impact d'une augmentation du taux de subvention sur la base d'une intervention maximale (Taux d'intensité de 100%) ou modulable en fonction de critères définis (de qualité, d'innovation, de développement durable, etc.).

5.11.2 Recommandations globales

L'ensemble des orientations souhaitées par le contenu des cadres d'intervention est reprise à continuation, de manière transversale, par souci de lisibilité.

Deux niveaux sont proposés :

Des propositions à court terme - sans conséquence sur la révision du PDR-R et relevant simplement d'une validation locale par le CP et le CLS - et des propositions à moyen terme, plus lourdes à mettre en œuvre et impliquant une validation de la commission européenne

➤ ***A court terme***

Contenu des cadres

S'il ne s'agit pas de revoir la rédaction des cadres d'intervention sur un contenu qui a été approuvé par l'ensemble du partenariat, leur lecture s'avère parfois confuse, tant pour les porteurs de projets que pour les équipes techniques en charge de l'accompagnement des dossiers et les services instructeurs de cadres d'intervention proches.

La rédaction des cadres en général pourrait être précisée de manière à améliorer la lisibilité des enjeux et des objectifs ciblés. Deux cadres en particulier ont amorcé une réécriture, le 413-5 et le 413-6.

De même il apparaît nécessaire au vu de la confusion affichée par certains promoteurs, de clarifier les limites entre cadres et fonds d'intervention.

Modalités financières

Les modalités financières ont été écrites par souci d'harmonisation des cadres LEADER avec l'ensemble des procédures d'intervention. Sans déroger aux objectifs d'une gestion partenariale des fonds, une réflexion devrait être menée sur la possibilité d'assouplir certaines conditions financières :

- de manière modulable en fonction d'objectifs définis,
- plus complète en fonction du contexte financier particulier des porteurs de projets ciblés par un cadre d'intervention précis (ex : agriculteurs pour le 411-11, associations pour le 413-5 et 6) et des limites permises par le règlement européen.¹⁷

Par ailleurs, une solution est à trouver afin d'aider les porteurs de projet à faire face au préfinancement du projet et à l'arrivée progressive des paiements. Plusieurs pistes de réflexion ont fait l'objet de consultations avec les partenaires financiers du programme :

- Le versement d'avances par les collectivités locales, ce qui est déjà réalisé par le conseil général dans le cadre des dispositifs qu'il cofinance et du conseil régional pour certains projets relevant du 413-5 et du 413-6,
- Le préfinancement des projets par les co-financeurs (cf. paragraphe 6.2.4).

Les critères d'analyse des porteurs de projet

Il serait opportun de supprimer le délai de trois ans imposé pour présenter deux projets relevant du même porteur, notamment dans le cadre de projets structurants sur le territoire et dans le cadre du dispositif « petits projets ».

Certains cadres d'intervention demanderaient à étudier l'élargissement de l'éligibilité à des porteurs et des actions non prévus à l'origine, à titre d'exemple :

- Agriculteurs non inscrit à l'AMEXA, un rapprochement pourrait se faire sur la réflexion à mener dans ce sens, en collaboration avec les autres régions ultrapériphériques pour lesquelles le problème du statut du porteur se pose également.
- Ouverture du cadre 413-1 à l'hébergement et la restauration en milieu rural par des actifs agricoles, dans le cadre d'une charte de qualité dont la rédaction pourrait faire l'objet de réflexions et d'animation portées par les CTL.
- Ouverture de tous les cadres aux actions de communication et de promotion.

¹⁷ Annexe du Règlement CE n°1698/2005.

➤ ***A plus long terme, mais en prévision de la révision du PDR-R en 2012***

Reprogrammations éventuelles

Il s'agit de suivre l'avancement du programme par cadre d'intervention et de reprogrammer les cadres dont la réalisation manquerait d'élan, malgré la mise en œuvre de nouvelles résolutions. En l'occurrence, cette modification pourrait viser en particulier une reprogrammation du CI 413-1 au profit du CI 411-11.

Introduction de nouveaux cadres

En l'état actuel de la programmation il pourrait paraître incohérent d'envisager l'introduction de nouveaux cadres d'intervention alors qu'il s'agit avant tout d'optimiser la réalisation de ceux qui existent. Aussi, cette éventualité est à étudier à moyen terme si, une fois toutes les dispositions prises pour l'accélération de l'axe 4, celui-ci ne montrait pas les signes d'une réelle progression. Il pourrait s'agir par exemple, au vu du contexte territorial et des besoins en accompagnement, d'introduire un cadre sur l'amélioration des compétences dans les Hauts spécifiquement intégré dans Leader. Une réflexion pourrait être ainsi engagée par exemple, après avoir évalué les conséquences au niveau du PDR-R, afin de puiser dans le CI 111-4 « formation des actifs agricoles », les éléments nécessaires à la construction d'un nouveau cadre d'intervention intégré à l'axe 4 LEADER. Les mouvements de maquette nécessaires pourraient, soit provenir du CI 111-4 si l'avancement de celui-ci le permet, soit d'un CI Leader dont le niveau de programmation ne serait pas satisfaisant (aujourd'hui le 413-1 par exemple)

Dans tous les cas, une réflexion pourrait être initiée au cours du deuxième semestre 2011 dans l'objectif de construire ou d'inclure dans le CI 431, un cadre d'intervention dédié à la communication des programmes de développement portés par les GAL et à la diffusion de LEADER. Cela permettrait de répondre aux besoins de promotion sur le territoire des Hauts de l'axe 4 LEADER, qui n'a pas encore, au vu des témoignages recueillis par enquête, la notoriété des actions portées par le précédent Programme pour l'Aménagement des Hauts (OLAT Opérations Locales d'Aménagement Territorial, OVAPAL Opérations de Valorisation des Produits Agricoles Nouveaux, OPARCAT Opération Programmée pour l'Amélioration et la Restructuration du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme).

6 QUESTIONS EVALUATIVES

6.1 Le pilotage du programme

6.1.1 Rappel des questions évaluatives

- quelles méthodes de mobilisation et de suivi des porteurs de projets sont mises en œuvre et avec quels moyens ?
- quels appuis techniques leur sont apportés ?
- quelle impulsion est donnée à une stratégie d'action des acteurs locaux sur le développement de leur territoire ?

6.1.2 L'organisation fonctionnelle

La mise en œuvre du programme LEADER à la Réunion repose sur une organisation particulière. Deux GAL ont été constitués, avec pour chacun d'entre eux :

- un président,
- un chef de projet,
- un comité de programmation,
- des CTL correspondant à des zones homogènes dont la définition est le résultat des Assises du Développement des Hauts de la Réunion
- Nord, Sud, Ouest, Sud-Ouest et Est pour le GAL Mi-Pentes
- Salazie, Mafate, Volcan, Entre Deux, Plaine des Palmistes, Plaine des Cafres et Cilaos pour le GAL Cirques Plaines et Volcans.

Les GAL ont ensuite opté pour une mutualisation du travail avec une équipe commune :

- un gestionnaire administratif et financier,
- une assistante administrative et financière,
- 4 Assistants techniques de dispositif, présents sur le territoire des deux GALs :
- 1 ATD pour le CI 411-11,
- 1 ATD pour le CI 411-12 consacré à 50% à ce dispositif et à 50% à l'animation territoriale portée par l'AD2R,
- 1 ATD pour le CI 413-2,
- 1 ATD pour les cadres 413-5 et 413-6.

Il est à signaler que les projets relevant des CI 413-3 et 413-4 ne sont pas suivis par un ATD mais pris en charge directement par les chefs de projet.

Les deux GAL s'appuient également sur les équipes d'animation territoriale pour l'émergence des projets, mais celles-ci ne font partie de l'équipe LEADER en tant que telle. L'animation territoriale (CI 331-1) est placée sous la responsabilité hiérarchique du directeur de l'AD2R, elle a pour vocation de réaliser les objectifs de celle-ci qui convergent vers « *un développement global des territoires de la Réunion par la promotion des habitants comme acteurs de leur propre développement et de leur société* » (art.2 du règlement intérieur de l'AD2R)

Les fonctions de ce dispositif sont définies par une piste d'audit jointe en annexe.

Il ne relève pas des missions de l'évaluation à mi-parcours de réaliser une analyse en profondeur de l'organisation interne des GAL, notamment du rôle et de l'implication de chacune des structures porteuses dans le pilotage du programme.

Cependant, afin de répondre au cahier des charges de l'évaluation, les consultants ont procédé à une analyse qui peut représenter le socle d'un audit approfondi dans le futur, afin de clarifier et optimiser la situation de chacun au sein de ce système complexe. L'avis des consultants repose sur l'observation d'une stricte déontologie d'indépendance de l'évaluation et n'a pas d'autre ambition que de contribuer à la réflexion déjà entamée par les GAL. Elle repose sur des éléments représentatifs issus de données chiffrées et d'entretiens dont le nombre et la composition garantissent la représentativité nécessaire à l'évaluation (28 porteurs de projets/128 projets analysés, 4 ATD, 10 AT, les chefs de projets, les directeurs des structures porteuses et les présidents des GAL, les membres de comité de programmation et les acteurs du partenariat représentés par le service référent et le CLS),

De plus, par souci d'objectivité, les données sont reportées dans un cadre d'analyse de forces et de faiblesses, dont seront tirées les orientations finales.

6.1.3 Analyse de la fonction d'animation spécifique à LEADER

➤ Remarques préalables

Les principes réglementaires de LEADER, nécessitent une étroite proximité territoriale, mise en œuvre par une fonction d'animation forte et dédiée au programme.

D'une manière générale, l'analyse du système de pilotage a souffert d'un manque de données précises et fiables.

Dans le contexte particulier des Hauts de la Réunion, l'animation territoriale est traditionnellement liée au Programme d'Aménagement des Hauts (animé par le Commissariat à l'Aménagement des Hauts depuis 1978) et a été mise en œuvre par une structure associative (l'Association pour la Promotion Rurale). A la disparition de celle-ci en 2004, l'actuelle AD2R a pris le relais avec une équipe d'animateurs réduite mais dont les fonctions ont précédé l'arrivée de l'axe 4 LEADER du PDR-R. Les besoins en accompagnement des Hauts et ce contexte « historique », qui a gagné la confiance des habitants, ont justifié l'existence d'un dispositif entièrement consacré à l'animation territoriale au sens large et premier du terme : celui d'une dynamique impliquant les habitants sur leur territoire. Il s'agit du CI 341-1 « animation territoriale » mis en œuvre par l'AD2R et placé sous la responsabilité hiérarchique de son directeur. Le fonctionnement de l'axe 4 LEADER s'est donc construit en s'inspirant d'un modèle existant afin d'assurer la continuité du PDHR mais n'a pas intégré une fonction d'animation spécifique à sa mise en œuvre, à l'instar d'autres régions françaises ou européennes.

Il est ainsi important de dissocier ce que les acteurs de LEADER appellent à l'île de la Réunion « l'animation territoriale » de ce qu'il est communément convenu d'appeler « l'animation LEADER ». Il s'agit d'un point fondamental qui permet de comprendre la structure particulière de l'organigramme des GAL réunionnais.

Il est par conséquent difficile d'évaluer l'effet spécifique de LEADER sur un dynamisme qu'il ne maîtrise pas entièrement. La mise en œuvre de LEADER exige une fonction d'animation spécifique et très large. Elle recouvre des compétences qui vont de l'animation territoriale à la gestion de projet en passant par l'analyse technique, le suivi administratif, et les relations avec le partenariat, et cela pour l'ensemble des dispositifs d'un programme. Elle permet ainsi au porteur de projet de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour le suivi de son dossier. Cette fonction, dans le cas des GAL réunionnais, n'est pas individualisée mais répartie entre quatre interlocuteurs : le chef de projet, le GAF (ou AGAF), l'ATD et pour une partie, l'AT. Elle s'étale, par ailleurs, sur le territoire des deux GAL, même si celui-ci possède l'homogénéité de l'ensemble des Hauts.

➤ Analyse du rôle des Animateurs Territoriaux dans Leader

Bien que la piste d'audit décrive précisément les limites entre le rôle de l'AT et celui de l'ATD, le constat sur le terrain est qu'elles sont beaucoup moins claires. L'AT accompagne l'élaboration du

projet jusqu’au stade où il est suffisamment évolué pour faire l’objet d’une demande de subvention LEADER. C’est à ce moment qu’il est orienté vers l’ATD. Or, dans la majorité des cas, l’ATD et l’AT poursuivent ensemble les étapes suivantes de la procédure. Il n’est pas rare ainsi que l’AT rassemble et vérifie les factures dans le cadre d’une demande de paiement. Cette complémentarité permet de renforcer la cohérence du dispositif opérationnel de LEADER.

Il est à noter que l’insuffisance des données de suivi fournies par l’animation territoriale n’a pas permis une analyse précise du rôle déployé par les AT dans la mise en œuvre du programme. Ils participent à la diffusion de la connaissance de LEADER auprès de porteurs de projets par le biais de séances de formation et sont à l’origine de la première phase d’élaboration des projets, mais il aurait été intéressant d’évaluer avec exactitude le temps et le contenu de leur activité consacré à LEADER (élément qui n’a pas fait l’objet d’analyse dans l’évaluation à mi-parcours du dispositif « animation territoriale »¹⁸). Ainsi, seuls 6 exemples ont pu être recueillis qui font état d’une durée moyenne consacrée à Leader de 12 heures par dossier, avec des extrêmes allant de 5 à 17h.

Les données recueillies auprès du suivi effectué par les GAL en 2010 permettent de donner un aperçu de la contribution apportée par les AT à LEADER au travers du tableau suivant.

Tableau 31 : Projets suivis par les AT en 2010

Nombre de projets total suivis par les AT en 2010	Nombre de projets présentés aux dispositifs de programmation Leader	Nombre de projets financés dans le cadre de Leader	Nombre total dossiers Leader traités en 2010 (osiris)	Nombre de projets Leader programmés en 2010 (Osiris)	Nombre de dossiers présentés à Leader/nombre total de dossiers AT	Nombre de dossiers présentés à Leader par les AT/ nombre total de dossiers Leader	Nombre de dossiers financés par Leader présentés par les AT/ nombre total de dossiers programmés
540	82	59	112	78	12 %	73 %	75 %

Source : données de suivi des GAL (2010) et enregistrement Osiris

Ces résultats montrent l’importance du rôle de l’animation dans l’émergence des projets Leader. Si l’activité consacrée à l’axe 4 LEADER par les animateurs territoriaux ne concerne qu’un dixième environ de leur fonction, elle représente néanmoins plus de 70% des dossiers traités dans ce cadre et 75% des dossiers programmés. Si l’on enlève les dossiers du CI 413-3 relevant de l’ONF et non suivis par des AT, ce dernier pourcentage monte à 88%.

Il est à noter que 59 dossiers seulement sur 78 parviennent au financement, ce qui traduit le besoin de renforcer les critères d’orientation des dossiers pour améliorer le ciblage vers LEADER.

Il n’a pas été possible d’identifier l’issue des 458 dossiers non orientés vers Leader afin de connaître la nature des projets et d’évaluer le réel potentiel des Hauts de la Réunion. Partant du principe que Leader est un programme de développement s’adressant particulièrement aux territoires de projets (démarche « bottom up »), il serait intéressant de connaître la nature et le devenir des dossiers non présentés à Leader et les marges de manœuvres possibles pour optimiser l’orientation d’un maximum de projets vers l’axe 4.

Rappelons cependant que les animateurs territoriaux dépendent du dispositif « animation territoriale » et non de Leader. Les centres décisionnels de l’axe 4 se trouvent au niveau des comités de programmation sous la responsabilité de leur Président, le pilotage du programme est mis en œuvre par les équipes techniques du GAL sous l’autorité des chefs de projet. Or, les AT sont portés par une seule des deux structures porteuses des GAL, l’AD2R, et directement placées sous la responsabilité hiérarchique de son directeur. L’efficacité de ce système repose

¹⁸ « Evaluation à mi-parcours du programme d’animation territoriale des hauts- cadre d’intervention 341-1 du FEADER » - 2010

sur le principe d'une mutualisation et un partage des forces qui mettent l'animation territoriale à disposition égale des deux GAL. Dans la pratique, l'existence de liens fonctionnels entre les différents acteurs de l'axe 4, ne suffit pas à garantir l'opérationnalité du système. La solidité de ces liens nécessite du temps pour se construire et se renforcer, elle est mise à mal par la jeunesse du programme et le « turn-over » des animateurs. Aussi, à court terme, l'absence de lien hiérarchique direct entre les AT et les deux GAL prive ces derniers de leviers d'action immédiats sur la mise en oeuvre du programme et freine la réactivité des décisions au niveau du territoire. Leurs seuls leviers directs sont les ATD, mais ceux-ci, sont rattachés à un dispositif et non à une zone.

➤ **Le rôle des ATD**

Les ATD sont chargés du suivi technique et administratif d'un cadre d'intervention en particulier et rayonnent sur l'ensemble du territoire des deux GAL.

Tableau 32 : Nombre de projets suivis, déclarés par les ATD au 30 avril 2011

411-11	411-12	413-2	413-5 et 413-6
27	14	42	31

Source : données de suivi des ATD

Les besoins en accompagnement, particulièrement élevés dans le cas d'une démarche collective, expliquent le nombre inférieur de projets suivis dans le cadre du CI 411-12.

Une montée en puissance du programme supposera dans un premier temps une optimisation de la fonction ATD, puis, si elle se confirme un renforcement, prévu dans le cadre de 2 recrutements supplémentaires qui n'ont pas encore été lancés (en lien avec les chambres consulaires).

Dans un souci d'anticipation, les ATD ont exprimé le souhait d'une formation renforcée sur les aspects réglementaires des cadres d'intervention. La référence en cas d'obstacle sur un dossier est le gestionnaire administratif et financier ou le chef de projet du GAL, ce qui introduit un délai supplémentaire dans le traitement de l'information.

