



03/10/2014

Impact économique des fonds européens en Guadeloupe et dans les Iles du Nord (2007-2013)

Préfecture de Guadeloupe

Synthèse du rapport final d'évaluation

technopolis group

en partenariat avec

amn4os
groupe

Impact économique des fonds européens en Guadeloupe et dans les Iles du Nord (2007-2013)

Préfecture de Guadeloupe

Octobre 2014

Matthieu Lacave, Technopolis **ITD**

Valentin Vigier, Amnyos

Arnaud Mollard, Technopolis **ITD**

Yann Cadiou, Technopolis **ITD**

François de Lavergne, Amnyos

Table des matières

Préambule.....	5
Liste des sigles	6
1. Aperçu général de la programmation inter-fonds.....	7
Une programmation quasi achevée ayant soutenu plus de 11 000 actions, plus de 1 500 entreprises, mais financièrement portée par des bénéficiaires publics.	7
Le poids très significatif des fonds européens dans les investissements publics en Guadeloupe.....	8
Des coûts de gestion des fonds européens raisonnables, et qui témoignent d'un effort budgétaire conséquent des partenaires de la programmation	8
Une forte satisfaction des bénéficiaires des fonds européens, à relativiser toutefois au regard de leur difficulté à mobiliser les fonds	9
Un effet sur l'emploi difficilement mesurable	10
2. La programmation FEDER : principaux effets et impacts	10
Une programmation centrée sur le rattrapage structurel et les infrastructures	10
Un impact très réel sur l'amélioration de la gestion des déchets, malgré l'échec du grand projet.....	11
Des progrès en matière d'eau et d'assainissement à confirmer par la prochaine programmation	12
Une dispersion du soutien à l'investissement dans les entreprises, mais une dynamique enclenchée sur l'innovation	13
Une contribution importante au maintien, puis au redémarrage de l'activité touristique, notamment du tourisme de croisière.....	14
3. La programmation FSE : principaux effets et impacts.....	15
Un ciblage de la programmation sur les publics les plus en difficulté	15
Des effets notables sur le développement des compétences des participants, le renforcement de la formation professionnelle et l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi.....	16
4. La programmation FEADER : principaux effets et impacts	17
Une programmation centrée sur l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, et la promotion de pratiques agricoles innovantes et respectueuses de l'environnement	17
Une participation effective au maintien des activités agricoles et à la diversification des produits agricoles	17
5. La programmation FEP: principaux effets et impacts	18
Une programmation centrée sur la modernisation de la flotte de pêche et le développement de l'agro-transformation.....	18
Un effort de responsabilisation de la profession	18
6. Leçons à tirer de l'intervention des fonds européens	19

Préambule

Le présent document est le résumé exécutif du rapport final d'évaluation de l'impact économique des fonds européens en Guadeloupe (2007-2013).

Il dresse un aperçu général de la programmation inter-fonds en resituant l'intervention des fonds européens dans la globalité des investissements publics en Guadeloupe, et leurs effets du point de vue des bénéficiaires.

Il présente ensuite les effets et impacts de chaque fonds. Conformément au cahier des charges de l'évaluation, l'analyse de l'impact économique du FEDER est centrée sur les secteurs des déchets, de l'eau et assainissement, du tourisme, et de la compétitivité et innovation, qui représentent 58% de la programmation.

Le présent document constitue également une première étape vers un document de communication sur les effets et impacts économiques des fonds européens en Guadeloupe.

Liste des sigles

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BPI : Banque publique d'investissement
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CRPM : Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de la Guadeloupe
CTIG : Comité du tourisme des îles de Guadeloupe
EH : équivalent habitant
ETP : équivalent temps plein
FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER : Fonds européen de développement régional
FEP : Fonds européen pour la pêche
FSE : Fonds social européen
FUI : Fonds unique interministériel
MPI : moyennes et petites entreprises
OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé
PDR : Plan de développement rural
PO : programme opérationnel
R&D : recherche et développement
RDTI : recherche, développement technologique et innovation
RITA : Réseaux d'innovation et de transfert agricoles
SAU : surface agricole utile
SDAGE : Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
STEP : stations d'épuration des eaux usées

Aperçu général de la programmation inter-fonds

Une programmation quasi achevée ayant soutenu plus de 11 000 actions, plus de 1 500 entreprises, mais financièrement portée par des bénéficiaires publics.

Les fonds européens 2007-2013 (FEDER, FSE, FEADER et FEP) en Guadeloupe et dans les Îles du Nord ont représenté **873,6 M€¹ pour un coût total d'intervention de 1 401 M€ en montant programmé.**

Le taux de programmation de l'ensemble des fonds au 1^{er} avril 2014 est satisfaisant, proche de 100% (FEDER, FEADER) ou supérieur (FSE, FEP), et en avance par rapport aux autres DOM pour le FEDER, FSE et FEP.

Les taux de paiement sont logiquement moindres : 53% pour le FEDER au 1^{er} avril 2014 (supérieur à la moyenne des autres DOM et à la moyenne nationale), 36,2% pour le FSE (inférieur à la moyenne des autres DOM).

