Actualization de l'Etude d'Evaluation Intercalaire du Programme Opérationnel Plurifonds de la Région Autonome de Madère (2000-2006)

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Instituto de Gestão de Fundos Comunitários

Novembre 2005

CEDRU

Quaternaire Portugal

Présentation 2
Synthèse de Conclusions et de Recommandations 2
1. Conclusions Principales 2
2. Recomendations visant à l'Amélioration du POPRAM III 4
3. Recomendations pour la Période de Programmation 2007-2013 5
3.1. Cohérence Stratégique de la Programmation et Tendances Actuellement Dominantes dans la Region 5
3.2. Politique de cohésion 2007-2013: Programmes, Instruments et Priorités Stratégiques pour la RAM 6
3.2.1. FEDER 6
3.2.2. FSE 8
3.2.3. FEADER 9
3.2.4. FEP 9
3.2.5. Fonds de Cohésion 9
3.3. Renforcement de l'Aspect Stratégique de la Gestion et de l'Accompagnement 10

PRESENTATION

Le document que nous vous présentons correspond à une *Synthèse de Conclusions et de Recommandations du Rapport Final de l'Actualisation de l'Etude d 'Evaluation Intercalaire du Programme Opérationnel Plurifonds de la Région Autonome de Madère, dans le cadre du QCA III 2000/2006 (POPRAM III).*

Il vise, principalement, à mettre en avant les conclusions et recommandations principales de l'actualisation de l'évaluation, option que l'équipe justifie en reprenant les termes de l'invatation à la réalisation de ce travail, de laquelle se détache l'orientation qui vise à renforcer la contribution de l'actualisation de l'étude d'évaluation dans le processus de prise de décision et à adopter une logique plus prospective que rétrospective, surtout en vue de la conception et préparation de la prochaine période de programmation des Fonds Structurels (2007-2013), avec une nouvelle règlementation et de nouveaux modèles de formulation de programmes.

SYNTHESE DE CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La synthèse de conclusions est structurée par rapport aux objectifs et à l'abordage méthodologique adopté pour le développement des différents thèmes de l'évaluation, tout en actualisant les aspects référenciés dans l'Evaluation Intercalaire de 2003 et tout en incorporant de nouveaux éléments d'analyse, dans le respect du Cahier des Charges et du Rapport de Progrès (méthodologique) présenté par l'équipe.

Les recommandations formulées sont organisées dans une perspective double : i) elles visent l'amélioration de la concrétisation du Programme (jusqu'en 2006); ii) elles présentent des propositions pour la prochaine période de programmation, tout en tenant compte des recoupements des principaux aspects du développement prévus la région avec les lignes directrices de la CE dont on connait déjà l'applicabilité à Madère.

1. Conclusions principales

Importance et Cohérence de la Stratégie…

Le POPRAM III dans le cadre de l'intervention qui lui est attribué, s'est révélé être un instrument adapté à la réalité régionale, grâce à la reprogrammation financière de 2004 et à l'évolution naturelle de l'exécution du Programme qui lui ont permis faire des améliorations dans certains domaines d'ajustement, comme recommandé dans l'exercice évaluatif intercalaire.

Le croisement de la matrice des priorités établies par le POPRAM III avec la situation actuelle en référence permet de vérifier son adaptabilité à la réalité régionale.

Toutefois, il subsiste encore quelques aspects au niveau de la stratégie liés à la programmation ou à l'exécution qu'il faut encore résoudre. Dans le cadre actuel de l'exécution du Programme quelques uns de ces domaines d'action devront être pris en compte lors de la préparation de la prochaine période d'appui communautaire, selon le budget à attribuer à la région et selon les directives de la C.E, déjá connues.

Performance Financière…

Le POPRAM III connait une performance positive lorsqu'on le compare aux autres interventions opérationnelles du CCA III, on remarque au niveau financier, un taux d'approbation très supérieur aux montants programmes jusqu'au 30 Juin 2005.

L'analyse du comportement de tous les fonds met en évidence des situations d'inégalité, si l'on observe, d'une part, une bonne capacité à atteindre les objectifs financiers de la part du FSE et du FEDER, d'autre part, le FEOGA e l'IFOP (principalement ce dernier) montrent un décalage accentué par rapport à ce qui a été approuvé et programmé. Cependant, entre les évaluations il est de noter la bonne performance de ces derniers en ce qui concerne notamment l'exécution.