La couverture géographique de l'ensemble de l'île, même si elle n'est pas mentionnée comme une contrainte par les ATD, est, dans la perspective d'une accélération du programme, un frein à la circulation de l'information. Sur les trente entretiens menés auprès des porteurs de projet, seuls deux d'entre eux n'ont pas fait part de difficultés à obtenir des renseignements d'ordre administratif ou réglementaire sur leur dossier ou simplement à fixer un rendez vous. Il paraît effectivement logique, au vu du contexte géographique de l'île et des difficultés de déplacement, de concevoir la difficulté pour un ATD d'être présent, dans un temps raccourci, aux deux extrémités de l'île sur plusieurs dossiers en même temps. Si la proximité territoriale est alors relayée par l'AT, dans la pratique, la nature élargie de leurs fonctions ne leur permet pas de se consacrer à LEADER, **d'où une synergie importante à réfléchir et organiser pour renforcer l'assise de l'axe 4 sur le territoire.**

➤ **Analyse des forces et des freins identifiés du système de pilotage**

Tableau 33 : Atouts, freins, opportunités et menaces

Atouts	Freins identifiés
- Une mutualisation des forces entre les deux GAL.	- Un système bicéphale
- Une structure pyramidale pour mieux s'ancrer sur le territoire	- Une base faiblement connectée au programme et au reste des étages
- Un maillage du territoire par les équipes de l'animation territoriale (PDHR)	- Un lien fonctionnel fragile entre les équipes techniques des GAL et les AT

<ul style="list-style-type: none"> - Une spécialisation des fonctions par cadre d'intervention - Une complémentarité entre ces deux fonctions et un lien étroit sur le terrain - Un suivi logique des dossiers du terrain jusqu'au CP au travers des rôles des AT, ATD, chefs de projet et gestionnaires - Une organisation fonctionnelle pensée et adaptée au PDHR 	<ul style="list-style-type: none"> - Un faible ancrage territorial des équipes techniques des deux GAL - La dispersion des interlocuteurs et de l'information au niveau du porteur de projet - Des compétences techniques à renforcer - Un manque de lisibilité et de maîtrise sur l'émergence des projets - Une implication des AT dans LEADER en décalage avec les besoins de ce dernier - Une organisation fonctionnelle davantage adaptée au PDHR qu'à LEADER
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - La possibilité de recrutement permise par le cadre d'intervention 431 (taux d'engagement inférieur à 20%) - Une stratégie de communication à mettre en place - Renforcer l'action d'accompagnement et d'animation LEADER sur le terrain, notamment par le biais des CTL (création d'un « pool » de dynamique territoriale centré sur l'action conjointe des CTL et des ATD) - Renforcer les liens entre les différents étages de la pyramide fonctionnelle. En particulier par la création d'un lien direct entre le GAL et les porteurs de projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque d'identification de projets sur le terrain et de réactivité pour mettre en œuvre des stratégies de pilotage (notamment de communication et d'information sur le terrain) - Une confusion des porteurs de projet - Un suivi des projets allongé - Le proche départ à la retraite d'un des chefs de projet

Sur cette base et afin de répondre au cahier des charges de l'évaluation, des remarques peuvent être avancées :

- L'organisation du système de pilotage de l'axe 4 à la Réunion, présente l'avantage d'un fonctionnement global et harmonisé pour l'ensemble des projets. Cependant, le principal inconvénient réside dans la construction d'une structure à deux têtes, parfois difficile à gérer par l'équipe, et dans l'absence d'un enracinement territorial. En effet, l'équipe est en relation avec deux chefs de projets liés à des territoires spécifiques et à des structures porteuses différentes, qui ont une manière de travailler, des objectifs et parfois des discours différents.
- Par ailleurs, la structure pyramidale, s'appuyant sur une base élargie d'animateurs favorise une dynamique de développement territorial et collectif mais ne cible pas la réussite du programme LEADER en particulier. Elle manque également de lisibilité pour les porteurs de projets individuels. L'ancrage territorial de LEADER s'en trouve affaibli, éparpillé sur des forces qui ne lui sont pas dédiées, sans lien direct avec l'ensemble des deux GAL.

Les deux noyaux clés de la réussite de Leader, l'animation et l'ancrage territorial, sont donc portés par des équipes relevant de dispositifs d'intervention non intégrés au programme (CI 341-1 « animation territoriale du PDHR » assisté méthodologique par le CI 331-1 « pôle des hauts : action de formation et d'information »).

➤ ***Orientations préconisées***

Les GAL réunionnais ont choisi un mode de fonctionnement mutualisé et partagé, basé sur une animation territoriale globale sur l'ensemble des Hauts de la Réunion. Cette organisation à l'avantage de servir à la réalisation d'une stratégie de développement élargie, plus proche de l'esprit du PDHR que de celui de l'axe 4 Leader (dont le fondement réside dans l'étroitesse des liens tissés entre le GAL et son territoire). Il est à noter, par ailleurs, que la construction du PDHR repose sur des principes d'ascendance qui se sont traduits par la tenue en des Assises du Développement Durable des Hauts de la Réunion en 2006. Le rapprochement des deux démarches (LEADER et PDHR) a ainsi amené les acteurs institutionnels, avant le lancement de l'appel à projet, à réfléchir à la meilleure option entre un « super » LEADER sur l'ensemble des Hauts ou l'agrégation de plusieurs GAL convergeant vers une stratégie commune.

Le choix retenu par le partenariat institutionnel d'éclater le PDHR en plusieurs cadres d'intervention, relevant de services instructeurs et de sources de financement différents, prive celui-ci d'une unité que les GAL réunionnais, principaux acteurs du développement des Hauts, veulent retrouver au sein de l'axe 4 LEADER.

Aussi, entre deux options possibles : un seul GAL sur un territoire unique ou plusieurs GAL sur différents territoires, la solution proposée par les GAL Mi-Pentes et Plaines Cirques et Volcan, est de partager un mode de fonctionnement mixte et mutualisé. **Cette organisation, de fait intermédiaire entre les deux options, présente les avantages et les inconvénients d'une double structure, avec deux centres décisionnels et une assise territoriale commune mais non dédiée au programme Leader.**

Dans le respect des options prises par les GAL, il n'est pas envisagé de revenir à un mode de fonctionnement autonome et spécifique pour chacun. Il est à noter cependant que l'analyse de l'avancement du programme fait apparaître des différences territoriales qui mériteraient des ajustements spécifiques (par exemple pour les CI 413-2, 413-4, 413-5, 413-3)

Aussi les orientations avancées par l'évaluation sont les suivantes :

A court terme

- S'il s'agit de garder le double pilotage, il est essentiel d'investir les Présidents des Gal et le comité de programmation du rôle élargi qui leur revient dans la mise en œuvre du programme (et non seulement dans l'avis d'opportunité sur les dossiers). Il conviendrait dès lors de repenser la composition (29 membres pour le CP du GAL Mi-Pente et 30 membres pour le GAL CPV) afin de les rendre plus opérationnels et réactifs.
- De renforcer les liens entre le sommet de la pyramide fonctionnelle et sa base, en particulier entre les chefs de projet et l'animation territoriale pour que ces derniers puissent relayer, au plus vite sur le territoire, les décisions prises par les présidents des GAL.
- Renforcer le lien territorial en optimisant la fonction d'ATD :
 - Par la mise en place de formations aux aspects réglementaires et par le recrutement de nouvelles forces.
 - En renforçant son rôle dans la promotion du dispositif porté (organisation de manifestations de manière conjointe par exemple avec les techniciens des chambres consulaires ou les CTL).
 - En assurant un suivi centralisé et complet des dossiers, de l'idée jusqu'à la demande de solde, en passant par les phases d'accompagnement, d'émergence, d'élaboration du projet, de finalisation du dossier de demande de subvention, de veille réglementaire et d'animation dédiée à LEADER.
 - En rapprochant les ATD des CTL pour une animation renforcée en prise avec le territoire.
- Réaliser une stratégie de communication intensive et régulière au niveau de chaque zone, au plus près des porteurs de projets (journées d'information, visites de projets emblématiques, réalisation de petits films présentés en CTL ou en CP, etc.). Celle-ci pourrait être mise en œuvre par les ATD en collaboration avec les chefs de projet et les CTL.

A moyen terme

Les comités de programmation des GAL pourraient être amenés à réfléchir à une réorganisation du système de pilotage, en raison du départ à la retraite, annoncé, d'un des chefs de projet.

Les options présentées à continuité par les consultants ont fait l'objet de discussions préalables avec les acteurs de l'axe 4 Leader, mais ne sont pas toujours partagées. Par souci d'objectivité, celles-ci sont cependant restituées dans le rapport final d'évaluation dans l'objectif d'alimenter une réflexion générale en comité de programmation, sous l'autorité des Présidents à qui il reviendra au final, de prendre les décisions les plus adaptées au contexte du programme :

- Renforcer le sommet de la pyramide fonctionnelle par une centralisation des décisions sur une seule personne. En l'occurrence, le pouvoir décisionnel demeure le privilège des comités de programmation des deux GAL et de leurs présidents mais il serait mis en œuvre par un seul chef de projet dont la prise en charge pourrait être répartie de manière équitable entre les deux structures porteuses.
- Renforcer la base de la pyramide et son ancrage territorial par un renforcement de la fonction d'ATD et son rattachement à une zone. L'ATD se verrait ainsi confier des compétences transversales et complètes tant sur l'ensemble des cadres d'intervention que sur une animation dédiée spécifiquement au programme Leader. Rattaché à un micro-territoire spécifique (CTL ou rapprochement de deux CTL en fonction de leurs caractéristiques et leurs orientations communes), il serait placé sous l'autorité directe du chef de projet donc en lien étroit avec les présidents des GAL. Ce principe ne remet en question ni le partage et la mutualisation des forces ni l'importance des dispositifs d'animation territoriale ou de formation sous l'égide de l'AD2R. Il s'agit au contraire de s'appuyer sur eux pour démultiplier une dynamique territoriale qui doit être spécifique à LEADER.

Ces deux orientations permettraient ainsi :

- **de renforcer et de raccourcir le lien entre le GAL (par l'intermédiaire de l'ATD, porte d'entrée au GAL) et le territoire.**
- **d'offrir au porteur de projets une centralisation rassurante de l'information et du suivi des projets et d'augmenter donc le potentiel de confiance mis dans LEADER.**
- **d'améliorer la réactivité des décisions pour une accélération rapide du programme.**
- **d'optimiser le lien et l'interactivité entre Leader et le dispositif d'animation territoriale et par conséquent d'activer des leviers de synergie avec le PDHR.**

6.2 Le chemin critique des dossiers

6.2.1 Méthodologie

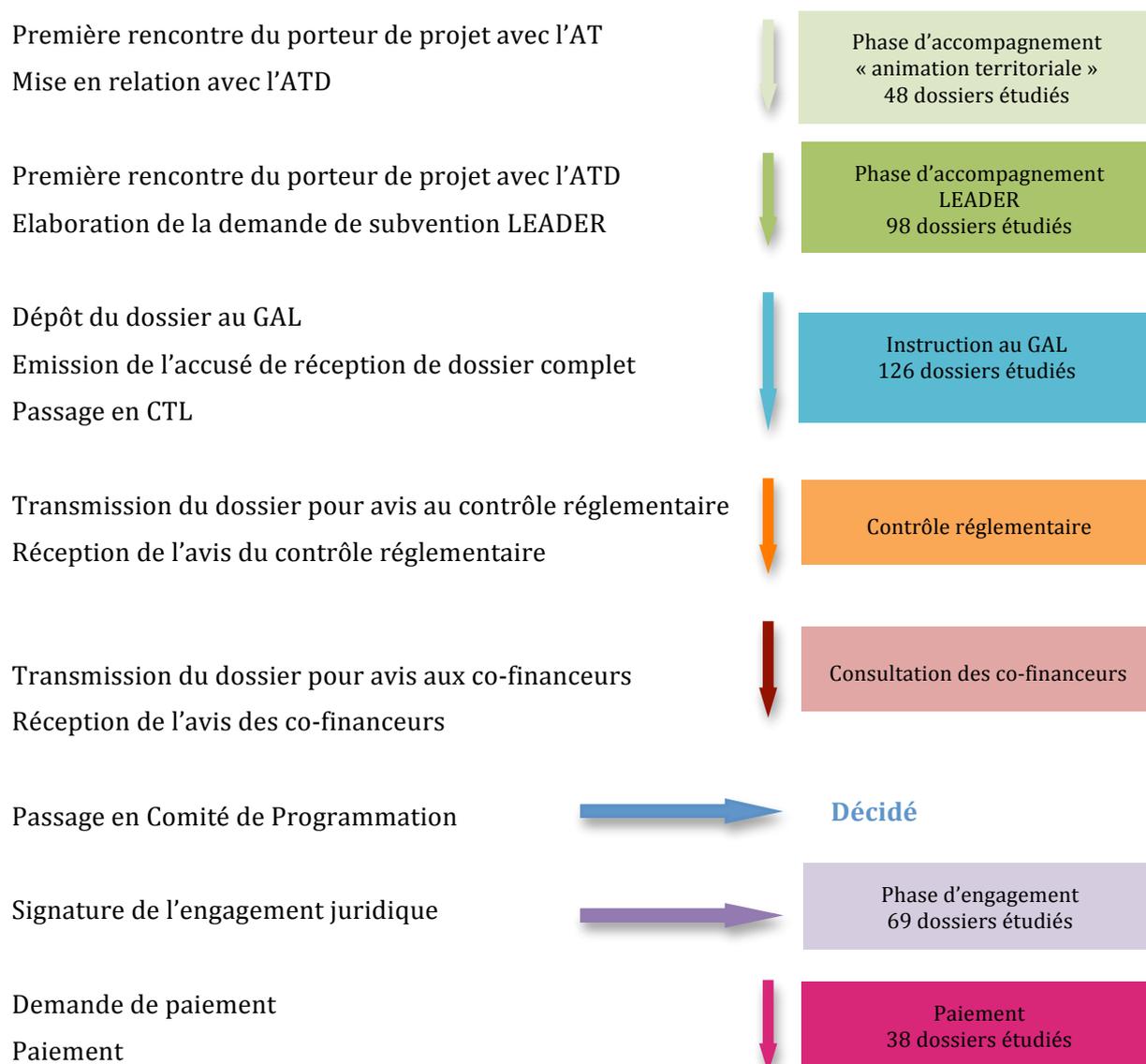
➤ Définition des étapes clefs

L'analyse menée porte sur les données renseignées par un nombre total de **126 dossiers**. Le cadre d'intervention 411-12 n'a cependant pas été mesuré, par manque de saisie des données sur Osiris.

Les données ont été croisées entre quatre types de sources :

- les tableaux de suivi élaborés par les évaluateurs et renseignés par les AT et les ATD,
- les tableaux de suivi des CTL et des CP élaborés par les gestionnaires des GAL,
- les données extraites d'Osiris,
- les données recueillies auprès des porteurs de projets et des co-financeurs.

La superposition de la piste d'audit avec le parcours du dossier constaté sur le terrain a permis d'identifier les dates butoir suivantes ainsi que les phases à étudier :



Par souci de rigueur, le nombre de dossiers étudiés par phase est signalé afin de mesurer la représentativité des analyses effectuées. La différence entre le nombre de dossiers consultés en accompagnement LEADER et le nombre de dossiers en instruction représente le nombre de projets non suivis par les ATD (CI 413-3 et 413-4) et quelques dossiers accompagnés par les ATD mais abandonnés avant d'arriver à l'instruction.

Par ailleurs, seuls 48 dossiers ont pu être tracés à partir de la première rencontre avec l'AT. Si cette dernière n'est pas intégrée au chemin critique, elle est cependant prise en compte dans la mesure du rôle joué par les animateurs dans l'émergence des projets, l'orientation de ces derniers vers LEADER et la mise en contact avec l'ATD.

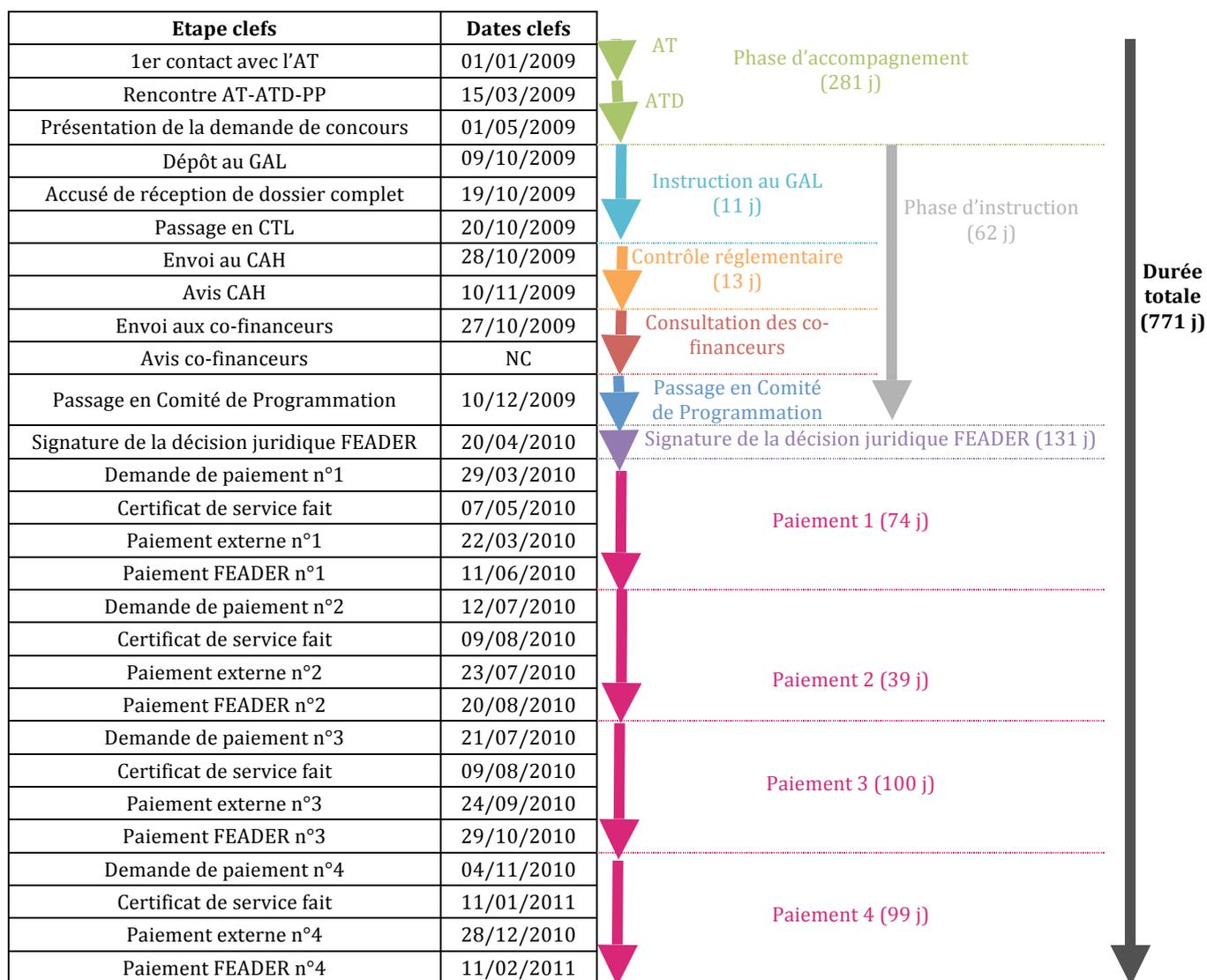
Seulement 5 dossiers sont à ce stade de la programmation soldés, il n'a pas été possible par conséquent de mener à bout une analyse significative du chemin critique. Un certain nombre d'observations ont pu cependant être relevées sur la phase de paiement qui sera à pondérer par le nombre de dossiers étudiés et la jeunesse du programme.

A titre d'illustration, deux exemples de parcours sont donnés, sur la base de dossier soldés afin d'être en mesure de retracer toutes les étapes du chemin critique :

- Un projet relevant du cadre d'intervention 413-6, porté par le groupe musical Pat'Jaunes autour de deux objectifs :
 - l'implantation d'un cabaret musical à la Plaine des Cafres,
 - la mise en place de stages et ateliers musicaux à destination des enfants pour transmettre la musique traditionnelle des Hauts de la Réunion.
- Un projet relevant du cadre d'intervention 413-2, portant sur la consolidation d'un commerce alimentaire à Bois de Néfle – St Paul.

Ces deux exemples représentent deux cas particuliers qui n'ont pas de valeur représentative sur l'ensemble des dossiers. L'objectif est d'illustrer un parcours global comprenant toutes les phases de la procédure, y compris celle des paiements. Analyse globale des délais par phase

Tableau 34 : Dates clés du dossier « Cabaret Pat'Jaunes » programmé sur le cadre d'intervention 413-6



Source : GAL

Si l'on considère la durée totale du trajet en partant de la première rencontre avec l'AT jusqu'au paiement du solde de la subvention (enregistrement Osiris) on constate qu'elle est de 771 jours. **Cependant, afin de prendre en compte la vocation élargie de l'animation territoriale à l'ensemble des projets émanant du territoire, nous avons considéré que le début du chemin critique de LEADER correspondait au moment où le porteur de projet rentrait en contact avec l'ATD (point d'entrée au GAL).** Cela porte donc la durée totale de la procédure à 698 jours (presque 2 ans).