Tableau 1 : Aperçu global de la programmation 2007-2013 des fonds européens FEDER, FSE, FEP et FEADER

	FEDER	FSE	FEP	FEADER	Total
UE maquetté	543	185	5,2	138	871
Coût total maquetté	988	N/D	N/D	235	-
UE programmé	536	211	6,6	120	873,6
Coût total programmé	1 090	297	14,6	N/D	1 401
Effet de levier	1,1	0,4	1,1	N/D	N/D
UE payé	286	67	2,9	74,5	430,4
Nombre d'actions financées	981	781	224	9 041	11027
Nombre de bénéficiaires uniques	1425	122	196	N/D	1743
<i>dont entreprises bénéficiaires uniques</i>	<i>1332</i>	<i>39</i>	<i>190</i>	<i>N/D</i>	<i>1561</i>

Source : PRÉSAGE (extraction avril 2014) & OSIRIS (consolidation au 31 décembre 2013) /
Elaboration : Technopolis ITD / Amnyos. Nota : La base OSIRIS pour le FEADER ne permet pas d'identifier les bénéficiaires uniques, ainsi que le coût total programmé.

Les fonds européens FEDER, FSE et FEP ont soutenu plus de 11 000 actions sur l'ensemble du territoire, pour environ **1 700 bénéficiaires uniques²**.

En nombre, les entreprises sont les premières bénéficiaires de ces trois fonds, avec plus de **1 560 entreprises soutenues**. S'il est impossible de le chiffrer formellement, le même constat peut être fait pour le FEADER.

¹ 871 M€ avaient été maquettés en 2007.

² Pour le FEDER, ce chiffre inclut les bénéficiaires des mesures relatives aux instruments financiers et aux actions collectives qui ne sont pas bénéficiaires directs des fonds mais qui ont bénéficié d'actions qui leur étaient directement dédiées.

Ce sont, toutefois, **les organismes publics et parapublics qui ont bénéficié de la majorité des crédits européens**. Pour le FEDER et le FSE, entre 72% et 74% des montants programmés ont été versés à des bénéficiaires sous statut public (collectivités territoriales, syndicats mixtes, établissements publics, services de l'Etat).

Le poids très significatif des fonds européens dans les investissements publics en Guadeloupe

Les fonds européens programmés en Guadeloupe sur la période 2007-2013 représentent :

- 32 % des investissements des administrations publiques régionales (874 M€ comparés à 2 728 M€) ;
- 7 % des investissements publics et privés (874 M€ comparés à 11 389 M€) ;
- 1,5 % du PIB régional total (874 M€ comparés à 56 116M€).

L'effet de levier des fonds européens³ est compris entre 0,4 (FSE) et 1,1 (FEDER et FEP). Par exemple, pour 10 euros FEDER, en moyenne 11 euros de contreparties ont été mobilisées, dont 8 euros de fonds publics et 3 euros de fonds privés. Les contreparties privées sont relativement marginales sur les deux principaux fonds : 13% du coût total programmé pour le FEDER et 5% du coût total programmé pour le FSE.

Des coûts de gestion des fonds européens raisonnables, et qui témoignent d'un effort budgétaire conséquent des partenaires de la programmation

L'estimation des coûts de gestion présentée dans l'étude couvre l'ensemble des moyens humains affectés à la gestion des fonds (financés ou non par l'enveloppe d'assistance technique de chacun des programmes), ainsi que les coûts d'études, de communication et de sensibilisation.

Ces estimations se fondent sur des entretiens réalisés avec les différents services de l'Etat, l'Agence de Services et de Paiement, le conseil régional, le conseil général et l'ADEME, aux fins de comptabiliser le nombre de personnes, en équivalent temps plein, intervenant sur la gestion des fonds européens.

Les coûts de gestion estimés pour l'ensemble des fonds sont compris entre 40 et 51 M€, soit entre 4,6 et 5,8 % du montant programmé des fonds européens sur la période 2007-2013. Cela représente entre 100 et 110 ETP. Ce ratio semble raisonnable au regard des coûts de gestion d'autres programmes nationaux ou régionaux (ANR par exemple).

Sur ces coûts de gestion, 24 M€ sont pris en charge au titre des axes « assistance technique » des programmes. L'effort budgétaire supplémentaire que consentent les collectivités publiques représente entre 16 et 27 M€.

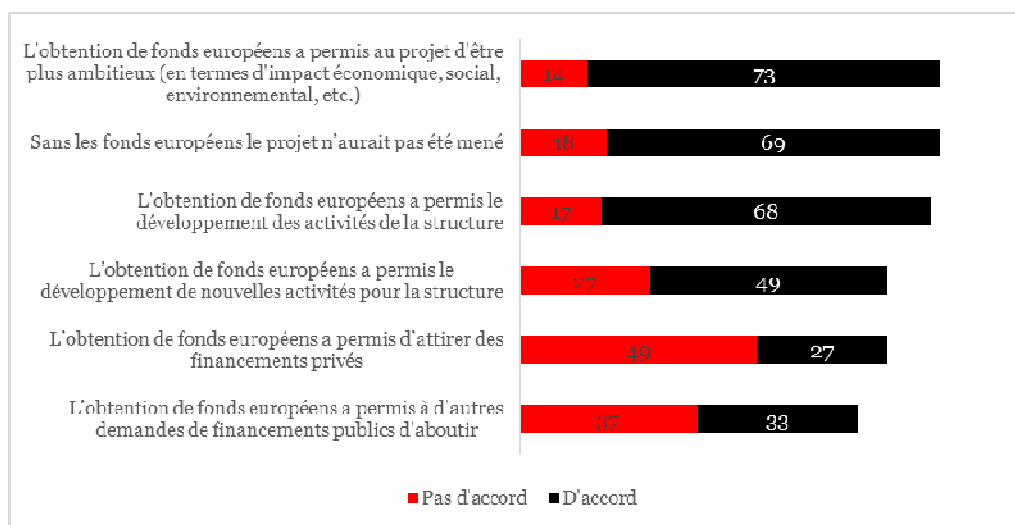
³ Contreparties publiques et privées / Fonds européens programmés.