Efficacité…

Globalement le développement physique se trouve sur la trajectoire du respect des objectifs définis (soient-ils stratégiques ou bien d'ordre opérationnel qui correspondent à des objectifs quantifiés), avec des valeurs atteintes au moment de l'actualisation de l'évaluation qui se rapprochent, d'une façon générale, des buts fixés dans le Complément de Programmation, quelques uns de ces buts ayant déjà été dépassés dans certains cas, tout en présentant des difficultés plus importantes de concrétisation en ce qui concerne l'IFOP.

Reprogrammation Intercalaire…

Grâce à l'attribution de près de 35,1 millions d' Euros de la réserve d'efficience au Programme, il a été possible de proceder à une reprogrammation interne des montants affectés aux mesures du POPRAM III.

Les modifications financières et de contenu introduites avec le processus de reprogrammation reflètent, en grande partie, les recommandations de l'évaluation intercalaire. Le processus a été conduit de façon à corriger la trajectoire du POPRAM III face à l'évolution physique et financière mises en évidence : *renforcement*, d'une part, par des mesures dynamiques, avec de bons niveaux d'approbation, mais sans disponibilité financière pour une présentation de nouveaux projets et, d'autre part, par des mesures qui avec les faibles ressources disponibles, étaient loin d'atteindre les objectifs definis; *réduction*, d'une part, par des mesures avec un ensemble financier surestimé par rapport aux objectifs définis et / ou à la capacité de présentation de candidatures de la part de bénéficiaires potentiels et, d'autre part, par des mesures où l'on a constaté la possibilité de recourrir à des financements extérieurs pour atteindre les objectifs definis pour 2006.

Qualité et Efficacité du Système de Gestion et d'Accompagnement…

On peut considérer que le modèle de gestion du Programme se trouve sur la bonne voie de l'évolution de la gestion des Fonds Structurels, progressivement assimilé par l 'administration publique régionale laquelle réunit de meilleures conditions pour assurer avec efficacité cette assimilation.

On remarque une plus grande capacité du POPRAM III en ce qui concerne la dissemination de la capacité de gestion de Fonds Structurels dans la région.

Malgré les progrès constatés, l'action de la gestion continue toutefois plus conséquente dans l'axe qui correspond à la plus grande capacité d'investissement installé plus que dans celui qui correspond à l'établissement et promotion de nouveaux facteurs d'innovation, alors qu'il existe une marge pour la promotion d'un plus grand niveau de diversification de la typologie de projets (de nature essentiellement immatérielle et innovatrice), dans le sens de la promotion du développement de la RAM.

L'articulation interinstitutionnelle est présente dans le programme de par la composition diversifiée des trois organismes (UG, CA et CC), cependant cette articulation est loin d'avoir créé au sein du POPRAM la nécéssité de projets qui permettent la consolidation de cette articulation notamment par la promotion de partenariats.

L'articulation et la complémentarité des interventions FEDER et Fonds de Cohésion sont parfaitement installées et renforcées, et l'articulation interinstitutionnelle se trouve assurée.

La dotation en ressources humaines est considérée adéquate au bon développement du programme.

Impactes Espérés…

Selon les résultats du modèle du DPP (MODEM 5) pendant la période 2000-2003 le POPRAM III a réussi à créer, en moyenne, 4300 postes de travail correspondants à temps plein par an au Portugal, dont 3200 créés dans la RAM. Bien qu'à court terme le programme ait eu un effet significatif sur la creation d'emploi et la diminution du taux de chercheurs d'emploi dans la région, en raison de l'excessive concentration dans le secteur de la construction ce phénomène ne pourra pas être soutenu à moyen et à long terme, avec une libération de main-d'oeuvre prévisible associée à la fin du cycle de construction d'infrastructures.

En ce qui concerne l'emploi des jeunes l'intervention supportée par le FSE dans le domaine des cours de qualification a sû donner des preuves de son importance, selon les résultats d'enquêtes à l'insertion dans la vie active d'anciens élèves. Les résultats permettent également de constater que le niveau d'études a une influence importante pour l'insertion professionnelle des anciens élèves, étant donné que les probabilités d'embauche augmentent avec le niveau d'études. Parmi les anciens élèves, les femmes sont la population qui rencontre le plus de difficultés à l'embauche à la fin du cours de formation, phénomène vérifié lors des différents sondages.