Tableau 35 : Dates clés du dossier « CSK» programmé sur le cadre d'intervention 413-2

Etape clefs	Dates clefs
1er contact avec l'AT	01/09/2009
Rencontre AT-ATD-PP	09/11/2009
Présentation de la demande de concours	24/02/2010
Dépôt au GAL	26/02/2010
Accusé de réception de dossier complet	29/03/2010
Passage en CTL	09/04/2010
Envoi au CAH	08/06/2010
Avis CAH	15/07/2010
Envoi aux co-financeurs	25/06/2010
Avis co-financeurs	NC
Passage en Comité de Programmation	21/07/2010
Signature de la décision juridique FEADER	10/09/2010
Demande de paiement n°1	05/10/2010
Certificat de service fait	20/01/2011
Paieement externe n°1	03/12/2010
Paieement FEADER n°1	18/02/2011

En partant de la première rencontre avec l'AT jusqu'au paiement du solde de la subvention (enregistrement Osiris) la durée d'élaboration globale d'un projet est de 535 jours. En partant du point d'entrée fixé de Leader (rencontre avec l'ATD) la durée totale de la procédure est de 466 jours.

6.2.2 Analyse globale des délais par phase

➤ **Remarques préalables**

Ainsi qu'il a été précisé au préalable, il est rappelé que la justesse des analyses réalisées est limitée par la difficulté de collecte de certaines données :

- Nouveauté et jeunesse du programme.
- Confusion dans les dates relevées au cours de la phase d'émergence et d'accompagnement (notamment au niveau de l'animation territoriale).
- Saisies a posteriori de l'outil Osiris.
- Manque d'harmonisation des outils de suivi.

Néanmoins, ces analyses peuvent être réactualisées « au fil de l'eau » par l'utilisation des outils qui ont été construits, notamment pour les besoins de l'évaluation finale. Elles ont la valeur, pour l'heure, de donner un reflet aussi proche que possible du chemin critique afin d'aider les GAL à conduire le programme.

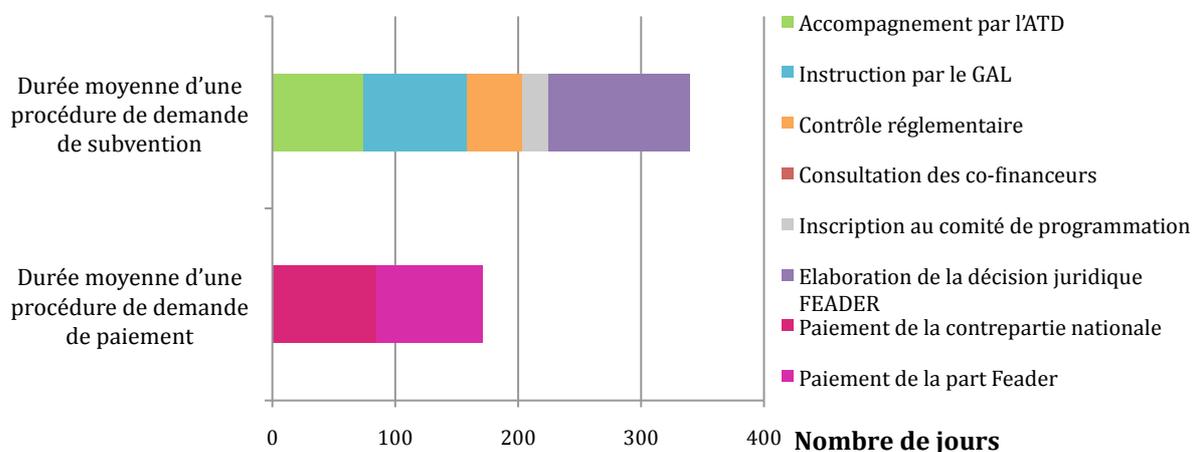
➤ **Constats**

La durée moyenne d'une procédure, en partant du point d'entrée au GAL (rencontre avec l'ATD) jusqu'à la signature de l'engagement juridique, atteint plus de 300 jours. En intégrant la phase de premier paiement, cette durée atteint 472 jours au versement du FEADER (hors phase de réalisation du projet par le promoteur).

Tableau 36 : Nombre de jours moyen par phase des procédures de demande de subvention et de paiement

Phases		Période couverte		Nombre de jours
Accompagnement par l'AT		1er contact avec l'AT	Rencontre AT-ATD-PP	134 j
Accompagnement par l'ATD		Rencontre AT-ATD-PP	Dépôt de la DDC au GAL	74 j
Instruction	Instruction par le GAL	Dépôt de la DDC au GAL	Accusé de réception de dossier complet	41 j
		Dépôt de la DDC au GAL	Passage en CTL	55 j
		Passage en CTL	Envoi au CAH	29 j
	Contrôle réglementaire	Envoi au CAH	Avis du CAH	45 j
	Consultation des co-financeurs	Envoi aux co-financeurs	Avis co-financeurs	Non mesuré
	Passage en comité de programmation	Avis du CAH	Passage en CP	22 j
Elaboration de la décision juridique FEADER		Passage en CP	Signature de la décision juridique FEADER	115 j
Durée moyenne d'une procédure de demande de subvention		Rencontre AT-ATD-PP	Signature de la décision juridique FEADER	303 j
Paiement de la contrepartie nationale		Demande de paiement	Paiement externe	85 j
Paiement de la part FEADER		Paiement externe	Autorisation paiement	57 j
		Autorisation paiement	Paiement FEADER	29 j
Durée moyenne d'une procédure de demande de paiement		Demande de paiement	Paiement FEADER	171 j

Figure 17 : Durée moyenne des phases des procédures de demande de subvention et de paiement



Concernant la procédure de demande de subvention, les trois phases les plus longues sont :

- L'accompagnement des porteurs de projets par l'ATD : 74 jours. En y intégrant l'accompagnement par l'animateur territorial, le délai est considérablement rallongé avec 208 jours,
- L'instruction des dossiers par le GAL : 84 jours,
- La signature de la convention : 115 jours.

Malgré les efforts réalisés au niveau du partenariat pour raccourcir par les délais d'instruction, à tous les niveaux, ceux-ci demeurent longs (un peu moins de trois mois). Aussi, les freins ne semblent pas se trouver dans la longueur de ces phases, individuellement les unes des autres, mais dans leur superposition, ce qui entraîne un rallongement de la durée totale.

➤ **Analyse détaillée de chaque phase**

Un accompagnement nécessaire mais multiple

Ceci s'explique au niveau des promoteurs par la difficulté de transformer leur « idée » en « projet », ce qui les conduits à solliciter l'accompagnement de l'animateur territorial. Ce constat est le résultat d'un important besoin en formation, mais aussi d'une longue tradition d'animation rurale qui depuis plus de trente ans exerce un rôle moteur dans le développement territorial des Hauts. Portée par l'Association de Promotion Rurale jusqu'en 2004, elle est maintenant le centre de l'activité de l'AD2R. Il est ainsi rare qu'un porteur de projet s'émancipe de cet environnement pour élaborer seul sa demande de subvention et la porter au GAL. De même, les rencontres réalisées avec différents acteurs du programme permettent d'établir une longue chaîne d'interlocuteurs qui sépare le porteur de projet des instances décisionnelles. Le porteur de projet, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une personne physique, s'exprime au travers de l'animateur territorial qui passe le relais à l'ATD, qui véhicule le message aux équipes techniques du GAL, dernier interlocuteur de la chaîne face au contrôle réglementaire, aux co-financeurs et à l'organisme payeur.

Cette phase doit par ailleurs être scindée en deux parties :

- L'accompagnement par l'animateur territorial dans le cadre de sa fonction généraliste d'émergence de projets sur le territoire. La durée moyenne de cette période est de 134 jours. Bien qu'extérieure au programme LEADER elle est nécessaire à l'élaboration des projets qui finissent par être orientés vers l'ATD. Sans l'inclure dans le chemin critique, les consultants ont pris l'option d'y faire référence. **Rappelons tout de même que, pour les besoins de l'évaluation, le point d'entrée dans Leader est bien la rencontre avec l'ATD.**
- L'accompagnement de l'ATD dont la fonction, entièrement dédiée à LEADER, relève de la finalisation d'un projet et des aspects techniques et administratifs de la demande de concours. En moyenne, la durée de cet accompagnement est de 50 jours.

Les entretiens avec les porteurs de projets ont permis également de repérer au cours de cette phase, de nombreux aller – retour entre les AT et les ATD, facteurs de symbiose sur le terrain entre l'animation territoriale et LEADER mais aussi de confusion auprès du porteur de projet.

Il est également important de signaler que cette phase tend à être plus courte dans les dernières données saisies, grâce :

- à l'appropriation grandissante du programme par l'ensemble des équipes des GAL,
- à une meilleure maîtrise des systèmes de suivi des projets qui permettent de fiabiliser les données.

Deux cadres d'intervention ne sont pas suivis par des ATD mais directement par les chefs de projet : le 413-3 et le 413-4.

L'instruction au niveau du GAL

Cette phase, qui n'excède pas cependant trois mois, est caractérisée par trois étapes au niveau du GAL :

- L'émission de l'accusé de réception de dossier complet,
- Le passage en CTL,
- La finalisation du rapport d'instruction.

Après le dépôt des dossiers au GAL, les délais moyens sont de 41 jours pour constater la complétude du dossier, de 55 jours pour le passage en CTL et 29 jours pour la finalisation du rapport d'instruction et l'envoi au CAH. Le passage en CTL avait dans un premier temps été

prévu après l'obtention de l'ARDC. Or certains dossiers ont été présentés en CTL avant l'obtention de l'ARDC afin de leur éviter une attente trop longue, lorsque le nombre total de dossiers n'est pas suffisant pour convoquer le CTL, par exemple. Par conséquent, les deux phases dépôt-ARDC et ARDC-CTL ne s'agrègent pas.

Deux obstacles ont été constatés au niveau de l'élaboration du dossier :

- Le nombre et parfois la complexité des pièces supplémentaires demandées, en dehors de la liste, spécifique à chaque cadre d'intervention, validée et saisie sur Osiris. Les acteurs du programme (porteurs de projet, ATD, équipes techniques des GAL) rapportent la variabilité de cette demande et la difficulté à y faire face, de par son caractère aléatoire. Si cela a pu se produire parfois au niveau du passage en CTL, notamment en début de programmation, l'étude des rapports d'instruction laisse transparaître un niveau d'exigence particulièrement important dans l'exercice du contrôle réglementaire.
- Cette rigueur induit de la part des instructeurs du GAL une conduite de prudence et de vigilance sur la qualité des dossiers qui se traduit, non seulement sur l'ensemble des pièces à fournir, mais également sur le contenu du rapport d'instruction joint au dossier de demande. Celui-ci a pour objectif de faciliter le suivi et l'appréhension du dossier par les interlocuteurs du programme (membres CP, CTL, co-financeurs et contrôle réglementaire) Si la qualité de son contenu est un atout dans la rigueur du suivi, il peut représenter un blocage par la charge de travail qu'il représente, surtout dans la perspective d'une augmentation prochaine des projets présentés. Il est dans un premier temps rédigé par l'ATD puis soumis à plusieurs niveaux de rédaction et de vérification au travers du GAF et du chef de projet.

La durée de cette phase d'instruction est longue malgré les efforts des GAL pour la réduire et la volonté du partenariat pour ne pas pénaliser les porteurs de projets. Il est nécessaire de la raccourcir et l'alléger en prévision d'une montée en puissance du programme.

Les délais de passage en CTL seront analysés en profondeur dans un paragraphe dédié au fonctionnement de cette instance. Cependant des observations qui influent sur ces délais peuvent d'ores et déjà être évoquées :

- Le faible nombre de dossiers à l'échelle d'une zone est un handicap à la fluidité de la procédure. Les dossiers sont mis en attente d'un nombre suffisant pouvant justifier la mobilisation des membres des CTL. Si le délai entre le moment où le dossier est déposé et celui où il passe en CTL est de 55 jours, le délai, pour le porteur de projet, depuis le moment où il a rencontré l'ATD, est de plus de 200 jours à ce stade.
- Les membres des CTL sont soumis aux mêmes règles de quorum que le CP, or il s'agit de personnes bénévoles qui, contrairement à la majorité des représentants des CP, se réunissent pendant leur temps de travail et sont difficiles à mobiliser.

Le contrôle réglementaire

En se basant uniquement sur l'enregistrement les dates d'envoi des dossiers au contrôle réglementaire et de réception de son avis par les GAL, il est à remarquer que le délai est inférieur à deux mois.

Cette phase se caractérise davantage par son niveau d'exigence que par sa durée, même s'il est à craindre que, dans un futur proche, celle-ci s'en trouve rallongée par l'effet conjugué du nombre de dossiers à traiter et du maintien des exigences. Lors de l'exercice du contrôle réglementaire, le service référent peut demander des explications et des pièces supplémentaires pour l'aider à prononcer un avis d'ordre réglementaire. Il s'agit, compte tenu de l'exercice de ce droit, de trouver un terrain d'entente entre le service référent, les GAL et le partenariat, afin de ne pas

faire obstacle, par un excès de réglementation, à la pleine expression d'une gouvernance locale et des effets catalyseurs de LEADER sur le développement local.

La consultation des co-financeurs

Il s'agit ici des collectivités territoriales, puisque le co-financeur national est représenté par le CAH qui est à la fois service référent.

Cette phase n'a cependant pas pu être mesurée par manque de données.

Le passage en CP

La faiblesse du délai entre la validation du contrôle réglementaire et la tenue des comités de programmation (22 jours) n'amène pas de remarques particulières.

L'engagement juridique

Suivant le principe de versement de la contrepartie nationale avant celui du FEADER, la signature de l'engagement de versement du FEADER intervient après celle des engagements juridiques relevant de chaque co-financeur. Ce principe rallonge considérablement le délai entre le moment où le porteur de projet se voit notifier la décision du Comité de Programmation et celui où il signe enfin la convention attributive de fonds européens.

Chaque co-financeur émet son propre document d'engagement juridique, le Conseil Régional, le Conseil Général et l'Etat :

- Conseil Régional : arrêté en dessous d'un seuil de 23000 euros de subvention, convention pour les autres montants.
- Etat : arrêté en dessous d'un seuil de 23000 euros de subvention, convention pour les autres montants.
- Conseil Général : convention quelque soit le montant.

Aussi, malgré la volonté du partenariat de simplifier cette partie de la procédure, entre autres par l'émission d'un simple arrêté pour les montants inférieurs à 23 000 euros, **cette période est la plus longue : 115 jours en moyenne entre la sollicitation de l'ATD par le porteur de projet et la signature finale de l'engagement juridique du FEADER.**

Il n'a pas été possible de mesurer les délais entre le passage en comité de programmation, l'émission de la décision d'engagement juridique et de sa signature auprès de tous les co-financeurs. Aussi, par souci d'équité dans le traitement des données, aucune conclusion ne sera avancée sur cet aspect.

Deux hypothèses peuvent cependant être émises, sur la base des témoignages recueillis auprès des porteurs de projet et des instructeurs du programme :

- L'agrégation de deux démarches individuelles (contrepartie nationale + FEADER) et les conséquentes « pertes de charge » peuvent constituer en soi un facteur de ralentissement. Il conviendrait de tracer et de mesurer les délais cités ci-dessus afin de mesurer la portée réelle de cet argument par rapport à l'existence d'une décision juridique unique engageant à la fois les fonds de la contrepartie (si cela est possible) et ceux du FEADER.
- L'arrivée tardive des fonds de l'état en 2011 (mise en œuvre du nouveau logiciel de gestion Chorus et réorganisation des Budget Opérationnels de Programme sur lesquels sont financés les cadres d'intervention LEADER) a causé un retard dans l'engagement de la contrepartie nationale.

La signature de la convention attributive du FEADER se déroule au siège de l'AD2R au cours d'un petit cérémonial, appuyant ainsi le succès de la démarche. Le promoteur est convié à signer en présence du Président du GAL concerné.

Cette procédure donne lieu auprès des porteurs de projet à des avis contradictoires. En raison de la géographie de l'île et des difficultés de déplacement, certains promoteurs vivent cet événement comme une contrainte, d'autant que l'échéance des paiements est encore longue et que le chemin parcouru a été parsemé d'obstacles. Aussi, beaucoup ont exprimé le souhait de limiter à des montants significatifs et à des projets d'envergure, la portée de cette manifestation.

Les paiements

Peu de dossiers ont fait l'objet de paiements à ce stade de la programmation pour être en mesure de réaliser une analyse significative de cette phase. Cependant, sur les 38 dossiers en phase de paiement, un certain nombre d'observations peuvent être relevées.

Le délai global de la procédure de paiement est relativement long, avec 171 jours en moyenne. Ce délai est lié aux étapes clefs qui suivent une demande de paiement :

- le paiement de la contrepartie nationale,
- l'élaboration du Certificat de Service Fait et l'autorisation de paiement du CAH,
- l'autorisation de paiement effective réalisée par l'ASP sur la base d'un dossier « papier » transmis par le CAH,
- le paiement de la part FEADER.

Les deux premières étapes sont relativement longues avec respectivement 85 j (entre la demande de paiement et le paiement externe) et 57 j en moyenne (entre le paiement externe et l'autorisation de paiement). Dans les faits, ces deux étapes constituent des points de contrôle, où les demandes de paiements sont examinées en détails et où des demandes de modification ou de pièces complémentaires sont sollicitées aux promoteurs.

Chaque demande de paiement est suivie d'un certificat de service fait pour obtenir le paiement final de la subvention, quelque soit le financeur (contrepartie nationale ou FEADER). Après avoir écarté les incohérences de saisies, **le délai moyen d'établissement du CSF pour le FEADER, entre la demande de paiement et la date d'enregistrement sur Osiris est de 130 jours.**

La procédure d'établissement du CSF est très exigeante sur la qualité du dossier de demande de paiement qui doit contenir les documents suivants :

- Tableau de dépenses signées et certifiées sur le formulaire de demande de paiements par un comptable public lorsqu'il s'agit de dépenses publiques et par un comptable privé pour les dépenses des particuliers.
- Factures acquittées, datées et signées par les fournisseurs.
- Relevés bancaires retraçant la réalisation effective du paiement.
- D'un point de vue strictement basé sur le décret d'éligibilité des dépenses (art. 5 paragraphe 1), la preuve à fournir pour justifier les paiements est la facture acquittée ou le relevé bancaire lorsqu'il n'est pas possible de produire de facture.
- De plus, par souci de rigueur, plusieurs vérifications interviennent avant la transmission du dossier de demande au service référent : celle de l'ATD, celle du GAF, celle parfois du chef de projet et en dernier celle du service référent.
- A noter que le CSF et l'autorisation de paiement délivrée par le CAH sont actuellement réalisés par une seule personne, ce qui entraîne parfois des délais assez long (305 jours pour le projet de Jeunes Citerne Troussaille contre 39 jours pour le projet de Cabaret Pat'Jaunes).

Une fois le CSF du FEADER émis et enregistré sur Osiris, le service référent peut procéder à l'autorisation de paiement si la contrepartie nationale a été versée.

Lorsqu'il ne s'agit pas d'avances, le versement de la contrepartie relevant de la collectivité locale, est également soumis à l'établissement d'un CSF spécifique qui peut impacter le délai de paiement (85 jours). Cet impact n'a cependant pas pu être identifié faute de données (Osiris enregistre la date des paiements externes mais pas les étapes de procédure internes à chaque co-financeur).