Une forte satisfaction des bénéficiaires des fonds européens, à relativiser toutefois au regard de leur difficulté à mobiliser les fonds

La majorité des bénéficiaires interrogés ⁴ considèrent **que les fonds européens ont joué un rôle déterminant dans la réalisation de leurs projets.**

Une forte majorité de bénéficiaires du FEDER (Figure 1), du FSE et du FEADER considère que leur projet n'aurait pu voir le jour, ou aurait été moins ambitieux sans l'attribution d'une subvention européenne.

Figure 1: La valeur ajoutée du FEDER (par rapports à d'autres financements)



Source : enquête électronique auprès des bénéficiaires du FEDER - Note : 97 réponses à la question⁵

Les bénéficiaires du FEDER et du FEADER considèrent que l'aide de l'Europe a eu un effet sur l'amélioration des performances de leur entreprise (via par exemple la modernisation de l'outil de production), le développement du chiffre d'affaires, le développement de nouveaux produits ou l'enrichissement de leur offre. Les bénéficiaires du FEADER sont par exemple nombreux à souligner la montée en gamme de la production agricole avec la mise en place de label de qualité.

Les bénéficiaires du FSE soulignent l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi, le développement de la formation professionnelle qualifiante et l'accroissement du niveau de qualification de la population.

Les bénéficiaires des trois fonds notent, toutefois, **un déficit d'information** sur l'accès aux financements européens. La notoriété des fonds ne leur paraît pas suffisante, en particulier auprès des entreprises.

Ils relèvent également **la complexité administrative** inhérente à la mobilisation des fonds (pièces justificatives pour le montage des dossiers, contrôle de service fait), qui constitue selon eux un frein. Ils déplorent **les délais** de mobilisation des fonds (phases d'instruction et de paiement), jugés excessivement longs et susceptibles de générer des problèmes de trésorerie, en particulier pour les TPE ou les très jeunes entreprises.

⁴ Une enquête électronique auprès des bénéficiaires des 4 fonds a été conduite de mai à juin 2014 : 220 répondants, dont 130 bénéficiaires du FEDER, 52 du FEADER, et 30 du FSE. Les répondants sont représentatifs des thématiques ayant mobilisé le plus de financement. Les données pour le FEP ne sont pas significatives (6 répondants).

⁵ Les répondants ne s'étant pas prononcé ne sont pas représentés sur le graphe. C'est pourquoi pour certains champs, l'addition des « d'accord/pas d'accord » peut être inférieure à 97.

Les bénéficiaires soulignent, enfin, leur **besoin d'accompagnement** dans la phase de structuration puis d'instruction de leur projet.

Un effet sur l'emploi difficilement mesurable

La difficulté à mesurer l'effet des fonds sur l'emploi a plusieurs explications.

Tout d'abord, toutes les interventions européennes n'ont pas vocation à créer directement de l'emploi (c'est le cas par exemple des actions dans le domaine de l'eau et assainissement ou de la protection de l'environnement).

Ensuite, les bases de données qui permettent de suivre les réalisations, résultats et impacts des fonds européens (PRESAGE, OSIRIS, VIZIAPROG) ne sont pas suffisamment robustes pour mesurer précisément les effets sur l'emploi : le niveau de renseignement de l'indicateur sur la création d'emplois est médiocre et la fiabilité des données renseignées est sujette à caution, car elle repose sur les déclarations des bénéficiaires ou des interprétations divergentes entre services instructeurs sur la notion d'emplois. Enfin, l'indicateur emploi n'est pas encore renseigné pour les nombreux dossiers qui ne sont pas clôturés.

Pour le seul FEDER, la base PRESAGE indique 334 emplois créés, majoritairement sur la mesure d'aide directe aux entreprises.

La majorité des bénéficiaires interrogés considèrent que l'intervention des fonds européens a eu un effet sur le maintien de l'emploi ou sur l'amélioration de l'employabilité (pour le FSE) plus que sur la création d'emplois. Lorsqu'il y a eu création d'emplois, il s'agit autant d'emplois non pérennes et à temps partiel que d'emplois durables à temps plein.

La programmation FEDER: principaux effets et impacts

Une programmation centrée sur le rattrapage structurel et les infrastructures

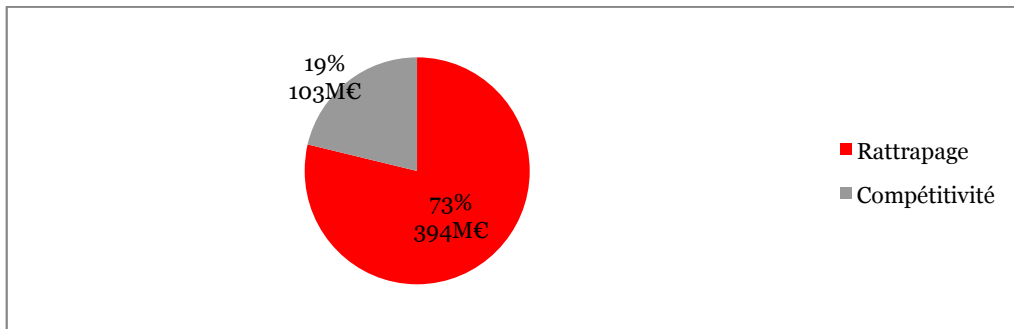
Les crédits du FEDER ont été majoritairement mis en œuvre par les acteurs publics, sur des projets qui ont généralement visé **le rattrapage structurel** (cf. Figure 2).