Le POPRAM III a un impacte très positif dans l'amélioration des accessibilités locales et régionales, notamment routières. Ces impactes se reflètent outre les ameliorations de la qualité des transports, dans la diminution des distances-temps sur les parcours concernés par les projets supportés.

D'une façon générale, on peut conclure que le POPRAM III intègre un ensemble remarquable de projets dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'environnement. L'analyse et l'évaluation préléminaires permettent de conclure que l'impacte des projets analysés est toujours positif et oscille entre peu significatif et significatif.

Analyse Thématique Approfondie…

L'évaluation stratégique et prospective sur d'éventuelles priorités transversales et sur les nouvelles orientations et objectifs pour le nouveau cadre de programmation en matière de définition de critères de sélection pour les projects de nature immatérielle ont permis de conclure que bien que prévu dans la conception du POPRAM III, il n'a pas été possible de d'équationner convenablement l'inter-liaison entre les dimensions matérielles et immatérielles de certaines interventions et projets, ce qui d'ailleurs se reflète dans la non optimisation de certaines infrastructures et équipements existants co-financés par les POPRAM I, II et III.

Cependant, et comme il a été démontré par l'étude des six domaines thématiques sélectionnés, le rôle des projets et facteurs de nature immatérielle dans l'optimisation de l'investissement infrastructurel est souvent significatif de par les synergies et complémentarités qu'il introduit.

2. Recommandations Visant l'Amélioration du POPRAM III

Il importe, dès à présent, de mettre l'accent sur la nécessité de proceder à un ajustement financier final entre mesures (FEDER) et entre actions (IFOP) qui découlent du nouveau scénario post reprogrammation, après la finalisation de l'actualisation de l'évaluation.

Il est également important de tenir compte de la cohérence interne et externe du POPRAM III face aux reprogrammations, passées et à venir, afin que celui-ci ne diverge pas de ses objectifs et priorités. Si le réajustement financier entre mesures FEDER (de celles qui révèlent la plus petite évolution vers celles qui se montrent susceptibles d'utiliser tout le budget qui leur a été attribué) peut être, non seulement opportun mais aussi un procédé correct du point de vue formel et immédiat en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de réalisation financière, il manque cependant d'une évaluation adéquate quand à l'éventuelle subversion et perte d'objectivité programmatique (la facilitation des transfers de fonds entre mesures du même Fonds Structurel ne doit pas reléguer au second plan les insuffisances associées aux mesures de moindre succès, ni être la solution au cas où on remarquerait de faibles résultats pour des mesures de pertinence stratégique reconnue pour le développement regional).

De ce point de vue il est également important de fixer des critères plus stritcs pour les dernières approbations, particulièrement pour les mesures à faible disponibilité financière, qui puissent garantir que les investissements encore non réalisés soient orientés spécifiquement vers des objectifs dont la réalisation pourrait être en péril. Ce qui implique, de façon prévisible, un effort supplémentaire dans la gestion du Programme afin d'identifier, mobiliser et dispenser un accompagnement adequat aux promoteurs disposés à développer des projets dont la région a encore besoin.

Il est également pertinent, avec ou sans exercice d'ajustement financier final, de procéder, pendant la période actuelle d'appui communitaire, à une actualisation des objectifs fixés.

L'évolution physique se trouve dans la trajectoire de l'atteinte des objectifs définis mais, sans que soit mise question la qualité générale des indicateurs, la révision générale des objectifs s'avère nécessaire afin de crédibiliser les résultats et les effets du Programme.

Dans un autre contexte la réponse à la faible visibilité qu'ont encore les projets immatériels par rapport aux projets infrastructurels et qui reflète les difficultés de faire comprendre aux citoyens et aux agents politiques l'importance que représente l'aspect immatériel dans la performance des projets pour l'amélioration et développement des programmes et mesures, pourra être donnée dans cette phase finale du POPRAM III, grâce à la sélection d'une bonne idée de projet parmi ceux déjà identifiés dans le PRAI.

On doit également envisager l'éventualité de transition de certains appuis communautaires vers la prochaine période, en respectant le nouvel encadrement à definir par la CE, dû à l'épuisement du budget de certaines mesures, et en tirant parti de la mâturité et du développement de plusieurs candidatures présentées entretemps.

Certaines des recommandations faites lors de l'évaluation intercalaire et lesquelles sont toujours d'actualité, identifiées au long du rapport, devront également être mises en application y compris celles qui se rapportent à l'intégration des Priorités Horizontales (Environnement, Société d'Information et Egalité d'Opportunités homme/femme).