Entre l'autorisation de paiement donnée par le CAH et celle effective donnée par l'ASP (et enregistrée sur Osiris) il se produit encore un délai moyen de 16 jours, nécessaire à une dernière vérification de la part de l'organisme payeur sur le dossier « papier » transmis par le service référent. Ce dernier est composé de la demande de paiements, des pièces justificatives et du CSF.

Puis, un dernier délai de 12 jours en moyenne sépare l'autorisation de paiement de l'ASP du paiement effectif.

En l'état, et malgré une absence de données qui rend l'analyse aléatoire, plusieurs observations peuvent être relevées qui contribuent à la longueur de la phase de paiements :

- Le niveau d'exigence réglementaire qui, de l'avis des instructeurs du programme est justifié et uniformisé sur l'ensemble des procédures de paiement de la stratégie intégrée.
- La qualité du contrôle, corollaire cependant de vérifications multiples.
- Le manque de moyens humains pour faire face à de telles exigences, notamment au moment de l'établissement du CSF et de l'autorisation de paiement par le service référent.
- L'existence de deux procédures relevant de façon distincte des collectivités locales et de l'autorité de gestion qui s'ajoutent et se superposent.
- Le manque de disponibilité des crédits Etat (problème de fléchage entre les lignes budgétaires BOP 123 et BOP 125 et mise en route de l'opérationnalité de Chorus) qui a pu ralentir les autorisations de paiements.

6.2.3 Analyse par cadre d'intervention

Tableau 37 : Longueur moyenne du « chemin critique » par cadre d'intervention

Phases		411-11	411-12	413-1	431-2	413-3	413-4	413-5	413-6	
Accompagnement par AT		201	-	355	118	0	0	36	84	
Accompagnement par l'ATD		201 j	-	122	91	0	0	47	65	
Instruction	Instruction par le GAL	Passage en CTL	61 j	-	109	72	52	83	41	46
		Envoi au CAH	34 j	-	66	40	71	34	12	27
	Contrôle réglementaire		39	-	68	36	30	122	32	57
	Consultation des co-financeurs		-	-	-	-	-	-	-	-
	Passage en comité de programmation		13	-	26	24	13	20	10	55
Elaboration de la décision juridique FEADER		98	-	103	77	142	150	112	168	
Durée moyenne d'une procédure de demande de subvention		243	-	426	290	306	348	264	432	
Paiement de la contrepartie nationale		91	-	161	85	-	-	120	145	
Paiement de la part FEADER	Autorisation paiement	72	-	37	56	-	-	95	121	
	Paiement FEADER	27	-	15	23	-	-	55	44	
Durée moyenne d'une procédure de demande		190	-	213¹⁹	164	-	-	270	310²⁰	

¹⁹ Les résultats sont issus d'un seul projet.

²⁰ Les résultats sont issus d'un seul projet.

de paiement								
--------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Les cellules avec un « - » n'ont pu être renseignées, à cause de l'absence de données.

Les observations suivantes peuvent être réalisées, elles confirment les hypothèses émises au niveau général :

- Le dispositif le plus long est le 413-6, marqué par une période d'engagement particulièrement longue en raison des cofinancements région et état. A l'origine, deux dossiers pour lesquels la signature de la convention FEADER a pris plus de 200 jours (notamment un dossier présente un délai de signature de l'engagement juridique d'un an). Le délai total de l'ATD au paiement n'est pas significatif pour ce cadre d'intervention car il porte sur deux dossiers seulement : un projet porté par le Théâtre des Alberts dont la longueur totale est particulièrement courte (221 jours) et celui de Pat'Jaunes présenté en exemple.
- Il est à noter que les délais de la phase d'accompagnement du cadre d'intervention 413-2 ne sont pas très significatifs au regard du nombre de dossiers (4 seulement ont pu être comptabilisés au moment de l'analyse). Cependant, le témoignage de l'ATD permet d'avancer l'argument suivant : l'exigence des critères de qualité et de labellisation pour les structures porteuses nécessite une phase d'accompagnement plus importante afin de leur permettre d'accéder au cadre d'intervention. Ces exigences, fixées par le partenariat dans le cadre de la stratégie régionale intégrée, impactent l'ensemble du dispositif :
 - Peu de projets présentés
 - Longueur des délais à toutes les phases de la procédure (liste de pièces complémentaires à présenter, mise aux normes européennes, difficultés d'instruction...).
- Les phases d'accompagnement les plus longues se situent au niveau des dispositifs s'adressant à des particuliers, qu'ils soient entrepreneurs ou agriculteurs. Les raisons invoquées par les ATD relèvent du niveau de formation des porteurs de projet et du nombre de pièces justificatives à rassembler. Ce tableau permet également de souligner la difficulté de réserver à l'ATD une tâche d'accompagnement purement administrative ou technique. En particulier, dans le cas du cadre d'intervention 413-2, il s'écoule plus de trois mois entre l'orientation du porteur de projet par l'AT vers l'ATD, et la présentation de la demande de concours. Avant de commencer à remplir le formulaire de demande de subvention LEADER, le rôle de l'AT et celui de l'ATD interagissent, voire interfèrent parfois (argument résultant des rencontres avec les porteurs de projet) pour optimiser l'accompagnement des porteurs de projets et la qualité des dossiers de financement. Il existe dans cette action une véritable valeur ajoutée apportée par le programme LEADER sur le territoire, en ingénierie, animation et amélioration des compétences des acteurs économiques.
- Les phases d'instruction les plus longues concernent les cadres d'intervention qui ne sont pas suivis par un ATD mais directement par les chefs de projet au GAL : 413-4 et 413-3.
- On note également une longueur du contrôle réglementaire de plus de trois mois pour le cadre d'intervention 413-4. L'une des raisons souvent invoquées est la difficulté à justifier la notion de maîtrise d'œuvre pour des projets d'investissement immatériels, exigée par le service référent.

- La durée d'engagement pour le cadre d'intervention 413-4 s'explique par deux raisons :
- une phase d'harmonisation du contenu et de la rédaction des conventions attributives de subvention aux communes et les exigences réglementaires du FEADER, de l'autorité de gestion et de l'organisme payeur (notamment sur la prise en compte de l'autofinancement des communes dans la contrepartie nationale).
- L'arrivée tardive des crédits d'état assurant la contrepartie nationale

Ces raisons expliquent qu'à la dernière date de mission (mai 2011) aucun des deux dossiers décidés et programmés n'aient encore été engagés juridiquement.

6.2.4 Synthèse et recommandations

En conclusion, il apparaît que le chemin est long, et que la principale phase de ralentissement concerne, à l'instar de tous les programmes LEADER, celle des paiements. A titre d'information sont jointes en annexes les annexes 8 (délais de procédure sur lesquels s'engage le partenariat) de différentes conventions cadres appartenant à d'autres GAL. Même si, malheureusement, les délais prévus ne sont pas respectés dans la réalité (on ne dispose pas de mesure à ce stade de la programmation de l'axe 4 en général), elles fournissent une indication de l'objectif à atteindre....avant la mise en œuvre du programme.

En dehors de cette période, il conviendrait d'agir à tous les niveaux pour raccourcir individuellement des phases dont la succession (et parfois la superposition) entraînera des embouteillages lorsque le programme montera en puissance. En particulier sur les deux périodes les plus longues : l'accompagnement et l'engagement juridique.

Ne seront traitées dans ce paragraphe que les recommandations d'ordre administratif, les recommandations fonctionnelles relevant de parties dédiées aux instances du programme, à l'animation et au pilotage.

Il s'agit d'une manière générale de simplifier les procédures à tous les niveaux de la chaîne qui est longue et qui perd de sa dynamique à chaque passage de maillon.

➤ *Fluidifier les procédures*

Grâce à un accord partenarial, le GAL est le guichet unique pour la mise en œuvre de l'axe 4 LEADER. C'est un facteur majeur de fluidité et de confort pour les porteurs de projet qui n'ont pas à s'éparpiller auprès de plusieurs financeurs pour construire leur projet. Le GAL, dans un seul formulaire de subvention, centralise l'ensemble des demandes de subventions au titre du FEADER et de la contrepartie nationale.

Cependant, ces demandes traversent ensuite une série de « validations » successives qui sont le fait d'interlocuteurs différents, n'ayant pas le même niveau d'analyse ni d'exigence sur son contenu. **En tout, le sort d'un projet, en dehors des instances de gouvernance, dépend des avis successifs de 7 personnes : l'AT décide du moment où il appelle l'ATD, l'ATD du moment où le dossier peut être envoyé au GAL, le gestionnaire du GAL vérifie sa complétude puis le transmet pour avis au contrôle réglementaire et aux co-financeurs, etc.** Il apparaît ainsi opportun, de manière globale et sur la base d'une entente du partenariat, de renforcer certaines fonctions et compétences, d'harmoniser et de centraliser des procédures autour de l'instruction du GAL et l'exercice du contrôle réglementaire. **Une durée maximale de l'instruction, à respecter par l'ensemble des acteurs de l'axe 4, pourrait être fixée par le partenariat.**

L'évaluation n'a pu cependant établir avec justesse à quel niveau intervenait le rallongement des délais pendant la phase d'engagement, si ce n'est pour des raisons qui ne relèvent pas des procédures mais des versements de la contrepartie. Néanmoins, l'agrégation de plusieurs procédures relevant de chaque financeur pourrait conduire à une réflexion commune pour aller encore plus loin dans la volonté de simplification, voire l'élaboration d'une seule décision juridique commune au co-financeur et à l'autorité de gestion.

➤ ***Dispositif « petits montants »***

Ce dispositif pourrait concerner les projets à faible montant qui n'impactent pas véritablement le territoire (ex : achat de matériel de miellerie) mais ont une conséquence immédiate sur l'entreprise, de « sauter des étapes ». Le porteur de projet pourrait remplir seul la demande de subvention téléchargée sur internet et la porter directement au GAL avec l'ensemble des pièces nécessaires (fixée et lisible sur une notice d'accompagnement du formulaire de demande de subvention). Cette demande serait ainsi directement instruite au niveau du GAL puis transmise au contrôle réglementaire et au CP. Cela implique également l'accord automatique des co-financeurs pour des dossiers dont le montant doit être fixé et validé de manière consensuelle entre tous les partenaires.

Concernant le passage de ces « petits dossiers » devant les instances locales de gouvernance, les membres de CTL rencontrés (9 référents + 10 membres) ont en majorité exprimé l'idée (étant donné le caractère bénévole de leur participation et leur préoccupation face aux difficultés rencontrées par les porteurs de projet) de permettre à ces dossiers, sans impact direct sur le territoire (ex : enregistrement d'un CD, achat de petit matériel...) d'être directement présentés à la décision du comité de programmation. Cette décision pourrait ainsi être prise, en fonction de la nature du projet et du contexte territorial, conjointement par le référent du CTL et le chef de projet.

Cette idée, se heurte un des objectifs majeurs de la stratégie LEADER sur les Hauts de la Réunion, à savoir la mise en place d'une gouvernance locale et l'émergence d'une participation citoyenne à la vie du territoire. Il est noter qu'elle n'est pas partagée par les équipes techniques et d'autres membres des GAL. Un dialogue est à construire, avec les CTL, dans le cadre du comité de programmation, afin de progresser dans le sens d'une simplification des procédures pour ces dossiers à « petits montants » et de trouver une solution consensuelle en accord avec les objectifs du programme.

➤ ***Simplification du dossier de demande de subvention***

Fixer une liste de pièces justificatives

Cette liste, spécifique à chaque cadre d'intervention doit être une base définitive et suffisante à l'émission rapide d'un ARDC et à la construction d'un avis réglementaire éclairé. Rappelons que l'objectif de cette liste vise à s'assurer de l'éligibilité réglementaire de la demande et du demandeur. L'ARDC peut être établi si cette double éligibilité est prouvée. Au-delà de ces documents, le service référent peut être amené, au cas par cas, et en fonction de la nature de l'opération à demander des renseignements ou des pièces supplémentaires dans le cadre de l'exercice de son contrôle réglementaire.

Il est à noter l'importance de bien informer le porteur de projet sur l'ensemble des pièces à produire dès les toutes premières étapes d'élaboration de la demande de subvention et des conséquences sur la progression du dossier en cas de manquement à celle-ci.

Déconnecter la demande de concours de la rédaction du rapport d'instruction

Cette pratique relève normalement de la mission de l'instruction mais est indépendante du formulaire de demande de subvention au titre du FEADER (ce dernier n'exige qu'une note

synthétique de présentation du projet). Elle semble, de l'avis des instructeurs, ne pas représenter à l'heure actuelle un frein significatif. Elle peut cependant être à l'origine, en cas d'accélération du programme, « d'embouteillages » dans le chemin critique puisque la présentation des dossiers aux différentes étapes de la procédure (CTL, contrôle réglementaire, CP...) est soumise à la finalisation et à la qualité de ce rapport. Par conséquent, il pourrait être envisagé de permettre la circulation des dossiers sur la base d'une simple note de synthèse et d'une présentation orale en CTL ou en CP (sur la base d'un document audio-visuel par exemple) qui pourrait se dispenser de la traditionnelle lecture du rapport d'instruction (celui-ci étant fourni par ailleurs aux membres)

Informer le porteur de projet, en amont de la demande, des exigences réglementaires et qualitative du dossier

Une meilleure lisibilité des exigences réglementaires sur la demande de concours, ainsi qu'une meilleure communication sur les différentes étapes de la procédure, permettraient au porteur de projet de relever la qualité du dossier et de raccourcir la durée de l'instruction au GAL.

➤ ***Optimiser la phase de paiement***

La mise en œuvre des paiements est récente. L'analyse effectuée par les consultants résulte donc de l'observation de procédures qui sont en cours de mise en place et qui sont amenées à évoluer. Sur cette base de prudence, certaines observations peuvent être réalisées sur les facteurs qui allongent les délais de paiements :

Simplifier la procédure

Trois niveaux de vérification existent (l'ATD, les gestionnaires des GALs, le CAH et l'ASP) et ont un niveau de contrôle élevé qui exige outre la facture acquittée avec la date d'acquittement par le fournisseur, le relevé bancaire retraçant le paiement.

Il revient au partenariat d'étudier les avantages ou les inconvénients produits par un éventuel assouplissement des procédures de paiement, notamment au niveau des justificatifs à produire, compte tenu du contexte socio-économique d'intervention du programme, des ambitions de développement portées par LEADER, et d'une gestion des programmes européens volontairement harmonisée dans le livre de procédures réunionnais.

Optimiser les moyens humains mis à disposition de la phase de paiement

Le niveau d'exigence décrit précédemment représente un important travail de vérification et de saisie, notamment au niveau du service référent, en charge d'établir le CSF. Les effectifs du commissariat à l'aménagement des Hauts de la Réunion ont été réduits et seule une personne, transférée aux services du SGAR, accomplit désormais la tâche finale de vérification et de validation sur Osiris.

Par ailleurs il convient de souligner ici l'importance du relais sur le territoire par l'intermédiaire des ATD qui accompagnent le porteur de projet à élaborer la demande de paiement, remplir un tableau de dépenses et collecter les pièces justificatives nécessaires (factures acquittées, relevés bancaires..) Un renfort du dispositif ATD ainsi que mentionné dans les paragraphes précédents permettrait de fluidifier la chaîne des paiements.

Centraliser les procédures de paiement

Le versement des contreparties nationales n'est pas associé au paiement du FEADER. Cette procédure existe dans le cadre d'autres dispositifs cofinancé par le Conseil Général. S'il est

difficile de revenir sur des décisions validées au niveau partenarial, une réflexion pourrait être reprise en faveur d'une procédure de paiement associé, limitée à la mise en œuvre de LEADER. Cette proposition a fait l'objet d'une discussion avec les acteurs du programme, avec des avis partagés en raison de contraintes financières, administratives ou politiques.

Il appartient au partenariat de décider de la légitimité d'une convention de paiement associé avec le FEADER, les consultants encouragent cependant à une poursuite de la réflexion dans le cadre d'une simplification générale des procédures, justifiée :

- Par la longueur des phases d'engagement et de paiement et l'obligation réglementaire de versement de la contrepartie nationale comme préalable au versement du FEADER
- Par le caractère d'effet levier apporté par LEADER à l'ensemble des stratégies de développement sur un territoire, et qui ne peut s'exprimer dans un cadre de procédures administratives et financières complexes.
- Par la fragilité économique des porteurs de projets, particulièrement manifeste sur le territoire des Hauts Réunionnais.
- Par l'ambition, singulièrement élevée dans le cadre de LEADER, des objectifs financiers du programme.

Réfléchir à la mise en place d'un fond de préfinancement des projets

Deux solutions peuvent être envisagées :

- Un partenariat des GAL avec une structure financière garantissant un financement privilégié aux porteurs de projets dans le cadre du programme LEADER. La structure serait membre du comité de programmation et s'assurerait ainsi un portefeuille de projets à moyen terme, le GAL pourrait bénéficier quant à lui de taux d'intérêt réduits et de conditions financières avantageuses visant à pallier la fragilité financière des porteurs de projets et leur capacité à avancer les fonds.
- La mise en place d'un fond d'intervention au niveau des co-financeurs, notamment des collectivités territoriales. A noter qu'un tel fond existe déjà au niveau de l'État par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer. Une réflexion est cependant à mener afin d'en faciliter les conditions d'accès et la réactivité.

Un rapprochement avec d'autres régions ayant mis en place de tels fonds pourrait être amorcée par les GAL, en vue de proposer une solution construite au partenariat.

6.3 Le fonctionnement des instances

6.3.1 Les comités techniques locaux (CTL)

Remarque préalable : ainsi que demandé par les GAL, l'analyse est effectuée au niveau du CTL en considérant que les deux GAL n'en font qu'un.

➤ *Analyse du fonctionnement*

Rôle et nature des CTL

Tel que prévu par le règlement intérieur, le CTL est une instance d'examen et de consultation de l'opportunité des projets sollicitant l'aide de LEADER, à échelle micro-territoriale.

Ils ont été pensés afin d'aller plus loin dans la plus-value apportée par LEADER sur la gouvernance locale du territoire. Il est rappelé que la structure communale de l'île ne participe pas d'un rapprochement des institutions publiques avec les acteurs du territoire (les communes sont très étendues) et que les initiatives et les structures de développement local sont à renforcer.

Par ailleurs, il est nécessaire, pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent ces CTL, de connaître l'importance historique du monde associatif dans le développement socio-économique de l'île de la Réunion. Basée à l'origine sur un mouvement religieux, il évolue rapidement avec la départementalisation vers un esprit militant, qui s'éloigne de toute vocation confessionnelle pour devenir un outil de développement et de participation citoyenne, notamment dans les quartiers les plus sensibles et les zones les plus fragiles. Dans les années soixante, suite en particulier à l'exode rural, les autorités locales expriment la nécessité d'un plan d'aménagement focalisé sur la zone des Hauts. Celle-ci est officiellement créée et délimitée par décret en 1978, les « Hauts de la Réunion » deviennent une zone spéciale d'action rurale sur laquelle vont se succéder plusieurs politiques et fonds d'intervention, dont l'approche commune est « **le développement par et pour les habitants** »

Aussi, les CTL, constitués de bénévoles et sans statut formalisé, s'inscrivent parfaitement dans cette dynamique territoriale, en tant qu'outil de transition vers une prise en main citoyenne. L'objectif de LEADER, en termes d'impacts, n'est donc pas d'être un programme de développement de plus sur un territoire mais de contribuer à la construction d'une démocratie participative au niveau local, par le biais des CTL. Il s'agit dès lors de considérer les principes de méthode et d'innovation de LEADER, au travers du caractère expérimental de ces nouvelles instances de gouvernance et de mesurer ses effets sur développement socio-économique d'une zone.