73% des fonds⁶ ont été consacrés au renforcement des réseaux d'eau et d'assainissement ou des infrastructures portuaires et aéroportuaires, à la réhabilitation d'infrastructures touristiques vieillissantes, à des opérations de rénovation urbaine ou de mise aux normes d'établissements scolaires, etc.

Seulement 19% des fonds FEDER ont été consacrés à des projets visant à soutenir la compétitivité dans une logique offensive de développement du territoire : le développement de nouvelles activités, le développement des innovations, le soutien à la croissance des entreprises, etc.

⁶ Hors comptabilisation des dépenses relatives à l'assistance technique.

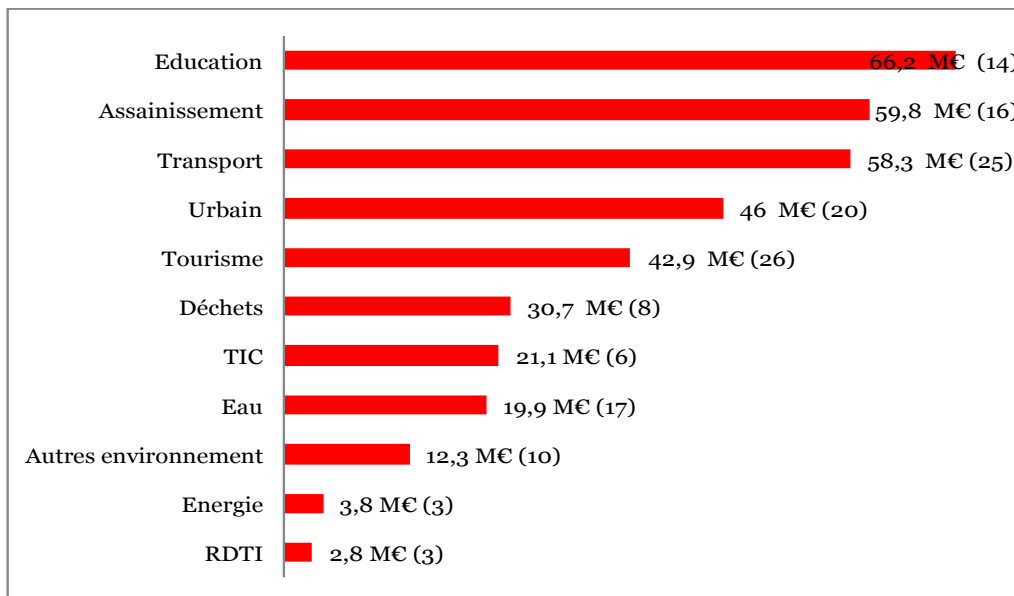
Figure 2 : Un FEDER encore majoritairement orienté vers le rattrapage structurel (hors assistance technique) en 2007-2013



Source : PRESAGE (extraction avril 2014, dernier plan de financement validé) / Elaboration : Technopolis ITD – Amnyos

Les dépenses d’infrastructures (cf. Figure 3) ont représenté près des deux tiers (63%) du total des montants FEDER programmés.

Figure 3 : Montant de dépenses d’infrastructures par domaine d’intervention du FEDER (nombre de projets concernés précisé entre parenthèses)



Projets supérieurs à 500 k€ FEDER, hors dépenses de fonctionnements et d’équipements. Source : PRESAGE (extraction avril 2014, dernier plan de financement validé) / Elaboration : Technopolis ITD – Amnyos

Un impact très réel sur l’amélioration de la gestion des déchets, malgré le retard du grand projet de plateforme multi-filières

Le secteur des déchets a représenté 8% de la programmation soit 42,9 M€ de FEDER.

La fermeture et la mise en conformité des décharges non autorisées au regard de la réglementation européenne et nationale est une conséquence directe de l’intervention combinée du FEDER et des crédits de l’Etat, mis en œuvre par l’ADEME. En 2008, 12 décharges non autorisées et 3 autorisées fonctionnaient encore. Le 1er janvier 2011, les 3 dernières décharges non autorisées encore en activité ont été fermées.

En matière de **collecte sélective**, l'intervention du FEDER a permis d'**augmenter les capacités de collecte en apport volontaire** (augmentation du tonnage collecté), de **mieux mailler le territoire (2 déchèteries en 2007, 7 en 2013)**, et d'**accroître la part de la population couverte par la collecte sélective (de 2% en 2007 à 74% en 2013⁷)**.

Toutefois, le maillage territorial en déchèteries et bornes d'apport volontaire demeure déséquilibré et insuffisant. Le décalage avec la métropole n'est pas comblé (195 Kg/habitant/an sont collectés en métropole contre seulement 40,2 kg/habitant/an en Guadeloupe).

L'intervention combinée de l'Europe et de l'ADEME n'a pas encore enclenché une réelle prise de conscience des collectivités publiques pour rationaliser la collecte en porte à porte.

L'intervention du FEDER a permis la structuration de certaines filières de valorisation et l'accroissement du taux de valorisation des déchets collectés.

Portant sur 4 filières (déchets électroniques, déchets métalliques, pneus, et compostage des déchets verts), l'intervention du FEDER a contribué à l'accroissement du volume total et de la part des déchets valorisés.

La part des déchets valorisés, qui était estimée à 4% en 2007 en incluant la valorisation matière et énergie, est passée à 29% en 2013 pour la seule valorisation matière.

Il faut toutefois noter le **retard pris par le grand projet de la plateforme multi-filière** qui ne permet pas de disposer à ce jour d'un outil industriel en mesure de structurer l'ensemble des filières. Ce projet est toutefois inscrit au PO 2014-2020. Par ailleurs, l'aide au fret ne fonctionnant que vers l'Europe, elle n'a pas permis de mutualiser des filières de valorisation à l'échelle Guadeloupe-Martinique qui aurait pu générer des économies d'échelle non négligeables.