3. Recommandations pour la Période de Programmation 2007-2013

3.1. Cohérence Stratégique de la Programmation avec les Tendances Actuellement Dominantes dans la Région

Dans un cadre de continuité de la stratégie de développement pour la RAM, les grandes orientations de politique pour la période 2005-2009 prévoient quelques ajustements, en vue de renforcer le processus d'intégration européenne et internationale ainsi que d'améliorer les conditions de compétitivité économique et sociale.

De façon opérationnelle on prétend mobiliser les politiques de développement régional autour de quatre priorités thématiques (innovation, capacité d'entreprendre et compétitivité; tourisme; environnement: infrastructures et équipement public), chacune d'elles envisageant un abordage transversal tel que l'emploi et le potentiel humain, la cohésion sociale et territoriale.

Tout aussi importante est la réflexion *Recommandations pour une Stratégie de Diversification pour la Région Autonome de Madère* (ECORYS), centrée sur la problématique de l'ultra-périphérie. Selon ce document la diversification devra proportionner une diminution de la dépendance régionale vis à vis du tourisme, privilégiant des choix sélectifs dans des secteurs ciblés, à fort potentiel de croissance économique et créateurs d'emploi (TIC, nouvelles technologies, vin, produits écologiques et services). Cette étude souligne également la nécessité de réorienter les mesures des Fonds Structurels destinés à la RAM, en renforçant voire en accélérant l'investissement en projets du type FSE et en projets du secteur privé financés par le FEDER, au détriment de l'ample renforcement matériel que l'on a pû vérifier au long de cette période de programmation (infrastructures et équipements).

De façon à donner la plus grande cohérence possible, face aux projets connus pour la région, pour le pays et à l'échelle européenne, on se doit de mettre l'accent sur certaines considérations/recommandations pertinentes pour la prochaine période de programmation:

- préparer, suite au processus d'apprentissage qu'à permis l'actuel Programme, un ensemble d'objectifs clairs et concis, bien articulé et explicite en ce qui concerne les priorités d'intervention qui devront guider la stratégie régionale, tout en introduisant des mécanismes qui soient des éléments d'ancrage des interventions aux spécificités du modèle de développement régional, ensemble d'objectifs développés dans les documents cités plus haut;
- renforcer, lors de futures interventions (concernant les objectifs à atteindre, les projets type à privilégier, les critères de sélection et d'appréciation, les modalités d'accompagnement, les taux de participation) la composante innovation, à laquelle la PRAI Madère devra contribuer de façon plus engagée et prioritaire,

en espérant que dans la période finale d'éxecution du POPRAM III on assiste aux premiers signes d'emergence d'un nouveau cycle de développement, avec un changement de paradigme dans la nature de la relation des projets entre eux (infrastructures versus projets immatériels):

- répercuter sur la configuration et sur les éléments des interventions futures la valeur stratégique qu'au niveau des directives européennes et régionales l'on entend attribuer à l'environnement et à la prévention de risques, composante de moindre importance dans le Programme en cours et presque exclusivement associée à la dotation en infrastructures et avec une expression modeste en ce qui concerne les mesures d'aménagement du territoire et de défense du bord de mer, prévention de risques d'ordre physique et environnemental;
- sans négliger la nécessité de prévoir quelques investissements d'ordre infrastructurel et structurant qui sont toujours des carences de la région, notamment la fermeture de réseaux (en particulier dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la culture), dorénavant il est important de transférer cette ligne d'orientation vers des projets de nature immatérielle qui, d'une part favorisent les investissements matériels déjà effectués et, d'autre part mettent l'accent sur des domaines plus receptifs aux financements communautaires (innovation, prévention des risques, formation et emploi) sous la forme d'études de nature diversifiée, de projets immatériels complétés par des actions de petites infrastructures, de projets de démonstration, de promotion et d'internationalisation.
- Tenant compte du fait que la cohésion sociale est un défi qui n'aura pas obtenu de réponse satisfaisante avec les investissements effectués jusqu'à la fin de cette période de programmation et que, inévitablement, elle sera reportée vers le prochain cadre d'appui financier, celui-ci devra assimiler cette problématique comme étant prioritaire pour la région en créant à cet effet des mécanismes, orientations et stratégies en vue de répondre aux carences d'intégration et valorisation sociale toujours existantes, dans une perspective qui intègre des actions d'amélioration de l'environnement résidentiel, de l'accès aux services et à l'équipement, de l'acquisition de compétences formatives et professionnelles, entre autres composantes, ce qui trace un abordage intégré et non dispersé au travers de plusieurs mesures.