Composition

Le nombre de personnes siégeant aux CTL est de 179 et chaque CTL est représenté par un référent. Ces membres ont été identifiés de manière informelle par les habitants d'une zone ou par les équipes d'animateurs.

Les CTL sont construits sur le modèle de partenariat public-privé des CP. Le règlement intérieur prévoit en particulier l'obligation d'un collège privé au moins égal à 50 %. En réalité, le taux de répartition est très nettement favorable au secteur privé avec 76 % des membres. L'explication réside dans la difficulté de trouver des membres du secteur public dans les zones isolées des Hauts (les CTL du Sud qui incluent les zones urbaines des Hauts de St Pierre et St Joseph comptent 6 représentants du secteur public). Ce taux est un facteur de dynamisme dans le rôle que peuvent apporter les CTL auprès des entreprises. Parallèlement, il peut aussi représenter un inconvénient issu de l'aspect bénévole de la participation aux réunions.

Régularité et participation

Le règlement intérieur ne prévoit pas de réunions régulières ni d'intervalle de temps précis entre deux réunions. Il est écrit cependant que les CTL n'auront pas pour unique mission de se prononcer sur l'opportunité d'un dossier, mais également de participer à l'animation du territoire et au suivi de LEADER. On observe cependant que toutes les réunions ont eu pour seul objet l'examen des projets sollicitant un financement LEADER.

Deux indicateurs ont été renseignés sur la périodicité des CTL.

Tableau 38 : Indicateurs de périodicité des CTL

Nombre total de CTL depuis le début de la programmation	Périodicité moyenne
29	130 jours

Sources : Données de suivi des CTL des GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans

La périodicité moyenne affichée est d'un intervalle légèrement supérieur à 4 mois. Elle cache cependant de grandes disparités comme le montre le tableau suivant. Certaines zones comptabilisent des périodes supérieures à 6 mois, et affichent une ou deux réunions seulement.

Tableau 39 : Nombre de CTL organisés depuis la signature de la convention LEADER

CTL	Nord	Est	Sud	Sud-Ouest	Ouest	Salazie	Volcan	Mafate	Entre Deux	Plaine des Palmistes	Plaine des Cafres	Cilaos
Nombre de CTL	2	2	3	1	4	3	3	1	2	2	3	3

Source : Données de suivi des CTL des GALs Mi-Pentes et Cirques, Plaines et Volcans

Ces informations sont appuyées par un constat inquiétant : s'il est normal d'observer que peu de CTL se sont réunis en 2009, seuls 2 CTL ont eu lieu depuis le début de l'année 2011.

Tableau 40 : Evolution du nombre de CTL depuis le début de la programmation

CTL	Nord	Est	Sud	Sud-Ouest	Ouest	Salazie	Volcan	Mafate	Entre Deux	Plaine des Palmistes	Plaine des Cafres	Cilaos
2009	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1
2010	2	1	2	1	3	2	3	1	1	1	1	2
2011	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0

Source GAL MP et CPV

Avec un taux de participation moyen de 76 %, la décomposition par CTL est la suivante :

Tableau 41 : Taux de participation aux CTL

CTL	Nord	Est	Sud	Sud-Ouest	Ouest	Salazie	Volcan	Mafate	Entre Deux	Plaine des Palmistes	Plaine des Cafres	Cilaos
Nombre total de membres	16	18	11	14	24	10	16	13	12	12	15	15
Taux participation en %	65	64	69	81	61	70	62	77	70	80	80	70

Source GAL MP et CPV

Si le nombre de réunions s'essouffle, on constate en moyenne que l'assiduité n'est pas affectée. La différence du nombre de présents entre le premier et le dernier CTL n'est que d'une ou deux personnes par CTL.

Le taux de procuration de 20 % sur l'ensemble des CTL et des réunions réalisées, bien que peu élevé, est un signal d'alarme sur la capacité des membres à assurer sur le long terme leur présence. On observe ainsi que sur la zone du CTL Ouest, qui présente le nombre de réunions le plus élevé, le taux de participation est de 61 % et le nombre total de procurations est de 12. On note également qu'il s'agit du CTL le plus important en nombre de membres.

Ces chiffres permettent donc de réaliser le constat suivant : plus le nombre de personnes est élevé dans un CTL, plus il est difficile de les mobiliser, a fortiori si le nombre de dossiers à consulter est important ; un phénomène d'essoufflement peut ainsi se faire sentir.

Les témoignages recueillis auprès des membres des CTL confirment ce sentiment. Après un début d'activité optimiste en raison de leur nouveauté, ils expriment leurs interrogations concernant :

- La légitimité de leur consultation face à la sévérité d'un contrôle réglementaire et l'existence d'une instance décisionnelle supérieure, auxquels ils sont conviés, mais ont souvent du mal à se rendre, en raison des difficultés géographiques de la Réunion. Et cela en dépit de la volonté des GAL de déplacer le comité de programmation sur l'ensemble de l'île.
- La nécessité de siéger pour de petits investissements, en décalage avec l'objectif d'une consultation d'opportunité et de cohérence territoriale. Ainsi sont cités en exemple, des achats de matériel, des productions de CD musicaux, etc. La majorité des membres de CTL consultés expriment l'éventualité, eu égard de leur statut de bénévoles, de ne convoquer le CTL pour consultation, que dans le cas de projets structurants ayant de réelles retombées sur le territoire. Ce qui conduit à définir les caractéristiques de ce genre de projets tant sur leur nature que sur leur montant financier.
- La tenue des CTL pendant la journée, prenant sur leur temps de travail, argument porté surtout par les entreprises (cependant majoritaires) ; ils souhaitent étudier la possibilité de réunir les CTL en soirée.
- Leur souhait d'accompagner davantage les porteurs à élaborer leur projet afin de leur permettre un accès plus rapide au financement, et leur impuissance à aider les projets approuvés à raccourcir les procédures.
- Un sentiment d'éloignement vis-à-vis des membres de CP et du siège des deux GAL.

Critères d'analyse des dossiers

Le règlement intérieur prévoit que les dossiers parviennent aux membres au moins une semaine avant la tenue des CTL. En réalité, même s'il n'a pas été possible de confirmer les témoignages par des arguments chiffrés, il apparaît que souvent les dossiers sont consultés la veille, voire en cours de séance.

Les projets sont analysés en fonction d'une grille, en vue d'harmoniser les critères d'appréciation. Ces grilles sont renseignées individuellement par chaque membre, les différents éléments constitutifs de l'avis final ne sont pas discutés en assemblée. Par ailleurs, les rencontres réalisées ont permis d'observer un décalage entre le contenu de la grille d'analyse et la capacité des membres à fournir des avis éclairés pour chaque critère. Les principaux points abordés sont :

- La difficulté d'appréhender le niveau technique d'un projet par des gens de métier différent,

- Sur quels critères apprécier le degré d'innovation d'un projet sur le territoire ?
- Comment savoir si le revenu sera durable ?

L'analyse de cette grille a pu être réalisée en séance de CTL. Une révision de ces critères, plus adaptés à la composition et au contexte de chaque CTL (territoire à orientation agricole, zone périurbaine), est souhaitée par l'ensemble des membres présents. Cela pourrait faire l'objet d'une séance de « formation-action » telle que prévue par le règlement intérieur dans la perspective d'une diversification des activités actuelles des CTL.

Le déroulement de la séance, à l'instar de celui des CP, prévoit la lecture complète du rapport d'instruction, une présentation du projet par l'ATD et une délibération. Ce contenu pourrait être étayé par des documents visuels tels que photos, ou la présence du porteur de projet dont la présence sur le territoire n'est pas un handicap au déplacement (souhaité par les membres des CTL).

Activité des CTL

Tableau 42 : Nombre de projets traités par CTL

CTL	Nord	Est	Sud	Sud-Ouest	Ouest	Salazie	Volcan	Mafate	Entre Deux	Plaine des Palmistes	Plaine des Cafres	Cilaos	Total
2009	2	3	9	3	8	4	2	0	3	3	3	3	43
2010	4	5	11	5	13	9	5	6	2	3	7	8	78
2011	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	2	0	8
Total	6	8	20	8	27	13	8	6	5	3	12	11	129

Source GAL MP et CPV

L'indicateur « nombre de projets présentés par CTL » a été choisi plutôt que celui d'un volume financier car il permet de mieux juger du dynamisme d'une zone. Un même porteur peut porter plusieurs projets à l'instar de la FEDAR ou de l'ONF, il s'agit toutefois de projets différents. Il n'en va pas de même lorsqu'un seul projet a une enveloppe financière qui phagocyte l'émergence d'autres actions.

De même, sont présentés dans ce tableau tous les projets présentés en séance, même ceux qui ont été ajournés et repassent une deuxième fois. Cela permet de mesurer le degré d'activité d'un CTL.

En tout, 129 dossiers ont été examinés par les CTL. Au cours de l'année 2009, en dehors de tous les dossiers portés par la FEDAR et l'ONF qui ont fait l'objet d'un ajournement pour des raisons de présentation²¹, 11 dossiers ont été ajournés, ce qui représente un taux de 8 %. L'ensemble de ces ajournements n'a pas d'impact sur le taux d'avancement du programme mais sur la durée de la procédure pour chaque dossier ajourné. Cette perspective n'était pas encore connue des CTL en début de programmation, lorsque la mise en œuvre du programme était encore mal maîtrisée.

Forts de cette expérience, les membres des CTL ont du mal à situer leur rôle face à une décision, prise en CP, qui leur échappe in fine. Cette volonté de gouvernance, qui avait animé l'élan des premières séances, semble leur échapper et démotive leur participation au programme. Aussi les témoignages recueillis lors de différents entretiens témoignent de cet état d'esprit qui explique un taux d'ajournement presque nul en 2010 (« pour ne pas ralentir les projets, puisqu'on connaît tous les porteurs ! »).

²¹ Il s'agissait de différents projets regroupés dans un même dossier relatif à un seul porteur, ils ont été partagés afin d'être mieux répartis sur l'ensemble du territoire des GALs.

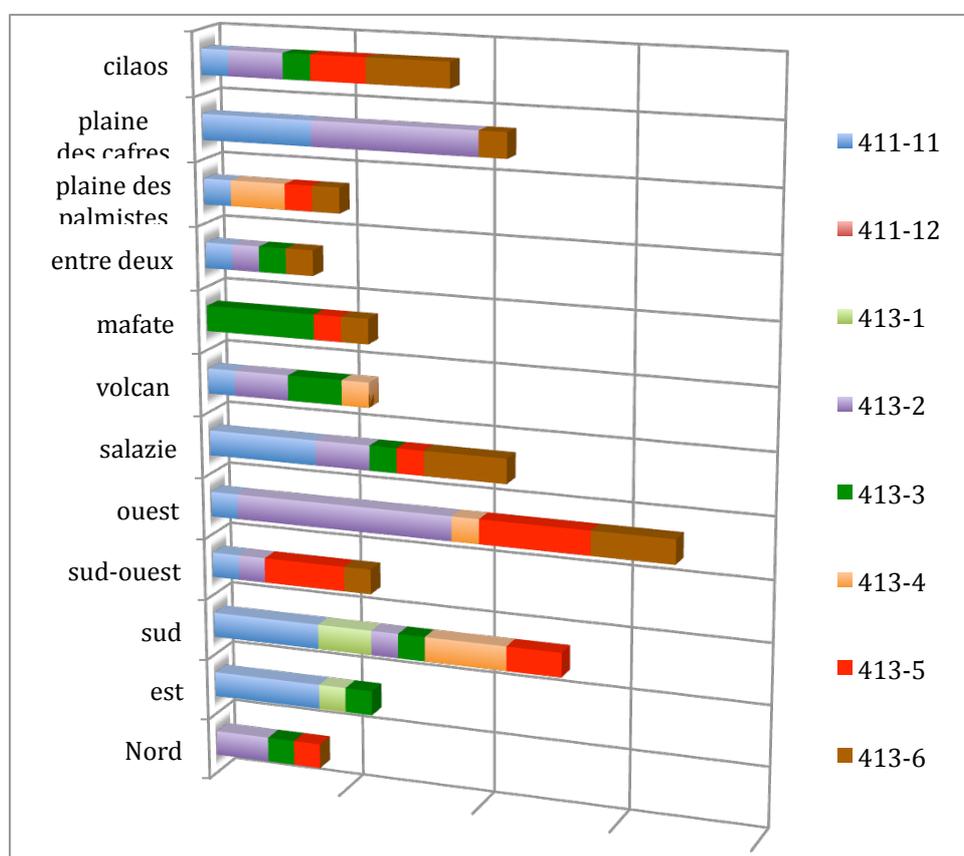
Le tableau ci-dessus souligne le ralentissement de l'activité des CTL en 2011 avec seulement 8 dossiers présentés.

Tableau 43 : Nombre de projets par CTL et par cadre d'intervention

CTL	Nord	Est	Sud	Sud-Ouest	Ouest	Salazie	Volcan	Mafate	Entre Deux	Plaine des Palmistes	Plaine des Cafres	Cilaos
411-11	0	4	4	1	1	4	1	0	1	1	4	1
411-12	0	0	0	0		0	0	0		0	0	
413-1	0	1	2	0		0	0	0		0	0	
413-2	2	0	1	1	8	2	2	0	1	0	6	2
413-3	1	1	1	0		1	2	4	1	0		1
413-4	0	0	3	0	1	0	1	0		2		0
413-5	1	0	2	3	4	1	0	1		1		2
413-6	0	0	0	1	3	3	0	1	1	1	1	3

Source : GAL MP et CPV

Figure 18 : Nombre de projets par CTL et par cadre d'intervention



Source : GAL MP et CPV

Ce dernier graphique permet de constater l'ébauche d'une orientation spécifique de certaines zones vers certains cadres d'intervention. Il n'a pas été possible de mener plus loin l'analyse, donc il s'agit de réaliser un constat et de suivre l'évolution de cet indicateur au cours des prochaines années de programmation :

- Le CTL de Cilaos a recours à trois dispositifs en particulier : 413-2, 413-6 et 413-5 ce qui laisse supposer un dynamisme du secteur privé et social,
- La Plaine des Cafres affiche également une tendance à l'initiative privée mais une orientation plus prononcée également en agriculture,

- Le CTL de Mafate contribue clairement à l'avancement du CI porté par l'ONF,
- Tandis que le sud, l'est et Salazie ont recours au CI 411-11 de diversification agricole.

➤ **Synthèse et recommandations**

Tableau 44 : Atouts, faiblesses, opportunités et menaces

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - L'implication des membres des CTL à la vie de leur territoire - La composition des CTL représentée par des membres qui sont le reflet d'un contexte socio-économique particulier - La participation systématique et régulière des membres - La participation des ATD et des chefs de projet aux CTL - La transmission par les CTL à la démarche ascendante inhérente au programme LEADER - L'innovation représentée par une démarche de gouvernance au plus près des réalités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> - L'essoufflement d'un dynamisme initial et collectif - Le sentiment d'une perte de légitimité dans l'expression d'un avis sur l'opportunité des projets. - La méconnaissance des cadres d'intervention par certains membres du comité et le manque de technicité de certains membres - Le manque de lisibilité d'une grille d'analyse des projets dont l'adaptation au contexte territorial souffre d'une volonté d'uniformité des critères de sélection. - Les conflits d'intérêt, politiques et les partis-pris.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - L'ouverture des CTL à la participation des porteurs de projets - Un accompagnement des porteurs de projet à renforcer par le CTL - Un rapprochement avec les ATD, les équipes techniques des GAL et le CP - L'orientation du rôle des CTL vers une dynamique territoriale plus large que l'avis consultatif sur l'opportunité des projets. - La participation des CTL au suivi et à la promotion de LEADER 	<ul style="list-style-type: none"> - La diminution du nombre de CTL - La tendance à se limiter à une chambre d'enregistrement.

En considérant les observations préalables, certaines orientations doivent être réfléchies par les GAL :

- Reconsidérer le rôle des CTL vers une dynamique territoriale d'émergence des projets et d'accompagnement des porteurs, ainsi que le souhaitent les membres rencontrés. Cela permettrait d'asseoir leur légitimité sur leur territoire et de réserver l'avis d'opportunité au CP. Les CTL auraient ainsi davantage un rôle d'orientation technique par rapport au contexte du territoire (concurrence, relations, intégration du projet dans une filière, etc.),
- Diminuer éventuellement le nombre des membres en les choisissant en fonction de l'orientation socio-économique du territoire, afin de les mobiliser plus régulièrement et les convoquer malgré un faible nombre de dossiers. Ces réunions pourraient ainsi être l'occasion de débat ou de réflexions sur des thèmes d'intérêt territorial (ex : « qu'est ce que l'innovation sur notre zone ? »),
- Réfléchir de manière participative à l'élaboration d'une nouvelle grille d'analyse plus en phase avec le territoire,
- Animer les séances par des moyens audiovisuels, voire les agrémenter par des visites terrains,
- Rapprocher les CTL des CP et des équipes des GAL par des rencontres autour de thèmes intéressant l'ensemble des CTL : sujets relatifs à LEADER, orientations pour la nouvelle programmation, définition de la qualité en matière d'accueil touristique, etc. Il est à souligner que le Réseau Rural de la Réunion n'est pas encore opérationnel et qu'il faudra profiter de son lancement pour donner une impulsion aux CTL en tant qu'acteurs privilégiés de ce réseau,
- Développer pour et par les CTL, des actions de communication et de formation sur le territoire autour de la stratégie LEADER afin d'augmenter le niveau de technicité des membres et des porteurs de projet. Les entretiens ont permis de constater un manque de connaissance du programme par une proportion importante d'acteurs du

territoire (restaurateurs, agriculteurs, commerçants, artisans, etc.). Les CTL, sur la base d'une stratégie de communication, pourraient être les vecteurs privilégiés sur leur zone pour promouvoir LEADER.

6.3.2 Les comités de programmation

➤ **Analyse du fonctionnement**

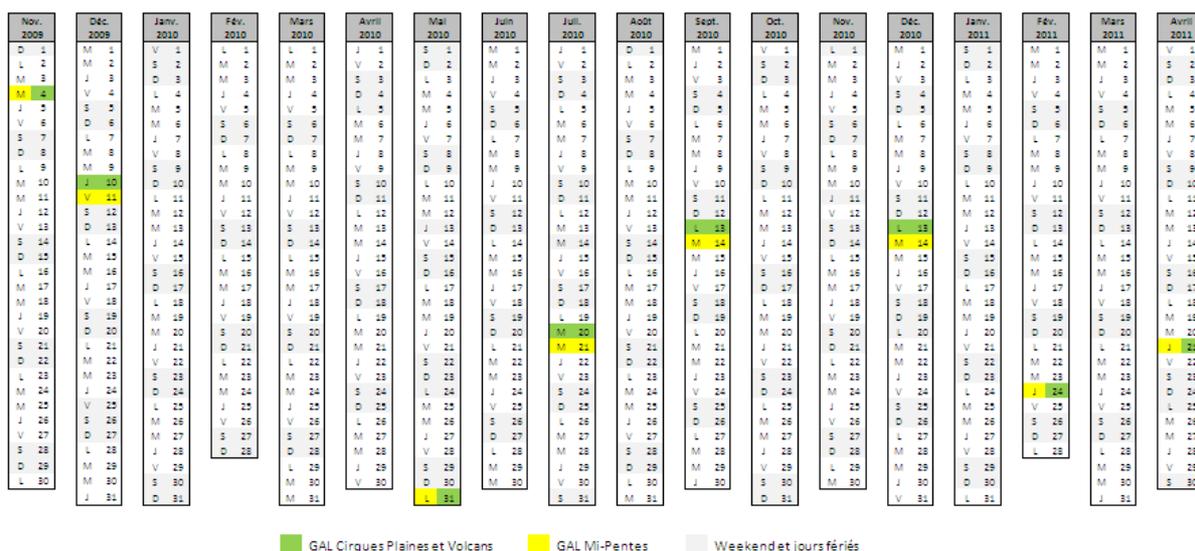
Organisation des comités de programmation

Depuis la mise en place du programme, huit comités de programmation se sont tenus pour chacun des GAL. Cinq comités respectifs ont permis l'examen des demandes de subvention et trois ont été organisés de façon conjointe pour :

- installer officiellement les comités, présenter de manière générale le programme LEADER et valider le règlement intérieur (novembre 2009),
- faire un point sur l'état d'avancement du programme LEADER et débattre des difficultés de mise en œuvre (mai 2010 et février 2011).