Des progrès en matière d'eau et d'assainissement, à confirmer par la prochaine programmation

L'intervention en faveur de l'eau potable et de l'assainissement a porté sur 16% de la programmation FEDER, soit 83 M€ programmés sur la Guadeloupe et Saint Martin.

L'intervention du FEDER a permis d'éviter les contentieux avec l'Europe sur les Eaux Résiduaires Urbaines.

Le FEDER a contribué à l'équipement du territoire en stations d'épuration des eaux usées de plus de 2000 Equivalent Habitant (EH). La mise en service de l'unité du Lamentin (début 2012), la construction des unités de Port-Louis et du Moule (lancée en 2011), de celles de Baie-Mahault, Capesterre-Belle-Eau et Petit-Bourg (en 2012), et de celles de Morne à l'Eau, Bouillante, Sainte-Rose et Goyave (2013) devraient porter la capacité totale à 247 000 EH en 2014 (162 000 en 2006).

Malgré les efforts accomplis, seuls 35 %⁸ des habitants sont raccordés au réseau des stations d'épuration et un important travail reste à réaliser au niveau des « petites » stations d'épuration et en ce qui concerne l'assainissement non collectif.

⁷ Source ADEME.

⁸ 141 142 habitants raccordés au réseau des STEP en 2012 (source : projet de PO FEDER/FSE Région 2014-2020, avril 2014)

Des investissements importants ont été réalisés pour mieux gérer les déficits chroniques d'alimentation en eau potable et pour traiter les problèmes de pollution, liés majoritairement au chlordécone. Toutefois, **les objectifs en matière de rendement des réseaux d'alimentation en eau potable sont loin d'être atteints** : le réseau de distribution d'eau potable reste vétuste (45 % de rendement en 2012⁹) et des difficultés persistent en matière de qualité de l'eau sur certains secteurs (Côte sous le Vent, Nord Grande Terre, etc.).

Une dispersion du soutien à l'investissement dans les entreprises, mais une réelle dynamique enclenchée sur l'innovation

Le soutien à la compétitivité et à l'innovation¹⁰ a représenté 99,8 M€ de FEDER programmé, soit 18,6% de la programmation.

Le soutien à l'investissement des entreprises traduit une dispersion des efforts, pas toujours cohérente avec les objectifs affichés de la stratégie d'intervention du PO.

Il n'y a pas eu de stratégie affirmée de ciblage de l'intervention, la règle du premier arrivé, premier servi ayant été appliquée. Cette « stratégie » est allée à rebours de la logique décrite dans le PO 2007-2013 qui entendait cibler les interventions sur les « secteurs d'activité d'avenir » et prioriser les projets structurants et innovants à forte valeur ajoutée. L'analyse des codes NAF des bénéficiaires fait ressortir plus d'une cinquantaine de codes d'activité différents dont un nombre important d'entreprises relevant de la restauration, du bâtiment, de l'imprimerie, ou du commerce (superettes par exemple).

L'intervention FEDER a été davantage orientée vers une logique défensive de mise à niveau de l'appareil de production, plutôt que vers une logique offensive d'amélioration des performances de l'entreprise et de développement de nouveaux produits, procédés, services et marchés.

Les actions collectives n'ont pas permis la structuration réelle de filières. En revanche, elles ont participé à la dynamique d'innovation des entreprises.

L'essentiel des actions collectives a porté sur des thématiques transversales, mais n'ont pas permis de structurer de vraies filières économiques. Les actions financées ont révélé la grande difficulté à développer des coopérations inter-entreprises, alors même que cette forme d'action peut être très structurante pour les entreprises et le territoire. Les raisons avancées par les acteurs tiennent à l'attitude fortement individualiste des entrepreneurs guadeloupéens, au manque d'appétence des entreprises pour les opérations de progrès impactant l'organisation ou les processus, et à la difficulté à trouver des structures en mesure de porter ces actions collectives.

Deux succès peuvent cependant être mis en avant.

L'appel à projets innovants agro-transformation porté par Guadeloupe Expansion a permis de soutenir 20 projets d'innovation sur deux éditions. Il est venu appuyer des petits projets d'innovation conduits dans une filière économique majeure du territoire, permettant de développer de nouveaux produits ou procédés.

⁹ Source : projet de PO FEDER/FSE Région 2014-2020, avril 2014.

¹⁰ Correspondant pour l'étude aux mesures du PO FEDER 1.1. aides directes aux entreprises, 1.2. ingénierie financière, 1.4. recherche et innovation, 1.6. actions collectives, et 5.1. aide au fret (hors aide au fret pour les entreprises du secteur des déchets).

Le pôle de compétitivité Synergile a fait émerger une dynamique de projets collaboratifs de R&D. 80 projets ont été accompagnés depuis 2010, 21 projets de R&D collaboratifs ont été labélisés, 8 sont financés à ce jour.

L'innovation a constitué une relative nouveauté en 2006/2007 lors de l'adoption du PO. Auparavant, l'accent était mis principalement sur le soutien à la recherche. L'inscription de l'innovation comme axe du SRDE, puis du PO a été un signal important donné aux acteurs de la recherche et de la formation, et aux entreprises.

Pour autant, les projets de R&D portés par les acteurs publics de la recherche ont largement dominé la programmation. La mesure 1.4 du PO a souvent, en effet, été considérée comme la mesure dédiée aux acteurs de la recherche publique, et la communication s'est peu organisée en direction des entreprises, alors même qu'elles pouvaient y émarger. Par conséquent, peu de projets innovants portés par les entreprises ont été soutenus par cette mesure (une dizaine, contre 70 prévus initialement), en dehors de ceux qui ont été accompagnés par le pôle de compétitivité Synergile.