L'approfondissement des voies à présent tracées devra être envisagé au travers de diagnostics territoriaux qui permettent, pour chacun des domaines d'intervention, de supporter les options de programmation dans les domaines clé pour la compétitivité régionale et pour les futures stratégies d'investissement ayant recours aux Fonds Structuraux, notamment le FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion.

3.2. Politique de Cohésion 2007-2013: Programmes, Instruments et Priorités Stratégiques pour la RAM

3.2.1. FEDER

Environnement et Prévention de Risques

Les propositions de règlementation FEDER mettent l'accent, au sein de la stratégie de développement régional, sur la priorité *environnement et prévention de risques* dans le contexte de *l'Objectif Compétitivité Régionale et Emploi*. Le Gouvernement Régional considère, lui aussi, l'environement comme étant l'une des priorités thématiques du développement, mettant en avant quatre domaines d'intervention: i) environnement et préservation de la nature; ii) eau; iii) aménagement du territoire et iv) protection civile.

Tenant compte des besoins, encore significatifs, d'investissement en matière de couverture des réseaux publics de distribution d'eau, il est nécessaire de procéder à la meilleure articulation entre les réseaux de différents niveaux.

A un autre niveau il est nécessaire de promouvoir un meilleur aménagement du territoire, qui oriente l'expansion des zones urbaines et réhabilite l'environnement physique et le patrimoine naturel et culturel. L'adoption de mesures de prévention des risques, grâce au renforcement de l'efficience et de l'efficacité des systèmes de fiscalisation du respect de la législation et réglementation environnementale (y compris les aspects de gestion e aménagement du territoire et des sites de la REDE Natura 2000) et d'identification et de divulgation des bonnes pratiques, grâce à une meilleure utilisation des technologies de l'information et de la

communication et à des politiques de gestion publique plus novatrices est également une voie à suivre dans la préparation de la prochaine période d'appui communautaire.

Dans cette perspective, et pour orientation, on recommande que soit donnée la priorité aux projets qui contribuent à une gestion territoriale et environnementale plus efficiente et, ou à une meilleure prévention voire correction des mauvais fonctionnements environnementaux, naturels et, ou provoqués par l'action de l'homme. Devront également être soutenus les projets matériels ou immatériels qui contribuent à une plus grande préservation de la biodiversité et à une protection voire valorisation véritable des ressources naturelles stratégiques. Afin que cette priorité soit concrétisée, il est nécessaire de soutenir les initiatives de sensibilisation, prise de conscience et responsabilisation des populations et des agents économiques en matière de préservation de l'environnement.

Il est important de remarquer que les lignes d'orientation définies pour la RAM en accord avec la politique de *Cohésion Territoriale et d'Equilibre Environnemental* préconisé dans le cadre du PNACE, notamment en ce qui concerne ses options de *"promotion de la conservation de la nature et de la biodiversité en tant que facteur de différentiation positive et de valorisation du territoire et du paysage, avec des atouts potentiels pour le développement rural et pour la qualité de l'offre touristique":*

Innovation et Economie basées sur la Connaissance

Dans les propositions de réglementation des Fonds Strucuturels, on remarque que l'accent est mis tout particulièrement d'une part sur la recherche, le développement technologique et l'innovation en rapport avec le développement économique régional, et d'autre part sur la promotion des Technologies de l'Information et de la Connaissance (TIC), comprise dans l'Objectif *Compétitivité Régionale et Emploi*.

Toujours dans le document des GOP 2005-09 de la RAM on remarquera comme objectif la promotion du développement de la société de l'information. Certaines études proposent que l'effort de diversification de l'activité économique, outre le secteur du tourisme, passe par une orientation vers les TICs et par promotion de la recherche articulée avec les entreprises. La nécessité d'assurer pendant la période 2007-13 un appui financier à l'investissement en ressources immatérielles (innovation et recherche), de façon à contribuer au développement de nouveaux produits, nouveaux procéssus et pour une compétitivité accrue, est également admise.