L'objectif de 4 comités de programmation par an a été atteint en 2010. Cependant, certains membres regrettent le manque de régularité dans la tenue des comités de programmation et souhaiteraient la création de points fixes pour la programmation des projets. L'analyse du chemin critique montre toutefois que le délai entre l'avis du contrôle règlementaire et le passage en comité ne constitue pas un frein majeur dans la mise en œuvre des projets.

Figure 19 : Calendrier des Comités de programmation LEADER



Source : Données de suivi (GAL Cirques, Plaines et Volcans et GAL Mi-Pentes)

Composition des comités de programmation et participation des membres

Dans l'application de la stratégie LEADER, chaque GAL s'est doté d'un comité de programmation, chacun présidé par le Président du GAL concerné. Ces comités répondent aux règles du partenariat avec :

- 17 membres du collège privé et 13 du collège public pour le GAL Mi-Pentes,
- 16 membres du collège privé et 14 du collège public pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans.

Lors des 10 réunions visant l'examen des demandes de subvention, les comités de programmation ont délibéré en respectant le principe du double quorum :

- au moins 50 % des membres du comité de programmation sont présents lors de la séance,

- au moins 50 % des membres présents lors de la séance appartiennent au collège privé.

Tableau 45 : Participation des membres du comité de programmation du GAL Cirques, Plaines et Volcans

Dates des comités de programmation	Collège public		Collège privé		Total	% membres présents (1 ^{er} quorum)	% privés/ présents (2 ^e quorum)	Invités
	Nb membres présents	% membres présents	Nb membres présents	% membres présents				
10/12/2009	10	71%	10	63%	20	67%	50%	2
20/07/2010	10	71%	12	75%	22	73%	55%	1
13/09/2010	9	64%	11	69%	20	67%	55%	2
13/12/2010	7	50%	11	69%	18	60%	61%	2
21/04/2011	7	50%	9	56%	16	53%	56%	2

Source : Comptes-rendus des comités de programmation du GAL Cirques, Plaines et Volcans

Tableau 46 : Participation des membres du comité de programmation du GAL Mi-Pentes

Dates des comités de programmation	Collège public		Collège privé		Total	% membres présents (1 ^{er} quorum)	% privés/ présents (2 ^e quorum)	Invités
	Nb membres présents	% membres présents	Nb membres présents	% membres présents				
11/12/2009	7	54%	9	53%	16	53%	56%	2
21/07/2010	6	46%	12	71%	18	60%	67%	2
14/09/2010	5	38%	10	59%	15	50%	67%	1
14/12/2010	5	38%	10	59%	15	50%	67%	2
21/04/2011	5	38%	10	59%	15	50%	67%	1

Source : Comptes-rendus des comités de programmation du GAL Mi-Pentes

Pour l'ensemble des réunions des comités de programmation, le double quorum a été atteint. Cependant, pour le GAL Mi-Pentes, le premier quorum a le plus souvent été obtenu de justesse. En effet, 23 % des membres de son comité de programmation n'ont jamais participé à une réunion (contre 13 % pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans). Il s'agit essentiellement de membres du collège public (la CIREST, la CIVIS, la CCSUD, la Mairie St-Paul, la Mairie St-Joseph et l'ARAST pour le collège privé).

Sur le long terme, chaque comité de programmation connaît une tendance à la baisse du nombre de ses membres présents. Ce constat est le plus visible pour le GAL Cirques, Plaines et Volcans, et plutôt pour le collège public que le collège privé. En fait, un noyau d'organismes participants s'est formé, permettant de garantir une présence minimum au comité de programmation. On peut citer la participation quasi ou systématique des trois co-financeurs (l'Etat, la Région et le Département), du PNR, de l'ONF, l'AREP, l'ARP, les CHAM, le CRES, la FRT et de la SICA Habitat Rural. En complément, s'ajoutent les référents CTL et Mairies concernés ou non par les projets présentés.

A noter que deux invités (l'ASP et le CAH) sont globalement présents à chaque comité de programmation, ce qui permet d'alimenter le débat et de répondre à un certain nombre de questions. Dans les faits, le CAH est systématiquement présent car il représente à la fois l'Etat (membre du collège public en tant que co-financeur) et le contrôle réglementaire (invité). Cette situation entraîne une certaine confusion pour un bon nombre de participants, qui ne savent pas toujours quel acteur intervient (co-financeur ou contrôle réglementaire).

Pour les programmations futures, il pourrait être intéressant d'associer les trois chambres consulaires aux comités, afin qu'elles apportent un autre regard, de part leurs compétences et leurs connaissances du territoire. Toutefois, l'historique de la mise en œuvre du programme

LEADER 2007-2013 à La Réunion, et notamment la phase de l'appel à projets, ne garantit pas leur adhésion immédiate.

Animation des comités de programmation

Le chef de projet et le président de chaque GAL sont chargés de l'animation des comités de programmation. Ils ont également pour mission de s'assurer que le comité travaille en cohérence avec les autres instances présentes sur le territoire, dans le respect de leurs compétences.

De manière générale, chaque comité de programmation se déroule de la façon suivante :

- Rappel de l'ordre du jour par le président du GAL,
- Tour de table pour la présentation des participants,
- Passage en revue des projets demandant une subvention :
- Lecture rapide, par le chef de projet, du rapport d'instruction envoyé aux participants avant la réunion,
- Présentation de l'avis du CTL par son référent,
- Débats de l'assemblée sur le projet, dont le plan de financement,
- Synthèse du contrôle réglementaire,
- Avis des co-financeurs et annonce des contreparties nationales,
- Vote à main levée sur la programmation ou non du projet,
- Clôture de la séance par le président du GAL.

La lecture du rapport d'instruction constitue une phase assez longue pour les participants et manque de dynamisme et de convivialité. Afin de mobiliser davantage l'assemblée, il devrait être envisagé de prévoir un micro et un support de présentation synthétisant le projet (de type PowerPoint), en y incluant une carte de localisation et quelques photos.

La présentation de l'avis du CTL par son propre référent permet de relater les discussions portant sur l'opportunité de mise en œuvre des projets et les prises de position des différents membres. Elle constitue ainsi une réelle valeur ajoutée pour la prise de décision de financement.

Lors des débats, des conflits d'ego peuvent apparaître. Certaines associations se refusent de déposer un dossier de demande de subvention, à cause de leur statut de membre du comité de programmation, alors que d'autres sont en grande partie dépendantes des subventions et déposent donc des projets pour se faire financer. De plus, des jeux d'acteurs se mettent en place, dus parfois à certains partis-pris. Soulignons cependant que la majorité des projets programmés proviennent de porteurs extérieurs aux CP.

Ensuite, plusieurs questions récurrentes (sur l'orientation des cadres d'intervention, les dépenses éligibles, etc.) occupent une place importante, parfois au détriment des projets, et montrent une certaine méconnaissance des cadres d'intervention d'une partie des membres du comité. Des séances régulières, spécifiquement tournées vers le contenu des cadres d'intervention (état d'avancement, évolution des cadres, etc.) seraient utiles, permettant à chacun de s'exprimer et d'installer une unité. Il pourrait donc être envisagé d'organiser un comité de programmation commun, même en l'absence de projet à examiner, d'autant qu'il serait souhaitable que les recommandations formulées dans la présente évaluation soient discutées lors des futurs comités de programmation.

Concernant la synthèse du contrôle réglementaire, certains membres estiment que cette partie ne devrait pas être abordée. En effet, un dossier passant en comité de programmation est supposé avoir passé l'étape du contrôle réglementaire et être conforme. Cependant, l'hyper-vigilance du CAH pour ne pas soutenir abusivement certains projets l'amène parfois à émettre des réserves sur les projets, ce qui influence les décisions du comité.

Concernant le choix de la programmation ou non, il est à souligner que le service référent est membre du comité de programmation en tant que représentant de la contrepartie nationale pour les crédits qui relèvent de l'état. S'il est commun pour un co-financeur d'être membre du CP d'un GAL, le service référent, par déontologie, ne peut l'être, encore moins participer au vote. Les membres de CP rencontrés ont ainsi exprimé une confusion au moment de voter lorsque l'expression de l'avis réglementaire en séance introduisait des réserves sur un projet. Cette particularité s'explique par le rôle historique occupé par le CAH dans le développement des Hauts de la Réunion et l'existence de liens étroits avec l'APR, son bras armé. Pendant plus de trente ans, ces deux structures ont affiché les mêmes orientations et œuvré en complète harmonie dans un objectif commun : le développement d'une zone particulièrement fragile et emblématique de l'île. Aussi, il appartient aux membres du comité de programmation, de décider ou non de maintenir cette particularité qui est le fruit d'une longue collaboration.

Enfin, certains considèrent le comité de programmation comme un véritable outil de gouvernance pour le territoire. Cependant, d'autres considèrent qu'après l'instruction technique et réglementaire des dossiers, le comité a des difficultés à trouver son rôle qui a parfois tendance à se limiter à une chambre d'enregistrement (simple avis favorable/défavorable ou ajournement). En effet, l'ensemble des projets présentés en comité pour examen ont reçu un avis favorable. **Il est donc souhaitable de recentrer la gouvernance sur le comité de programmation et donc de modifier le rôle des CTL (cf. partie précédente).**

➤ **Synthèse**

Tableau 47 : Atouts, faiblesses, opportunités et menaces

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - La participation systématique d'un noyau de participants aux comités de programmation. - Les réunions sur l'état d'avancement et les difficultés de mise en œuvre du programme LEADER. - La présence de l'ASP comme invité, permettant de répondre aux questions liées au plan de financement. - La présentation de l'avis des CTL par leur référent. 	<ul style="list-style-type: none"> - La non participation de certains membres du comité de programmation. - Le manque de dynamisme dans le déroulement des comités de programmation. - La double fonction du CAH (représentant Etat et contrôleur réglementaire). - La présentation des réserves émises par le contrôle réglementaire influence les décisions du comité. - La méconnaissance des cadres d'intervention par certains membres du comité. - Les conflits d'ego et les partis-pris.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - L'ouverture du comité de programmation à d'autres organismes, notamment les chambres consulaires. - La présentation des projets par les assistants techniques de dispositif, rédacteur du rapport d'instruction et contact privilégié du porteur de projet. 	<ul style="list-style-type: none"> - La non obtention du double quorum à chaque réunion de comité de programmation. - La tendance à se limiter à une chambre d'enregistrement.

6.3.3 Le comité de co-financeurs

La procédure de gestion instaurée pour le programme LEADER à la Réunion définit les différentes étapes de vie d'un projet, dont le passage en comité de co-financeurs. Il intervient en amont du passage en comité de programmation, afin d'attribuer les contreparties nationales. Bien qu'une maquette financière soit établie et que des taux de participation pour chaque partenaire soient définis pour chaque cadre d'intervention, cette pratique garantit une bonne répartition des crédits en partenaires.

6.3.4 Le comité de suivi et d'évaluation

Afin de garantir le bon déroulement du programme et de suivre la progression du territoire au cours de la période de la programmation LEADER, l'AD2R et la Maison de la Montagne et de la Mer ont choisi de se doter, en commun, d'un comité d'experts et d'évaluation. Le premier comité a eu lieu en mars 2010.

Il se compose des membres suivants :

- l'Université de la Réunion (UR),
- le Conseil Economique et Social de la Réunion (CESR),
- le Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement de la Réunion (CCEE),
- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD),
- la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC),
- la Fondation du Patrimoine,
- l'Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH).

Les présidents de chaque GAL, les chefs de projets, l'expert associé (JM. Elliautou) participent également aux travaux.

Ce comité a eu pour rôle de lancer la démarche (champs, formation des acteurs, comité d'experts) et les outils d'évaluation (recueil des données, observations et analyses, dynamiques territoriales).

En novembre 2010, puis février 2011, le comité s'est axé sur l'évaluation à mi-parcours du programme, avec notamment la définition des éléments à intégrer dans le cahier des charges et le suivi de l'évaluation en elle-même.

7 LES INDICATEURS DE RESULTATS ET D'IMPACT

L'axe 4 LEADER est doté d'un set d'indicateurs de réalisation et de résultats au niveau de chaque cadre d'intervention, bien qu'ils ne figurent pas dans les conventions cadre de chaque GAL.

Afin de compléter ceux déjà existants, des indicateurs supplémentaires ont été construits. A partir du cadre logique des programmes, des enjeux et objectifs généraux ont été identifiés pour chaque cadre d'intervention. Ils ont ensuite été déclinés en objectifs spécifiques et opérationnels puis en actions, permettant la construction d'indicateurs.

Les indicateurs proposés constituent une base de réflexion pour les GALs. L'objectif est de mener un travail en 2011 sur les indicateurs d'impact avec la réflexion sur l'action de LEADER dans les territoires. Il est important de souligner qu'un travail de construction d'indicateurs, à fortiori d'impact, implique les acteurs du programme dans une démarche de recherche de la pertinence par rapport aux enjeux définis, d'adaptation au contexte de la programmation et de sélection sur des critères de facilité d'accès et de mesure.

Les indicateurs d'évaluation d'une politique publique sont spécifiques à chacune, l'uniformisation de ceux a montré ces limites dans la pratique de l'évaluation. Ainsi, si des indicateurs sont « conseillés » (liste d'indicateurs du MAAPRAT par exemple pour l'évaluation de l'axe 4 LEADER) par des institutions supérieures afin d'aider les GAL dans leur travail d'évaluation, ils doivent être adaptés au contexte de chaque programme et de chaque territoire.

7.1 Définitions des différents indicateurs

De façon à ce que tout le monde parle le même langage, une définition de différents grands types d'indicateurs et des niveaux d'objectifs correspondants est proposée :

- Les indicateurs d'état constitue « l'état zéro » (écologiques, socio-économiques, etc.),
- Les indicateurs de pression décrivent les pressions naturelles ou anthropiques qui s'exercent (démographie, occupation du sol, cheptel, déchets, etc.),
- Les indicateurs de réponse traduisent la réponse des pouvoirs publics aux problèmes soulevés :
 - les indicateurs de réalisation permettent le suivi quantitatif des actions menées ; ils sont en lien avec les objectifs opérationnels,
 - les indicateurs financiers permettent le suivi budgétaire des actions menées ; ils sont issus des objectifs opérationnels,
 - les indicateurs de résultats permettent le suivi des résultats attendus des actions menées ; ils correspondent aux objectifs spécifiques,
 - les indicateurs d'impacts permettent le suivi des effets des réponses, mais aussi des pressions ; ils renseignent sur l'atteinte des objectifs généraux.

7.2 Indicateurs par cadre d'intervention

7.2.1 Cadre d'intervention 411-11 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques

➤ **Arbre des objectifs**

Enjeux	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Garantir la pérennité de l'agriculture dans les Hauts	Répondre aux nouvelles attentes de la société	Développer les niches en lien avec les besoins émergents	Diversifier l'agriculture pour augmenter la valeur ajoutée des territoires
			Favoriser les dynamiques collectives
	Assurer la transmission des exploitations	Préserver les terres agricoles convoitées	Pratiquer une agriculture de qualité
			Mettre en place de nouveaux produits du terroir
Préserver l'identité des Hauts	Construire et valoriser l'identité du terroir par le transfert de compétences	Promouvoir l'innovation technique et économique	Promouvoir les initiatives de valorisation ou de diversification des atouts des territoires des Hauts

➤ **Indicateurs**

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Evolution du nb d'exploitations - Evolution des surfaces agricoles - Evolution de la population active agricole - Evolution de la valeur de la production agricole 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations - Nb de nouveaux produits apparus sur le marché - Nb de nouvelles techniques utilisées - Nb d'emplois créés - Nb de personnes touchées par une action de transfert de compétence ou un évènementiel 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb d'exploitations ayant reçu une aide à l'investissement - Nb de groupements soutenus - Volume total des investissements - Nb d'exploitations répondant à des normes de qualité ou engagées dans un label qualité - Nb projets de transformation des produits de terroir soutenus - Nb d'ateliers de transformation mis en place - Nb de projets innovants soutenus - Nb de voyages d'études organisés - Nb de salons auxquels ont participé des promoteurs - Nb d'études d'ingénierie soutenues - Nb d'évènementiels organisés

7.2.2 Cadre d'intervention 411-12 - Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agricole) – Ateliers économiques

➤ **Arbre des objectifs**

Enjeux	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Garantir la pérennité de l'agriculture dans les Hauts	Aménager les terroirs en vue de leur développement	Favoriser l'amélioration de la rentabilité des exploitations en agissant sur les moyens de production	Soutenir des projets visant la protection des sols et la gestion de la fertilité, les ressources en eau (réseaux collectifs, réhabilitations de retenues...), les accès aux exploitations, la gestion des eaux pluviales...
			Permettre un aménagement piloté par un groupe d'agriculteurs sur son terroir

➤ **Indicateurs**

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Evolution du nb d'exploitations - Evolution de la valeur de la production agricole 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la production 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb d'opérations d'aménagement soutenues - Volume total des investissements - Nombre d'hectares équipés pour l'irrigation - Nombre d'hectares desservis par les chemins - Linéaire de voirie créé

7.2.3 Cadre d'intervention 413-1 Soutien à la diversification et à la valorisation des atouts des territoires des Hauts (volet agrotourisme)

➤ **Arbre des objectifs**

Enjeux	Objectif général	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Maintenir une population véritablement « active » dans la zone des Hauts	Consolider, pérenniser et développer l'emploi dans les Hauts	Développer toutes nouvelles niches de valorisation	Développer une agriculture multifonctionnelle en encourageant la pluriactivité des actifs agricoles
	Maintenir l'attractivité des territoires à fort potentiel	Augmenter la valeur ajoutée des territoires en lien avec les besoins émergents	Promouvoir les initiatives privées de mise en place de produits de découverte et d'activités de loisirs s'impliquant dans une stratégie locale de développement et un projet de territoire

➤ **Indicateurs**

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Evolution du nb d'exploitations - Evolution de la population active agricole - Evolution de l'offre touristique en hébergement et restauration 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations - Nb de groupements soutenus - Nb d'initiatives mises en place - Nb d'emplois créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb d'exploitations ayant reçu une aide - Nb de produits agro-touristiques créés/consolidés - Nb de sites d'hébergements soutenus - Nb de sites de restauration soutenus - Volume total des investissements - Nb d'événementiels organisés - Volume total des investissements