Plusieurs éléments structurants restent à mettre en place pour conforter une dynamique d'innovation tels que la mise en place d'un véritable réseau régional des acteurs de l'innovation, la création de structures de transferts des connaissances et de soutien à l'innovation dans les entreprises (de type plateformes technologiques), le financement de l'amorçage des projets d'innovation (technologique ou non) et l'accès effectif des acteurs guadeloupéens aux sources nationales de financement (Agence nationale de la recherche, Fonds unique interministériel¹¹, BPIFrance), ainsi que la structuration de secteurs d'activité autour de la problématique « innovation » (dans le numérique ou l'agro-alimentaire par exemple).

Une contribution importante au maintien, puis au redémarrage de l'activité touristique, et notamment du tourisme de croisière

Le secteur du tourisme a représenté 12,3% de la programmation, soit 66 M€ de FEDER programmé. Si l'on tient compte aussi des opérations portuaires et aéroportuaires, qui participent directement à l'accueil des touristes, l'intervention du FEDER représente 82 M€ (15% de la programmation).

Les réalisations ont globalement été à la hauteur des ambitions.

Les projets cofinancés par le FEDER ont constitué une réponse aux besoins structurels identifiés en 2007, c'est-à-dire la rénovation du parc hôtelier existant et sa montée en gamme, le développement de l'offre de produits touristiques, notamment dans le tourisme nautique, la valorisation des espaces touristiques et d'accueil, la mise en valeur des paysages, ainsi que la promotion de la destination touristique sur les marchés porteurs.

Le **FEDER s'est révélé indispensable pour financer des investissements nécessaires à la pérennité des activités économiques**. Ce constat concerne surtout des établissements de l'hôtellerie, y compris à Saint-Martin, qui a consacré près de 5 M€ de FEDER à des projets touristiques.

La diversification du parc d'hébergement, permettant le maillage du territoire et le développement de nouvelles niches touristiques, a été accompagnée.

¹¹ Ce dernier finance les projets collaboratifs de R&D labélisés par les pôles de compétitivité. En Guadeloupe, sur les 8 projets labélisés par Synergile et financés, aucun ne le sont sur des programmes ANR, FUI ou BPIFrance.

Plus de 30 projets de construction ou d'amélioration de gîtes ont été soutenus entre 2007 et 2013. Dans le même temps, le nombre de chambres à la location par les Gîtes de France est passé de moins de 1 000 à près de 1 300.

Les crédits européens ont également contribué au redémarrage du tourisme de croisière. Le nombre de croisiéristes est passé de 90 000 en 2007 à près de 160 000 en 2013¹². Les bons résultats du tourisme de croisière, liés à l'arrivée de compagnies sur le segment de la croisière basée¹³, s'expliquent par l'action conjuguée du CTIG, du port autonome de Guadeloupe, de la CCI et des fonds européens, qui ont cofinancé l'aménagement des hangars 4 et 6 du port de la Guadeloupe à Pointe-à-Pitre, un investissement qui a suscité l'intérêt immédiat des croisiéristes.

La programmation FSE: principaux effets et impacts

Un ciblage de la programmation sur les publics les plus en difficulté

102.000 participants ont bénéficié des actions financées par le FSE. Le ciblage du public a été pertinent.

Les **femmes et les jeunes** représentent respectivement 55,7% et 53% des participants (ils sont respectivement 53,4% et 19,9% de la population totale). Ce sont deux catégories de la population qui connaissent un chômage plus marqué que le reste de la population guadeloupéenne. Les **chômeurs, en particulier de longue durée**, constituent 63% des participants.

En revanche, les personnes sans aucune qualification (niveau VI) ont été relativement peu touchées par le FSE (6% des participants alors qu'ils représentent 28,9% de la population guadeloupéenne). A l'inverse, les personnes possédant une qualification comprise entre le niveau V bis et V ont été bien soutenues par le FSE, qui a ainsi contribué à la montée en compétence de la population.

¹² Rapports 2007 et 2013 de l'IEDOM en Guadeloupe. A noter que le grand port maritime de la Guadeloupe estime la progression du trafic de croisière à près de 100.000 passagers supplémentaires entre la saison 2007-2008 et la saison 2013-2014.

¹³C'est-à-dire, une croisière qui débute et se termine en Guadeloupe.

Des effets notables sur le développement des compétences des participants, le renforcement de la formation professionnelle et l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi

L'enquête conduite auprès des bénéficiaires directs des financements FSE ¹⁴ (collectivités publiques, OPCA, etc.) met en avant la contribution du FSE à l'acquisition de compétences de base et à la montée en qualification.

Les bénéficiaires notent que le premier impact du FSE en Guadeloupe a porté sur **l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi**.

Le FSE a contribué à cette évolution en cofinçant des actions qui ont réuni plus de 30 000 chômeurs sur la période 2007-2013, ce qui doit être mis en regard des 69 000 demandeurs d'emploi (cat. A, B et C) recensés par Pôle Emploi (avril 2014). On peut faire l'hypothèse que, dans un contexte économique dégradé, ces actions ont permis de maintenir et d'améliorer leur employabilité.