Ainsi il est recommendé qu'un véritable engagement soit pris en ce qui concerne la modernisation technologique et opérationnelle des PMEs de Madère, en renforçant le soutien aux projets présentant une forte composante d'innovation et un fort potentiel d'impacte et de propagation au tissu économique local, tout en privilégiant les projets où l'on constate une relation entre entreprises et unités de recherche.

La priorité devra être donnée à la dynamisation de l'interface entre les entreprises et l'offre scientifique et technologique. Il faut investir dans les projets qui permettent l'adéquation du système publique de recherche aux exigences du secteur productif local et des marchés internationaux.

La dynamisation de l'entrepreneuriat et la transformation d'idées nouvelles en projets passe également par une reconfiguration des mesures incitatives. Celles-ci devront être plus sélectives et dirigées pour inciter à l'investissement en I&D et devront également être fortement axées sur une meilleure utilisation des TIC et promouvoir la recherche appliquée articulée avec le monde de l'entreprise.

Il faudra également prévoir de nouveaux instruments financiers et des services d'incubation qui favorisent la création ou l'expansion et consolidation d'entreprises à forte composante de connaissance, grâce, par exemple, au capital de risque, capital initial et à la promotion de mécanismes de garantie mutuelle.

On renouvelle également les recommandations faites lors de l'Etude *d'Evaluation Intercalaire du Cadre Communautaire d'Appui III*, de 2003. Il nous faut admettre que l'excellence de la plateforme touristique que représente la RAM de nos jours constitue, paradoxalement, le facteur principal d'inhibition à une plus grande diversification de l'activité productive régionale, tendant à réduire sa vulnérabilité en facteur d'instabilité en ce qui concerne la demande touristique à forte plus value, la dynamique potentielle à gérer autour du Technopole de Madère et la possibilité de diversification autour des industries du loisir, comme facteurs de diversification des sources de création de revenu et comme sources atténuantes de la vulnérabilité associée à la forte dépendance de la plateforme touristique, devient très pertinente.

Accès aux Services de Transports et Télécommunications

Dans le cadre de l'Objectif Compétitivité Régionale et Emploi, une importance particulière a été donnée à la nécessité de réduire l'isolement régional des réseaux de transport et des réseaux digitaux, en octroyant un accés plus facilité, essentielement en dehors des grands centres urbains, aux services de transports et de télécommunications d'intérêt économique général.

Dans ce domaine les orientations stratégiques pour la région, résultant du diagnostic réalisé, préconisent quelques objectifs/projets tout à fait pertinents en ce qui concerne les référentiels connus pour le FEDER, constituant ainsi des objectifs à poursuivre pendant la prochaine spériode de programmation, indépendamment de la configuration que puissent prendre les soutiens pour la région. De l'ensemble des priorités définies par le FEDER, la RAM pourra bénéficier de conditions privilégiées d'approbation pour les projets qui visent à consolider les articulations nécessaires entre le réseau routier principal de l'île et les réseaux secondaires, de façon à combler les carences qui existent encore en matière de services aux petites aglomérations, à créer des opportunités de développement et à promouvoir la qualité de vie aux résidants et aux actifs.

Coopération Transnationale

L´établissement de la coopération transnationale, pris en compte dans l'Objectif Coopération Territoriale Européenne, sera centré sur le financement de réseaux et d'actions qui favorisent le développement territorial intégré. Cet établissement de la coopération vient suite au soutien communautaire du cadre actuel version B de l'INTERREG III.

L'initiative communautaire INTERREG III B Açores-Canaries-Madère, développée pendant la période actuelle d'appui communautaire, pourra constituer une bonne expérience pour la préparation de l'aspect territorial de l'action de l'Objectif *Coopération Territoriale Européenne*. Cette initiative, a en effet représenté un grand pas en matière de coopération interrégionale (Açores) et transnationale (Canaries), avec la concrétisation d'initiatives qui n'auraient pû se réaliser sans l'encadrement apporté par l'INTERREG III B.

On a identifié des domaines de coopération qui penvent être approfondis et qui sont concordants avec les domaines d'intervention prévus dans la proposition de règlementation de la Communauté Européenne, notamment au niveau des sciences et des ressources maritimes, de la recherche et des nouvelles technologies, de l'internationalisation des principaux groupes économiques de la région, du commerce transfrontalier et de l'amélioration des réseaux de services et de transports; des partenariats et des protocoles ont été créés lesquels subsisteront après la fin du Programme d'Initiative Communautaire et pourront constituer des plateformes d'entente entre les régions pour le développement d'initiatives dans certains des domaines soutenus, dímportance accrue pour Madère; l'aspect non matériel de la plupart des projets, centrés sur l'échange d'expériences et sur la définition de méthodologies d'approche de problèmes communs peut créer des opportunités de meilleure concertation pour le futur, visant une relation économique et sociale plus profonde entre les régions.