7.2.4 Cadre d'intervention 413-2 - Soutien au développement économique dans la zone des Hauts

➤ **Arbre des objectifs**

Enjeux	Objectif général	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Maintenir une population véritablement « active » dans la zone des Hauts	Améliorer la compétitivité du tissu économique local	Créer et développer de l'activité porteuse d'emploi	Soutenir le développement de l'activité en aidant les entreprises en phase de création et de développement
			Soutenir la dynamique de création d'activité par les porteurs de projet non encore immatriculés
			Accroître l'offre de produits de loisirs touristiques
		Intégrer les enjeux d'un développement durable	Promouvoir des initiatives collectives concourant à générer du développement économique
			Encourager un développement de l'activité concourant à renforcer une image qualitative de l'identité des Hauts

➤ **Indicateurs**

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Evolution du nb d'entreprises - Evolution de la population active 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de produits de loisirs touristiques créés - Nb d'emplois créés - Nb d'initiatives mises en place - Nb d'emplois créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb d'entreprises ayant reçu une aide - Nb de créations/consolidations d'entreprise - Nb d'immatriculations d'entreprise - Nb d'initiatives collectives soutenues - Volume total des investissements - Nb d'activités s'inscrivant dans une démarche qualité, de valorisation des produits du terroir et de respect des enjeux d'un développement durable

7.2.5 Cadre d'intervention 413-3 Hébergements publics de montagne

➤ *Arbre des objectifs*

Enjeux	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Maintien de l'ossature des hébergements de randonnée	Répondre aux attentes des clientèles au niveau quantitatif et qualitatif	Augmenter la fréquentation des hébergements, de la restauration et de la consommation des produits agricoles et agroalimentaires	Améliorer le confort des gîtes en diminuant la capacité des dortoirs tout en gardant au minimum la capacité actuelle afin de satisfaire la demande.
			Améliorer le confort des occupants et de l'exploitant
			Sécuriser l'accueil du public selon les normes en vigueur
			Développer l'éco responsabilité en matière environnementale
		Améliorer l'accueil par une assistance technique des exploitants	
		Augmenter les retombées économiques sur les territoires des Hauts	Aménager les sites touristiques à proximité des gîtes
		Mettre en avant le patrimoine en favorisant la découverte associée au séjour	

➤ *Indicateurs*

Impacts	Résultats	Réalisation
- Evolution de la fréquentation des hébergements et sites de restauration	- Nb de personnes accueillies dans les gîtes	- Nb de gîtes réhabilités
- Evolution des consommations en électricité et en eau	- Nb d'emplois créés	- Nb de lits confortés/ créés
- Volume de déchets collectés/triés/ recyclés	- Nb de sites touristiques à proximité des gîtes	- Volume total des investissements
	- Nb de fascicules distribués	- Nb d'initiatives de valorisation du patrimoine mises en place
		- Nb de fascicules créés

7.2.6 Cadre d'intervention 413-4 Aménagements et petits équipements touristiques publics dans les Hauts

➤ *Arbre des objectifs*

Enjeux	Objectif général	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Améliorer la qualité de vie dans les communes des Hauts de la Réunion Développer l'activité économique et créer des emplois	Développer un tourisme durable dans les communes des Hauts de la Réunion	Promouvoir l'image touristique dans les Hauts	Soutien aux activités d'un tourisme nature
	Développer les activités de loisirs	Soutenir les communes des Hauts et leurs partenaires dans la valorisation de leur territoire, leur environnement, leurs spécificités et leur identité.	Développer les activités de loisirs et de sport

➤ *Indicateurs*

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'accroissement du tourisme dans les Hauts - % d'accroissement de l'emploi - % d'évolution de la population - % de la population pratiquant un sport - % de communes ayant mis en place le tri des déchets sur les sites de loisirs, touristiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de visiteurs - Nombre de randonneurs - Nombre de personnes qui connaissent les communes des Hauts (sondage de notoriété) - Nombre de nuitées/communes - Nombre de repas servis/commune - Nombre de manifestations festives ou pédagogiques organisées/commune en lien avec leurs traditions - Nombre d'emplois créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'activités tourisme nature créées - Nombre d'entreprises créées ou soutenues dans ce secteur - Nombre de sites réhabilités ou créés - Nombre de nouveaux sentiers réalisés - Nombre de petits équipements mis en place - Nombre de structures sportives créées - Nombre de nouveaux sites de sport

7.2.7 Cadre d'intervention 413-5 - Consolidation et promotion du secteur associatif en tant qu'opérateur de la cohésion sociale des Hauts

➤ **Arbre des objectifs**

Enjeux	Objectif général	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Favoriser la cohésion sociale dans les quartiers des Hauts et l'intégration des nouvelles populations	Accompagner les mutations sociales des Hauts	Prévenir l'exclusion et favoriser l'insertion	Promouvoir et consolider le tissu associatif local
			Soutien aux actions de préservation de l'histoire et du patrimoine culturel
		Favoriser l'accès à l'activité économique	Soutenir les projets structurants inscrits dans une dynamique de développement
			Promouvoir l'innovation

➤ **Indicateurs**

Impacts	Résultats	Réalisation
<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'accroissement du nombre d'associations locales - Taux accroissement des services offerts 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de contrats d'insertion - Nombre de structures pédagogiques - Nombre de structures de loisir - Nombre d'activités de services créées - Nombre d'emplois créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'associations financées - Nombre d'opérations innovantes - Nombre de structures d'accueil créées ou aidées - Nombre de services de proximité créés - Nombre de projets financés pour accompagner les populations défavorisées. - Nombre d'animations et d'échanges interculturels - Nombre d'entreprises créées ou soutenues

7.2.8 Cadre d'intervention 413-6 Soutien aux initiatives de valorisation du patrimoine et à la production artistique des Hauts

➤ *Arbre des objectifs*

Enjeux	Objectif général	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Préserver l'identité des Hauts de la Réunion	Permettre l'identification, la préservation, la valorisation du patrimoine immatériel et matériel	Encourager le soutien et la transmission des savoirs et savoir-faire liés au patrimoine	Préservation de sites naturels remarquables
		Encourager la production artistique dans Les Hauts	Permettre la valorisation et le développement d'une production, d'une expression artistique, culturelle
		Sauvegarder et valoriser le patrimoine rural non classé ou désinvesti	Restauration du patrimoine mobilier et immobilier

➤ *Indicateurs*

Impacts	Résultats	Réalisation
- Notoriété et image des Hauts de la Réunion : Nombre de personnes connaissant les Hauts de la Réunion : en paysage, en musique, en histoire	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de fréquentation des villes et villages, des sites patrimoniaux des Hauts (taux de nuitées, taux de repas, taux de séjours longue durée...) - Taux d'accroissement des manifestations festives traditionnelles - Taux d'accroissement d'associations autour de la culture des Hauts de la Réunion - Taux d'accroissement de manifestations culturelles - Taux d'accroissement du public assistant à des manifestations ou spectacles traditionnels - Nombre de manifestations artistiques auxquelles participent les artistes originaires des Hauts 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de projets de valorisation et d'entretien de sites naturels - Nombre de projets d'études relatifs à la préservation des sites (inventaires, projets écotourisme, ...) - Nombre d'actions d'éducation à l'environnement - Volume financier des projets - Nombre de sites ou d'objets restaurés - Nombre de lieux aménagés ou créés - Nombre de projets de résidence d'artistes - Nombre de manifestations culturelles organisées - Nombre de supports de communication financés - Nombre d'évènements et de manifestations créés dans les domaines artistiques et culturels - Nombre d'entreprises créées dans le domaine des productions traditionnelles artisanales ou agricoles - Nombre d'évènements auxquels sont invités les « Hauts de la Réunion » à la Réunion et à l'extérieur de la Réunion (ex : festival de St Dié)

7.3 Indicateurs transversaux à LEADER

Les analyses réalisées et les rencontres avec les chefs de projet ont permis aux consultants de mettre en évidence deux objectifs d'impact majeurs pour le territoire des Hauts de la Réunion :

- La mise en place d'un modèle de gouvernance au niveau inférieur à celui du GAL, en raison du contexte géographique de l'île (petits « îlets », quartiers, difficultés de transport, isolement des habitants des cirques...) et de sa structure communale.
- La plus-value du programme en réponse aux enjeux d'une mutation des Hauts de la Réunion : mixité sociale et culturelle, urbanisation des mi-pentes, sous-emploi dans les quartiers, désœuvrement parfois d'une population en quête d'identité...

Les indicateurs d'impact proposés ont fait l'objet d'une réflexion autour de ces deux enjeux. Cependant, considérant que l'objectif principal des cadres 413-5 et 413-6 répondait aux attentes du territoire dans le cadre des mutations citées précédemment, les indicateurs d'impact proposés sont les mêmes.

Tableau 48 : proposition d'indicateurs pour mesurer l'impact d'un nouveau modèle de gouvernance dans les Hauts de la Réunion

Enjeu		Indicateurs
Mise en place d'une gouvernance locale sur les Hauts de la Réunion	Décision de programmation	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de dossiers approuvés par les CTL/Nombre de dossiers approuvés par le CP - Nombre de dossiers approuvés par les CTL/Nombre de dossiers retoqués par l'instruction du GAL - Nombre de dossiers validés par le GAL/Nombre de dossiers retoqués par le contrôle réglementaire CAH - Nombre de dossiers validés par le GAL/ Nombre de dossiers retoqués par les co-financeurs - Nombre de dossiers transmis par les ATD/Nombre de dossiers validés par le GAL - Nombre de dossiers transmis par les AT/Nombre de dossiers traités par les ATD
	Degré d'implication des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de réunions des CTL - Nombre de réunions de CP - Taux de participation des membres des CTL - Taux de participation des membres de CP - Nombre de membres de CP qui ont un niveau de représentation ou de responsabilité régionale - Nombre de membres de CTL qui ont un niveau de représentation ou de responsabilité régionale - % d'élus dans chaque instance - % de particuliers et d'entreprises dans chaque instance - % d'associations dans chaque instance
	Dynamisme induit par l'axe 4 au niveau local	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de réunions d'animation/information organisées par le GAL sur des thématiques d'intérêt local au niveau des territoires - Nombre de réunions organisées par les CTL en dehors de l'examen des projets présentés - Nombre de rencontres entre les membres des CTL et les porteurs de projets (participation aux CTL et visites sur le terrain) - A long terme : Nombre de structures issues du fonctionnement des CTL au niveau local - A long terme : Nombre de projets de développement portés par les CTL
	Reconnaissance et notoriété	<ul style="list-style-type: none"> - % de présence des GALs au CLS - Taux de présence des GALs aux réunions nationales ou européennes du RRE - Taux de participation des GALs aux réunions de l'axe 4 organisées au niveau national (Ministère de l'agriculture, LEADER France, ...)
	Effet levier sur l'économie locale	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de projets financés par le GAL et présents au-delà de 5 ans

Par ailleurs, il serait intéressant de mobiliser l'outil proposé récemment par le MAAPRAT pour l'autoévaluation des opérations par les GALs. Si des opérations intéressantes sont identifiées, cette grille pourra être utilisée dans sa vocation initiale, c'est-à-dire pour identifier et faire remonter des retours d'expériences sur des projets LEADER emblématiques. Il paraîtrait cependant très intéressant que les GALs la mobilisent pour juger de leur situation vis-à-vis des 6 « spécificités » de LEADER²² sur laquelle elle est construite. Cet exercice pourrait être réalisé par exemple annuellement pour évaluer l'évolution du GAL dans le temps et ainsi donner des éléments concrets d'évaluation en continu aux responsables du GAL.

Il est proposé une notation de 0 à 4 de chacun de ces indicateurs et les critères de notation pourraient assez facilement être adaptés en les transposant du cas des opérations à celui des GAL. Un graphe en étoile ou « radar » permettrait d'illustrer cette autoévaluation ainsi que son évolution dans le temps. Cela pourrait faire l'objet d'un travail préliminaire en commun des animateurs de GAL à l'occasion d'un prochain rassemblement, avec à cette occasion la réalisation d'un possible exercice rétrospectif pour illustrer l'évolution du GAL sur ces différents critères depuis sa création. L'utilisation d'un tel outil demande toutefois un important effort d'objectivité qui serait sans doute plus facile à réaliser avec un appui extérieur à la structure.

Les bureaux d'études soulignent enfin la nécessité de ne conserver que très peu d'indicateurs au final, au risque de ne pouvoir les suivre et de vouer à l'échec leur construction.

²² Pour rappel, ces spécificités du programme LEADER sont les suivantes : Partenariat et mise en réseau / Démarche participative / Fonctionnement du Comité de programmation / Articulation aux projets du territoire / Intégration du secteur agricole / Caractère pilote

8 CONCLUSION

L'analyse réalisée par l'évaluation à mi-parcours révèle les difficultés d'un programme jeune et nouveau qui a du mal à s'imposer sur le territoire. Plusieurs raisons à cela :

- La notoriété des dispositifs précédents liés au Plan d'Aménagement des Hauts de la Réunion qui aurait pu catalyser la promotion de l'axe 4 LEADER. Au lieu de cela, après presque deux ans de mise en œuvre, LEADER apparaît comme un labyrinthe administratif, accessible aux seuls porteurs de projet dont la capacité financière permet d'affronter les contraintes réglementaires. Si la dernière génération LEADER+ n'était pas présente sur les territoires des Hauts réunionnais, LEADER I et LEADER II, véhiculés par le PAH, avaient auprès de la population locale les caractéristiques d'un outil de développement qu'elle ne retrouve pas aujourd'hui dans l'axe 4.
- L'inclusion de l'axe 4 du PDR-R dans une stratégie régionale intégrée qui se justifie au niveau de la contribution de LEADER à une nécessaire solidité de l'ensemble. Cette option fait le choix délibéré de limiter Leader à certains dispositifs, au profit d'une logique de développement global, en particulier dans le cadre du PDHR.
- Des contraintes réglementaires alourdies par des procédures exigeantes, inadaptées au contexte fragile du territoire des Hauts et à la nature des porteurs de projets : niveau de technicité et culture entrepreneuriale à renforcer, capacités financières insuffisantes, difficulté à organiser des démarches collectives, etc.
- Une mise en œuvre du programme calée sur les précédents dispositifs d'animation territoriale mais dont les moyens propres sont à renforcer pour construire un dispositif opérationnel dédié à LEADER,
- Une implication des acteurs du programme très inégale sur le territoire.
- Un système de pilotage présentant l'avantage d'une mutualisation des forces mais le handicap d'une conduite « à deux têtes », sans lien direct avec le territoire.
- La prédominance sur les Hauts de la Réunion d'une intervention historique et globale portée par le PDHR.

En dépit de ces difficultés, un certain nombre de constats optimistes sur les effets attendus de LEADER peuvent être, dès ce stade de la programmation, réalisés :

- Un taux d'avancement de la programmation qui n'a rien à envier à la moyenne nationale,
- Un nombre de projets très diversifiés témoignant de la réalisation d'une action transversale sur le territoire, cela malgré l'impossibilité de mobiliser certains dispositifs extérieurs à LEADER pour renforcer et concentrer une intervention intégrée au niveau du territoire des Hauts,
- Une progression de la programmation qui laisse présager d'une montée en puissance si certains obstacles sont levés,
- Un élan des acteurs du territoire en 2010 qu'il faut soutenir et entretenir afin de consolider les bases établies d'une nouvelle gouvernance,
- Une implication de la population au niveau des zones homogènes, dont la volonté d'investissement dépasse le simple cadre d'un avis d'opportunité,
- Une mise en œuvre et un pilotage « en rodage » dont la capacité d'adaptation aux nouvelles exigences de LEADER est volontariste dans l'objectif, partagé par l'ensemble du partenariat, de contribuer à la réussite du programme.

Les principales lignes conductrices pour l'avenir résident dans :

- L'optimisation des procédures qui devrait impacter la longueur des délais.
- L'amélioration des compétences et l'émancipation des porteurs de projets vis à vis d'un système d'accompagnement appuyé, historique dans les Hauts mais visant à s'effacer pour laisser place à la gouvernance locale.
- La recherche d'une solution aux problèmes de préfinancement des porteurs de projets.
- La mise en œuvre d'une stratégie de communication à deux niveaux :
 - Interne et externe du GAL,
 - Promotion de LEADER sur le territoire, notamment au travers d'une valorisation des projets.
- L'optimisation du système de pilotage par un renforcement du sommet et du bas de la pyramide de fonctionnement, tout en respectant le principe d'une mutualisation des forces, d'une gestion partagée du programme et d'une « animation territoriale » nécessaire au développement global des Hauts
- L'élargissement du rôle des CTL à une dynamique territoriale, d'animation, d'information, d'émergence et d'accompagnement des projets.

Le réel challenge demeure dans l'importance de l'objectif financier à atteindre et non dans la marge de progression, amorcée par le programme en termes d'avancement financier.

Aussi, si l'on se réfère aux principes fondateurs du programme, la valeur ajoutée de l'axe 4 LEADER à l'île de la Réunion, réside davantage :

- dans la réussite du modèle de gouvernance territoriale porté par ses principes fondateurs et mis en œuvre par les CTL,
- dans le caractère innovant de cette organisation, dont le modèle, considéré par les GAL comme expérimental à ce stade, pourrait être le socle d'un programme LEADER futur,
- dans sa contribution à une dynamique territoriale en pleine mutation, en raison des enjeux d'urbanisation, de mixité sociale et culturelle du territoire.

Les résultats de l'évaluation à mi-parcours soulignent la difficulté récurrente dans le cadre des stratégies locales, de concilier l'approche financière, administrative avec une démarche de développement et de dynamique territoriale. Or cette difficulté agit sur un axe du PDR-R, LEADER, dont la vocation est particulièrement adaptée aux besoins en développement d'un territoire en dehors de toute autre dispositif d'intervention. Aussi, l'enjeu stratégique au niveau du partenariat est de trouver le compromis qui permettra la pleine expression d'une plus value spécifique à LEADER sur le territoire des Hauts de la Réunion, tant au niveau des choix de gestion que des objectifs stratégiques régionaux.