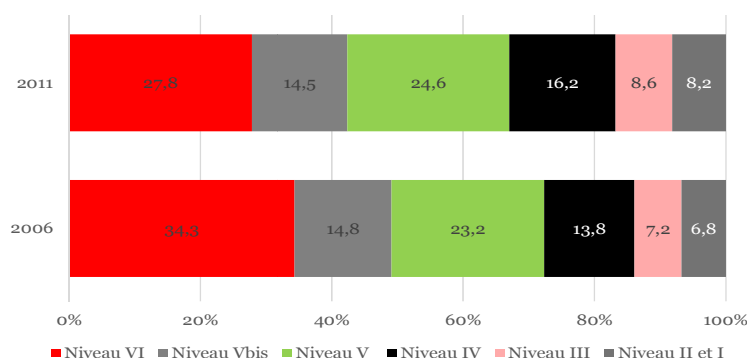
Le second impact majeur du FSE en Guadeloupe concerne le **développement de la formation professionnelle et de la qualification de la population active**.

La formation des actifs, et particulièrement de ceux éloignés de l'emploi, a constitué un des principaux leviers d'action du FSE en Guadeloupe et à Saint-Martin. Les moyens mis en œuvre représentent plus de 210 M€ millions d'euros programmés.

Les capacités de formation en Guadeloupe et à Saint-Martin ont été renforcées : le nombre d'établissements privés (employeurs) exerçant une activité d'enseignement et de formation est passé de 195 en 2008 à 233 en 2012¹⁵.

Enfin, l'intervention du FSE a permis d'accroître le niveau de qualification de la population. Sur la période 2006-2011, la part de la population âgée de 15 ans et plus détenant un niveau de formation de l'enseignement supérieur est passée de 13,9% à 16,8%. Dans le même temps, la proportion des personnes ne possédant qu'un niveau de formation V bis et infra est passée de 49,1% à 42,4% (cf. Figure 4)

Figure 4 : Répartition de la population de Guadeloupe et de Saint-Martin âgée de 15 ans et plus par niveau de formation en 2006 et en 2011 (en %)



Source INSEE, RP 2006 et 2011 ; traitement Amnyos-Technopolis, juillet 2014. Pour établir les données de 2011, nous avons additionné celles de la Guadeloupe et celles de Saint-Martin désormais distinctes alors qu'elles étaient regroupées en 2006.

¹⁴ La base de données du FSE (Viziapro et l'interface D2 du logiciel) ne donne pas de renseignement sur les suites des participants après les actions. La quasi-totalité des cases sont vides concernant ces indicateurs empêchant tout traitement statistique

¹⁵ Source base Séquoia, ACOSS-URSSAF, renvoyant à la catégorie 85 de la nomenclature des activités françaises, révisée en 2008, de niveau 2. Les données pour 2007 et 2013 ne sont pas disponibles.

La programmation FEADER: principaux effets et impacts

Une programmation centrée sur l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, et la promotion de pratiques agricoles innovantes et respectueuses de l'environnement

Les interventions du FEADER ont soutenu plus de **9 000 projets**, structurées autour de trois objectifs clés qui demeurent d'actualité aujourd'hui.

Le premier objectif portait sur **l'amélioration de la compétitivité des filières traditionnellement fortes** que sont la banane et la canne à sucre, notamment par la recherche et le transfert de nouvelles variétés et la diversification de la production (fruit, jus, farine, etc.).

Le deuxième objectif visait **la diversification de la production agricole locale** pour répondre à la demande (autosuffisance alimentaire) et trouver des alternatives au déclin progressif de la canne et de la banane.

Un peu plus de 91 M€ ont été consacrés à ces deux premières priorités, soit près de 75% du FEADER programmé.

La filière banane représente près de 27% de l'ensemble des dossiers accompagnés au titre de la mesure de modernisation des exploitations agricoles. Les opérations ont soutenu près de 10 000 ha cumulés de sole bananière à mettre en perspective avec la surface totale de sole bananière de la Guadeloupe qui s'élève à 2 453 ha et représente 10% de la surface agricole utile (SAU).

Le troisième objectif visait **l'accompagnement des agriculteurs pour les aider à mieux produire** dans le respect de l'environnement, et l'adaptation de leur production à la demande locale.

Une participation effective au maintien des activités agricoles et à la diversification des produits agricoles

Dans un contexte de déclin de l'activité agricole en Guadeloupe (décroissance de la population active agricole, réduction de la surface agricole utile, baisse de la production agricole en volume, chute du nombre d'exploitations), l'intervention du FEADER, en complément du POSEI, a d'abord participé au **maintien de l'activité, et particulièrement des filières traditionnellement fortes**, comme la banane et la canne, et à **l'émergence de nombreux projets d'unités artisanales et semi-artisanales de première transformation**.

L'intervention du FEADER a, par exemple, accompagné positivement la croissance de la filière banane, se traduisant par une augmentation de +50% de tonnage entre 2007 et 2012.

Un succès incontestable de la programmation concerne la structuration des filières agricoles en interprofessions (IGUAVIE, IGUACANNE, IGUAFLHOR), dans une logique de diversification des produits, ainsi que le renforcement des compétences des exploitations agricoles à la fois sur les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et la gestion de leur unité.

La mise en place du Réseau d'Innovation et de Transfert Agricole (RITA) a permis de structurer le tissu local des acteurs de la recherche expérimentale en milieu agricole (approche plus concertée, définition des enjeux prioritaires, coordination dans la préparation de la prochaine période de programmation, etc.).

Toutefois, les difficultés restent nombreuses. Le foncier reste cher et rare. La structuration des filières agricoles n'est pas achevée, alors qu'elle est souvent un élément qui conditionne la capacité des acteurs à lever les fonds européens. L'absence de label fédérateur de la filière agricole est également mise en avant. Par ailleurs, quelques domaines ont été relativement peu explorés dans le cadre du FEADER, qui n'avaient pas la même acuité à l'époque de son élaboration : l'agroforesterie et la sylviculture, la question de la gestion de la biodiversité, le lien entre l'agriculture et la production d'énergie (biomasse).