Le nouvel encadrement permettra d'élargir le domaine de l'intervention de la coopération avec d'autres pays, en particulier en Amérique du Sud et avec les PALOP, dû au fait qu'il y ait moins de limitations à la coopération avec de nouvelles régions d'autres pays, non seulement de l'espace européen, mais aussi des continents sud-américain et africain, ce qui ouvrirait de nouveaux horizons à Madère.

La préparation de la prochaine période de programmation devra tenir compte de deux perspectives de coopération transnationale: i) d'une part, grâce à l'expérience accumulée par les entités publiques et privées et par les institutions de recherche de la région pendant la période communautaire actuelle qui pourra faire de Madère un partenaire privilégié dans le partage de connaissance avec d'autres régions dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'environnement, de la science et des ressources maritimes, notamment avec les PALOP; ii) d'autre part, Madère pourra bénéficier du savoir faire de plusieurs régions européennes dans des domaines où elle présente de plus grandes faiblesses de développement et qui devront être envisagées comme des priorités stratégiques pour la période 2007-13, tels que la promotion des communications de pointe et des TIC; le soutien à la société de l'information; à la recherche et à la prévention de risques (érosion, tremblements de terre et avalanches); la création de réseaux scientifiques et technologiques ayant

pour but le partage des réseaux de RDT; et, pour finir, le développement d'un modèle de tourisme durable, promouvant des actions de minimisation de l'impacte du tourisme de masse.

Le raisonnement doit être appliqué, aussi bien au Portugal continental qu'aux Régions Autonomes. Ainsi, le prochain Programme Communautaire qui viendra encadrer les interventions du FSE dans la RAM devra s'articuler parfaitement avec le Plan Régional pour l'Emploi de Madère, avec le Plan Régional pour l'Inclusion et avec le Plan Régional pour l'égalité d'Opportunités.

Tenant compte de la double possibilité d'application du FSE au travers de programmes nationaux ou bien de niveau territorial, selon les lignes directrices déjà établies pour ce Fonds Structurel, comme mentionné plus haut, et selon cette perspective d'articulation avec des documents régionaux précis, on remarque que, du point de vue des techniciens procédant à l'évaluation, il est vital, dans le cas de Madère, que la logique régionale supplante la logique nationale. Les particularités sociales et économiques régionales, associées à son encadrement en tant que RUP et les résultats obtenus pendant la période actuelle de soutien communautaire renforcent l'idée que l'application du FSE entre 2007-13 devra commencer avec une intervention régionale.

3.2.3. FEADER

Les mesures de soutien au développement rural qui intègrent le 2ème Pilier de la PAC seront dorénavant financées par un fonds unique le FEADER, regroupés en quatre axes prioritaires. i) Axe I, qui intègre les mesures visant un accroissement de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers; ii) Axe II, qui intègre les mesures visant une amélioration de l'environnement et une bonne gestion de l'espace rural; iii) Axe III, qui intègre les mesures dont l'objectif est l'amélioration de la qualité de vie et la diversification des économies des zones rurales; iv) Axe 4 (Axe LEADER), qui vise le soutien de projets élaborés au niveau local.

En accord avec les décisons prises lors du Conseil de l'Agriculture du 21 Juin 2005, des taux de financement minimum ont été établis pour chaque Etat Membre pour chacun des quatre axes prioritaires: 10% du budget disponible pour chacun des Axes I et III; 25% du budget disponible pour l'Axe II; 5% du budget disponible pour l'Axe LEADER.