9 ANNEXES

9.1 Personnes rencontrées au cours de l'évaluation

9.1.1 GAL

Structure	Interlocuteurs	Fonction
Association Développement Rural Réunion (AD2R)	Daniel Guérin	Directeur AD2R
	Ludivine ONEZIME	Secrétaire
	Frédéric FONTAINE	Président du GAL Mi-Pentes
	Francina Minatchy	Chef de projet du GAL Mi-Pentes
	Françoise WONG PIN	Directrice du Pôle de formation et d'information des Hauts
	Christy AMEDEE	Animateur territorial Hauts de Saint Paul
	Bertrand LAURENCE	Animateur territorial Plaine des Palmistes et Plaine des Cafres
	Olivier SERVAN	Animateur territorial Hauts de Saint Leu
	Rébecca VENEROSY	Animateur territorial Hauts de Saint Pierre et Entre-deux
	Gérald DARY	Animateur territorial Hauts de Trois Bassins
Maison de la Montagne et de la Mer (MMM)	David LIN KWANG	Animateur territorial de Petite Ile et St Joseph
	Jean-Yves LANGLOIS	Président du GAL Cirques, Plaines et Volcans
	François BAYER	Vice Président
	Alain BOYER	Membre du bureau
	Fernand PAYET	Membre du bureau
AD2R et MMM	Jean-Claude Tatar	Chef de projet du GAL Cirques, Plaines et Volcans
	Nicolas PICARD	Gestionnaire administratif et financier
	Ghislaine LEBRETON	Adjointe gestionnaire administratif et financier
	Pascal CHARDONNERET	Assistant technique du dispositif 413-2
	Céline DELACOURT	Assistant technique des dispositifs 413-5 et 413-6
	Alain HEBERT	Assistant technique du dispositif 411-12
Eric VELECHY	Assistant technique des dispositifs 411-11 et 413-1	

9.1.2 Services instructeurs

Structure	Interlocuteurs	Fonction
Conseil régional	Jean-Claude FUTHAZAR	Directeur Général Adjoint Développement Durable
	Patrick Guillaumin	Directeur Général Adjoint Europe
	Philippe Hoarau	Direction des Affaires économiques
Conseil général	Serge ADAMADORASSY	Direction du Développement Rural de l'Agriculture et de la Forêt
	Bruno Oudard	Direction du Développement Rural de l'Agriculture et de la Forêt
Commissariat à l'aménagement des hauts	Thomas Krejbich	Commissaire
	Yannis JOGAMA	Chargé de mission CAH - SGARE

9.1.3 Comité local de suivi

Structure	Interlocuteurs	Fonction
Préfecture	Annick Muzeau	Secrétaire Général Aux Affaires Régionales
	Isabelle Huet	Chef de service Territoire et Innovation
DAAF	Richard Feuillade	Chef d'unité, service Territoire et Innovation
	Serge Joseph	Directeur
AGILE	Philippe Thirel	Chargé de mission FEADER
	Bruno Bertil	Chargé de mission évaluation

9.1.4 Autres parties Prenantes

Structure	Interlocuteurs	Fonction
Agence de Services et de Paiement (ASP)	Alain COIRIER	Délégué Régional
	Jean-Max REVEL	Chef du Service Agricole et Rural
	Franck MOUNIER	Service Agricole et Rural
	Virginie GRONDIN	Suivi OSIRIS
Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche	Vincent Boulesteix	
	Hanane Allali-Puz	
CIRAD	Xavier AUGUSSEAU	
PN Réunion	Marylène HOAREAU	Directrice
Chambre des Métiers et de l'Artisanat	Alçay MOUROUVAYE	Secrétaire Général Adjoint
	Gwénaëlle DAMBLANS	Chargée de Mission Développement Local
AREP	Yves ZOOGONNES	Directeur
	Dominique GUILLUY	Département Animation-Développement
Fédération régionale des coopératives agricoles (FRCA)	Patrick Hoareau	
FEDAR	James FONTAINE	
ARP	Charles Emiles BIGO	
CRES	F ANNETTE	
CHAM	Laurent HOAREAU	
FRT	F BOYER	
SAFER	Pierre BRUN	
Mairie Plaine des Palmistes	Toussaint GRONDIN	
Mairie Plaine de Cafres	???	
Mairie Entre-deux	Isabelle GROSSET	
Mairie du Tampon	JB HOAREAU	
Mairie Saint Philippe	Guy RIVIERE	
TCO	???	
CCIR Saint Pierre	Aziz AMODE	
	Jean-Marie ELLIAUTOU	Expert associé en évaluation
CTL Est	Thierry HUBERT	Référent
	Jimmy PERIBE	Membre
CTL Volcan	Louis Joseph DAMOUR	Membre
	Nadine GRONDIN	
CTL Plaine des Cafres	Ensemble des membres en séance	Référent
CTL Sud Ouest	Corneille BLONDEL	Référent
CTL Sud	Jean Max FONTAINE	Référent
CTL Nord	Gilbert ROBERT	Référent
CTL Cilaos	Danny BOYER	Référent
CTL Entre Deux	Isabelle GROSSET PARIS	Membre

9.1.5 Bénéficiaires

Cadre D'intervention	Interlocuteurs	Projet
411-11	Pascal FONTAINE	Equiperment d'une miellerie
	SCEA Ti Peizan	Modernisation de la tuerie et nouveau bâtiment d'élevage de volailles
	Myrielle MARDEMOUTOU	Elevages de volailles fermières
	Pascal GRONDIN	Installation d'une treille de production de chouchous
411-12	M. Leborgne	Achat de matériel
	OLAT Elvecia	Aménagement de terroirs
413-2	SARL JULMOS LOISIRS	Location de bateaux électriques sur la Mare à Jonc
	LE COYOTES	Création d'un complexe de restauration
	Chantal ETIENNE	Création d'un institut de beauté
	TIT DOUCEUR	Création d'une activité de boulangerie-pâtisserie artisanale
	Palmirun	Atelier de transformation de canards
	Le Delice OI	Création d'un atelier de fabrication de sandwiches
	CSK	Consolidation d'un commerce alimentaire
	Emmanuel PAUSE	Création d'une boucherie charcuterie
413-3	Dominique LAURET	Création d'un garage
413-4	Jean-Luc Fontanel (ONF)	Chef du Service Développement
413-5		Mairie de St Joseph
		Mairie Entre Deux
		Mairie Plaine des Palmistes
		Mairie du Tampon
		Mairie de la Plaine des Cafres
413-5	Les Fangourins	Inventaire du patrimoine de la Plaine des Grègues
	Jeunes Citerne Troussaille	Mise en place d'un atelier de musique
	Centre d'Insertion Sportive et Culturelle du Bernica	Le Kan des Marrons
413-6	Association Cabaret PAT'JAUNE	Réalisation d'ateliers de musique et danse traditionnelle

9.2 Maquette des engagements par dispositif

Tableau 49 : Montants FEADER et Cofinancement prévus par cadre d'intervention du GAL Mi-Pentes

Cadre d'intervention	Maquette					Total
	FEADER	Etat	Région	Département	Autres dépenses publiques	
411-11	419 250 €	139 750 €	-	139 750 €	-	698 750 €
411-12	993 600 €	331 200 €	-	331 200 €	-	1 656 000 €
413-1	886 650 €	295 550 €	295 550 €	-	-	1 477 750 €
413-2	1 329 000 €	443 000 €	443 000 €	-	-	2 215 000 €
413-3	558 000 €	35 749 €	-	336 251 €	-	930 000 €
413-4	1 022 045 €	261 595 €	79 087 €	-	340 682 €	1 703 409 €
413-5	1 298 400 €	432 800 €	432 800 €	-	-	2 164 000 €
413-6	583 500 €	-	212 073 €	176 927 €	-	972 500 €
Total	7 090 445 €	1 939 644 €	1 462 510 €	984 128 €	340 682 €	11 817 409 €

Source : Données de suivi du GAL Mi-Pente

Tableau 50 : Montants FEADER et Cofinancement prévus par cadre d'intervention du GAL Cirques, Plaines et Volcans

Cadre d'intervention	Maquette					Total
	FEADER	Etat	Région	Départ.	Autres dépenses publiques	
411-11	388 200 €	129 400 €	0 €	129 400 €	0 €	647 000 €
411-12	496 800 €	165 800 €	0 €	165 600 €	0 €	828 200 €
413-1	741 750 €	247 250 €	247 250 €	0 €	0 €	1 236 250 €
413-2	1 850 400 €	616 800 €	616 800 €	0 €	0 €	3 084 000 €
413-3	870 600 €	55 776 €	0 €	524 624 €	0 €	1 451 000 €
413-4	945 001 €	236 250 €	78 750 €	0 €	315 000 €	1 575 001 €
413-5	1 051 200 €	350 400 €	350 400 €	0 €	0 €	1 752 000 €
413-6	583 500 €	0 €	212 073 €	176 927 €	0 €	972 500 €
Total	6 927 451 €	1 801 676 €	1 505 273 €	996 551 €	315 000 €	11 545 951 €

Source : Données de suivi du GAL Cirques, Plaines et Volcans

9.3 Détail de l'avancement de la programmation des cadres d'intervention par GAL

Tableau 51 : Montants FEADER et Cofinancement programmés par cadre d'intervention au 31/04/2011 pour le GAL Mi-Pentes

Cadre d'intervention	FEADER		Etat		Région		Département		Total	
	€	% maq. FEADER	€	% maq. Cofi.	€	% maq. Cofi.	€	% maq. Cofi.	€	% maq
411-11	192 321 €	46%	103 231 €	74%	-	-	24 983 €	18%	320 536 €	46%
411-12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
413-1	134 661 €	15%	32 000 €	11%	57 774 €	20%	-	-	224 435 €	15%
413-2	219 836 €	17%	105 390 €	24%	41 168 €	9%	-	-	366 394 €	17%
413-3	340 630 €	61%	-	-	-	-	227 087 €	68%	567 717 €	61%
413-4	94 181 €	9%	31 394 €	12%	-	-	-	-	125 574 €	7%
413-5	79 919 €	6%	35 208 €	8%	18 071 €	4%	-	-	133 198 €	6%
413-6	51 223 €	9%	-	-	34 149 €	16%	-	0%	85 372 €	9%
Total	1 112 772 €	16%	307 223 €	16%	151 162 €	10%	252 069 €	26%	1 823 226 €	15%

Source : Données de suivi du GAL Mi-Pente

Tableau 52 : Montants FEADER et Cofinancement programmés par cadre d'intervention au 31/04/2011 du GAL Cirques, Plaines et Volcans

Cadre d'intervention	FEADER		Etat		Région		Département		Total	
	€	% maq. FEADER	€	% maq. Cofi.	€	% maq. Cofi.	€	% maq. Cofi.	€	% maq
411-11	183 461 €	47%	83 705 €	65%	-	-	38 603 €	30%	305 769 €	47%
411-12	31741,788	6%	-	0%	-	-	21 161 €	13%	52 903 €	6%
413-1	-	0%	-	0%	-	-	-	-	-	0%
413-2	118 521 €	6%	32 819 €	5%	46 195 €	7%	-	-	197 535 €	6%
413-3	572 697 €	66%	-	0%	-	-	381 798 €	73%	954 495 €	66%
413-4	9 450 €	1%	3 150 €	1%	-	0%	-	-	12 600 €	1%
413-5	16 061 €	2%	8 302 €	2%	2 406 €	1%	-	-	26 769 €	2%
413-6	61 990 €	11%	-	-	32 101 €	15%	9 226 €	5%	103 317 €	11%
Total	993 922 €	14%	127 976 €	7%	80 701 €	5%	450 788 €	45%	1 653 387 €	14%

Source : Données de suivi du GAL Cirques, Plaines et Volcans

9.4 Piste d'audit

TACHES	AT	ATD	GAL	PRODUITS ATTENDUS	DESTINATAIRE
1 - Identification / Emergence du projet					
Premier accueil du porteur de projet	X			Fiche contact + fiche de suivi	AT
Définition du projet (descriptif,/nature du projet, localisation territoire, les premiers éléments techniques et financiers)	X				AT
Appréciation du profil du porteur de projet (expériences, compétences, statut, postures ...)	X				AT
Audit des "pré requis" / contraintes liés au projet (situation géographique, possède foncier, permis de construire, bail, habilitations diverses, autorisations d'exploiter...)	X				AT
Pointage GPS sur la zone de réalisation du projet	X			Points GPS et cartographie, joints à la NO	PFIH, ATD, GAL
Rédaction d'une note d'opportunité	X			Note d'opportunité projet	PFIH, ATD, GAL
2 - Orientation du projet vers les dispositifs financiers adéquats selon son objet (LEADER ou autres)					
Listing des CI potentiels pouvant accueillir le projet	X				
Analyse des CI relatifs aux dispositifs sélectionnés	X				
Identification du CI adéquat	X	X			
Intermédiation institutionnelle si besoin (Etat, CR, CG)		X			
Vérification des règles d'éligibilité de la demande et des pièges liés au CI	X	X	A/GAF		
Description et explication de LEADER au PP : le programme, le circuit administratif, les délais	X	X			
Remise du DDC type et de la liste des pièces à fournir au PP relatif au CI	X	X			
3 - Montage du dossier projet avec le porteur de projet					
Analyse technico-financière du projet (étude de marché, plan de financement, process de production, environnement, intégration paysagère, ...)		X		Dossier technique économique et financier	Porteur de projet
Capitalisation des pièces relatives au dossier projet	X	X			
Intermédiation bancaire, administrative et commerciale		X			
4 - Constitution et mise en circuit des documents administratifs liés au projet					
Accompagnement du PP dans la rédaction du DDC		X		Dde de concours	GAL
Rédaction du RI		X		RI avec éléments de rédaction pour la partie "avis"	
Dépôt du dossier complet auprès du GAL		X		NO, DDC, DTEF, RI + pièces	AGAF
Mise en place de la fiche de dépôt et de suivi			A/GAF		
5 - Instruction des dossiers					
Vérification de la complétude de la demande			A/GAF		
Si dossier incomplet, retour ATD pour complétude		X		Pièces manquantes	
Si complet, émission de l' A/R			A/GAF	A/R	Porteur de projet
Analyse de l'éligibilité de la demande			X		

TACHES	AT	ATD	GAL	PRODUITS ATTENDUS	DESTINATAIRE
Saisie des éléments de dossier sur OSIRIS		X	A/GAF	Traçabilité dossier dans BDD OSIRIS	
Validation du RI			X	RI	CTL
6 - Cas particulier : 413-3 & 413-4					
Identification et orientation	X		X		
Analyse technico-financière du projet (étude de marché, plan de financement, process de production, environnement, intégration paysagère, ...)	X		X	NO	
Capitalisation des pièces relatives au dossier projet	X				
Rédiger le dossier de demande de concours type				Dde de concours	GAL
Dépôt de la demande auprès du GAL	X			NO, DDC + liste des pièces	
Rédaction du RI			X	RI	
7 - CTL					
Organisation (Date, lieu, ...)	X		X		
Convocation des membres (et suivi pour double quorum)			X		
Transmission des RI et de la grille d'analyse			X		
Animation			X		
Présentation des demandes et réponses aux questions des membres		X			
Analyse les projets				Grille et avis sur le projet	CDP et Référent CTL
PV et transmission aux membres			X	PV signé par le Référent et CdP	
Information de l'avis du CTL à l'AD2R (AT, PFIH, Direction) et MMM			X		
Veille territorial des membres/acteurs	X	X	X		
8 - Instruction post-CTL					
8.1 - CTL					
Si avis négatif : retour d'information au porteur de projet			X	Courrier PP	PP
Si avis réservé : travail avec PP pour répondre au CTL	X	X	X	Courrier PP, pièces ou compléments manquants	PP
Si positif : finalisation du RI avis définitif du GAL			X		
Information AD2R et MMM sur les avis des CTL			X		
8.2 - Instruction réglementaire par le CAH					
Transmission des dossiers complets			X	Avis réglementaire positif	GAL
Si avis réservé : nouvelle analyse de la demande		X	X	pièces ou compléments manquants	
Si dossier inéligible : information au PP			X	Courrier	PP
8.3 - Instruction CPN					
Transmission des demandes aux CPN			X		CAH, CR, CG
Si CPN négatif : nouvelle analyse de la demande		X	X	Pieces ou compléments manquants	CAH, CR, CG
Si dossier inéligible : information PP			X	Courrier	PP

TACHES	AT	ATD	GAL	PRODUITS ATTENDUS	DESTINATAIRE
Comité des co-financeurs				Ventilation des CPN	CP
9 - Comité de Programmation					
Convocation des membres et transmission des RI			X		
Animation			X		
Présentation des demandes			CdP		
Présentation de l'avis du CTL					
Questions / Réponses		X	CdP		
PV et transmission aux membres			CdP	PV synthétique sous 48h et PV sous semaine	Membres CP
Information AD2R et MMM sur les décisions du CP			X	PV synthétique	
10 - Programmation / Engagement					
Validation définitive de la CPN par les COM PERM et notification au GAL et au promoteur				Notification CPN	Promoteur
Notification FEADER			X	Notification	Promoteur
Information AD2R et MMM			X	Courriel selon les données du PV synthétique	
Edition convention FEADER				Conventions	GAL
Signature des conventions FEADER		X	X	Conventions signées et comprises par le promoteur	Promoteur
Retour des conventions au CAH pour signature autorité de gestion			X	Convention signée par toutes les parties	Signataires
Convention signée pour promoteur			X	Convention signée par toutes les parties	Promoteur
Capitalisation des pièces des engagements CPN			X		
Information AD2R et MMM sur date et durée de la convention			X	copie convention ? Tableau synthétique ?	
11 - Paiement					
Pré traitement de la demande d'acompte ou de solde avec le PP	X	X			
Réception de la demande d'acompte ou de solde		X	X	Annexe 3 convention + pièces	GAL et CAH
Traitement de la demande d'acompte ou solde pour complétude		X	A/GAF		
SI solde, compte rendu de visite à effectuer + annexes+indicateurs de réalisation	X	X	X		
Saisie des éléments de liquidation dans OSIRIS			A/GAF		
Transmission au service référent pour élaboration du CSF et mise en paiement des CPN concernées			X		
Transmission des mandats décaissés par les financeurs au CAH pour paiement de la part FEADER via OSIRIS					
Mise en ligne des pièces de paiement via Osiris (CA,Mandats, etc..)					
Envoi des éléments du dossier de paiement à l'ASP					

TACHES	AT	ATD	GAL	PRODUITS ATTENDUS	DESTINATAIRE
Mise en paiement de la part FEADER					
12 - Avenant					
Pré traitement de la demande avec le PP	X	X			
Réception de la demande d'avenant et vérification de sa recevabilité		X	X		
Le cas échéant, demande de précisions au bénéficiaire	X	X			
Avis écrit du CTL			X		
transmission de la demande au CAH pour avis réglementaire			X		
Validation en CP					
Emission de l'avenant FEADER pour signature du bénéficiaire, du président du GAL et l'AG			X	Avenant	
Mise en œuvre de l'avenant par les financeurs CPN					
Notification de l'avenant UE par le président du GAL					
Enregistrement des références de l'avenant dans OSIRIS					
13 - Suivi du projet					
Accompagnement	X	X	X	Rencontre et visite sur site + MAJ de la fiche de suivi ou d'accompagnement	
Suivi des obligations contractuelles		X	X		
Appui dans les différentes demandes et démarches administratives	X	X	A/GAF		
Interface avec les CPN		X	X		
OSIRIS			GAF		

9.5 - Exemple de délais maximaux indicatifs des différentes étapes d'une procédure

ANNEXE 8 du modèle de convention relatif à la mise en œuvre de l'axe 4 LEADER **DELAIS MAXIMAUX INDICATIFS DES DIFFERENTES ETAPES D'INSTRUCTION D'UN DOSSIER**

Ce tableau récapitule les délais indicatifs de bonne gestion convenus dans la convention.

Tâches	Tâches à accomplir par le GAL	Tâches à accomplir par le service référent	Tâches à accomplir par l'ASP	Délais maximaux indicatifs
Transmission au service référent du dossier après édition de l'accusé de réception de dossier complet par le GAL	X			15 jours
Instruction réglementaire du dossier		X		3 semaines
Transmission du compte-rendu du comité de programmation	X			1 mois
Engagement comptable et édition de la convention attributive d'aide		X		15 jours
Signature par le maître d'ouvrage et le Président du GAL	X			1 mois
Signature par l'autorité de gestion ou son délégataire		X		1 mois
Transmission de la demande de paiement au service référent	X			1 mois
Contrôle de service fait après réception de la demande de paiement complète	X	X		1 mois
Intégration de la demande de paiement dans l'outil Osiris et transmission de la demande de paiement à l'OP		X		15 jours
Mise en paiement	X			15 jours

Source : annexe 8 de différentes conventions relatives à la mise en œuvre de l'axe 4 LEADER (pays de Guingamp, pays Vosges-Saônoises, pays de Morlaix, pays ruthénois, groupes d'action locale de Guyane, groupes d'action locale de Lorraine, pays d'Autan...)