La programmation FEP: principaux effets et impacts

Une programmation centrée sur la modernisation de la flotte de pêche et le développement de l'agro-transformation

Près de **4 M€ de FEP ont été programmés au bénéfice d'acteurs privés** (entreprises et entrepreneurs individuels), soit 60% du total des montants programmés. Ces aides sont principalement venues cofinancer des investissements à bord des navires de pêches, mais également des investissements collectifs tels que des marchés aux poissons et des établissements de transformation.

Un seul projet d'infrastructure a été soutenu, qui a permis de doter les ports de pêche en machines à glace (10 au total) pour un montant total programmé de 1,7 M€ FEP, soit 26% du total des montants programmés.

Quelques projets d'innovation ont également été soutenus, notamment la réalisation d'un prototype de cage immergeable adapté aux conditions locales (houle cyclonique), ainsi qu'un projet expérimental sur l'algoculture.

Un effort de responsabilisation de la profession

Le principal effet du FEP est d'avoir réussi à responsabiliser la profession par la mise en place d'un dispositif d'assistance au pré-montage de dossiers financé par le FEP au titre de l'assistance technique.

La professionnalisation et la structuration du secteur demeure toutefois un enjeu fort, notamment pour organiser les circuits de distribution et de commercialisation, accompagner les entreprises, former les jeunes pêcheurs et développer de nouveaux savoir-faire.

Leçons à tirer de l'intervention des fonds européens

Il y a sans doute lieu de concevoir **un système de pilotage plus stratégique** des programmes qui soit davantage orienté vers une logique de résultat plutôt que vers une logique de programmation comptable.

Ce pilotage plus stratégique doit s'appuyer sur **une meilleure articulation entre les fonds** européens. L'articulation des interventions des fonds européens est particulièrement nécessaire dans le cadre de stratégies sectorielles (tourisme par exemple) où les enjeux sont multiples (innovation, montée en gamme de l'offre, marketing, compétences etc.) et appellent donc une réponse intégrée. Cette articulation n'a pas toujours été effective entre 2007 et 2013 et les bénéficiaires comme les services gestionnaires ont pu manquer de visibilité.

Un pilotage plus stratégique de la programmation nécessite **un système de suivi des programmes européens plus performant**. L'insuffisance des indicateurs de résultat relevé dans l'étude, dans le domaine de la création d'emploi par exemple, constitue un frein sérieux à un pilotage « intelligent » des programmes. Cela suppose de mettre des moyens plus conséquents sur la fonction de suivi et monitoring de la programmation, pour ensuite pouvoir l'évaluer, en définissant un programme d'évaluation thématique ex ante et en se dotant des outils appropriés, par exemple la mise en place d'enquêtes électroniques annuelles ou biennuelles sur le devenir des participants au FSE, la signature de partenariats nécessaires (avec l'INSEE par exemple) pour collecter des données tout au long de la programmation.

Une communication plus offensive, moins générique, et donc plus adaptée aux différentes thématiques est une condition clé de réussite de la prochaine programmation.

En lien avec l'approche inter-fonds et par thématique transversale, l'organisation de sessions de communication ciblées thématiquement, en s'appuyant davantage sur les têtes de réseau et organisations intermédiaires peut s'avérer pertinente. De même qu'une communication systématique par les services instructeurs en direction des maîtres d'ouvrage sur les complémentarités possibles entre les fonds.

Ces actions de communication doivent également pouvoir s'appuyer sur la capitalisation sur les résultats du programme et les opérations exemplaires.

Dans le cas particulier du FEDER, trois pistes d'amélioration devraient compléter l'approche stratégique, en vue notamment de renforcer le ciblage des interventions dans le domaine de l'innovation et du développement économique, principal défi de la future programmation.

Il s'agira de revoir les méthodes de programmation au fil de l'eau qui ont prévalu jusqu'ici, pour la combiner avec des appels à projets (thématiques ou non) permettant d'orienter la programmation dans la direction souhaitée. Cela signifie également d'aller au-delà de l'examen administratif des dossiers et d'interroger l'incitativité de l'aide FEDER, en particulier dans le domaine du soutien aux entreprises.

Cela peut supposer aussi de revoir les systèmes de bonification des aides en fonction des sujets en proposant des taux de cofinancement plus faibles, mais des taux de bonification plus élevés (10% de bonification pour un projet innovation est très peu incitatif).

L'accompagnement technique des porteurs de projet, condition clé de l'accès aux fonds, en particuliers dans les TPE, mais aussi dans les petites collectivités locales devra être renforcé, en particulier sur les sujets requérant des expertises techniques (eau, assainissement, production d'énergie renouvelable, efficacité énergétique, etc.).

Dans le cas du FSE, alors que la programmation actuelle a privilégié le renforcement de l'employabilité et de la certification des personnes, le principal défi est de faciliter la relation demandeur d'emploi / employeur en renforçant l'usage des outils de médiation active (alternance, apprentissage, immersion en entreprise, stages longs y compris en mobilité) et d'orientation vers les secteurs d'avenir (en particulier ceux de la stratégie de spécialisation intelligente).

Le second défi est de construire des parcours individuels tenant compte de la situation initiale des participants. Cette construction de parcours se justifie d'autant plus que le chômage de longue durée et le chômage des jeunes sont très élevés et qu'ils peuvent mener vers l'exclusion du marché du travail, puis la pauvreté et la marginalisation.