Chacun des Etats Membre disposera ainsi, d'une marge de manoeuvre nationale correspondant à 50% du budget dont il pourra disposer dans le contexte du FEADER, qu'il pourra attribuer à chacun des quatre axes, selon les priorités qui seront définies dans le contexte du PSN (Plan Stratégique National) respectif qui devra être élaboré jusqu'à la fin 2005, et en fonction des mesures qui seront sélectionnées dans le contexte du PDR (Programme de Développement Rural) respectif qui devra être élaboré jusqu'à la fin 2006 et à mettre en application pendant la période 2007-13. Ce programme vient remplacer du point de vue national les programmes AGRO, AGRIS, RURIS et LEADER, et du point de vue régional les PDRUs, les mesures FEOGA-O et LEADER, en vigueur pendant la période 2000-06 qui bénéficiaient de financements venant des sections *garantie et orientation* du FEOGA et aussi des contributions financières du FEDER et du FSE.

3.2.4. FEP

Dans le contexte de la Politique Commune des Pêches, la stratégie vise à atteindre plusiseurs objectifs d'ordre économique, environnemental et social. Concrètement, on entend garantir la continuité des activités de la pêche et une exploitation durable des ressources halieutiques; ajuster la capacité de la flotte aux ressources existantes; rendre plus compétitives l'exploitation des ressources et l'activité économique liée au secteur; créer les conditions nécessaires à la conservation et à la protection de l'environnement et des ressources maritimes; soutenir le développement durable des zones concernées par des activités de pêche et d'aquaculture, en améliorant en simultanée les conditions de vie et l'emploi dans ces régions; valoriser les ressources humaines, en garantissant l'égalité d'opportunités entre hommes et femmes travaillant dans ce secteur.

Afin d'atteindre ces objectifs et pour la mise en place de ces instruments il sera nécessaire d'élaborer à l'avance un Plan Stratégique National (PSN), avec les objectifs et priorités nationales, où seront ennoncées les interventions soutenues par le FEP. Le PSN servira de cadre de référence à l'etablissement des différents Programmes Opérationnels à élaborer.

Comme déjà énoncé, le règlement du FEP est encore en négotiation, cependant il est déjà possible de formuler les préocupations principales qui conduisent la stratégie nationale de négociation: rénovation de la flotte; remplacement des moteurs des embarcations de pêche (remplacement par des moteurs à carburants moins poluants); dérogation quant aux dimensions des entreprises à financer, en prévoyant dorénavant le soutien aux moyennes entreprises; aides aux jeunes pêcheurs.

3.2.5. Fonds de Cohésion

Réseaux Transeuropéens de Transports

La particularité géographique de la RAM – région à la fois insulaire et ultrapériphérique dans l'Union Européenne – donne une importance particulière à ses accessibilités extérieures, ce qui fait des conditions infrastructurelles et des opérations portuaires et aéroportuaires des éléments déterminants, desquels la région dépend pour la circulation de personnes et de biens.

Après des progrès significatifs dans le service aéroportuaire, grâce à l'agrandissement et à la qualification de l'Aéroport International de Funchal, les priorités de développement en ce qui concerne les accessibilités extérieures de la région s'orientent dorénavant vers le service portuaire, d'où ressortent comme priorités d'investissement la conclusion du Port de Caniçal, l'amélioration du port de Porto Santo et l'agrandissement du terminal d'inertes de Porto Novo.

De ce point de vue, il est important de constater que l'un des projets prioritaires dans le cadre du développement du réseau transeuropéen de transports correspond aux "Autoroutes maritimes" – itinéraires alternatifs pour les flux de passagers et de marchandises, capables de réduire le goulet d'étranglement des transports terrestres – dans lesquelles on intègre les ports maritimes d'accès régional situés dans des régions insulaires, périphériques ou ultrapériphériques (Catégorie C de ports maritimes qui vont structurer ces liaisons transnationales).

Protection de l'Environnement

Le Fonds de Cohésion, qui s'applique comme étant complémentaire des autres soutiens communautaires, devra continuer de soutenir des projets qui puissent contribuer à la concrétisation des objectifs du Traité de l'Union Européenne et qui correspondent aux politiques de protection de l'environnement et qui concernent des aspects favorisant le développement durable.

Bien qu'une sortie progressive de l'élément Fonds de Cohésion de la RAM pendant la période 2007-13 soit prévisible, et sans oublier le régime de transition du processus de convergeance, les carences qui subsistent justifient clairement le mantien du soutien, pour des projets avec une large contribution en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'environnement et du développement durable.

Dans ce sens, et tenant compte de la continuation de la concrétisation des investissements du Plan Régional de l'Eau de Madère (PRAM 2003) pendant la période 2007-13, il faudra garantir l'articulation et le succès des systèmes en hausse, soutenus jusqu'à présent par le Fonds de Cohésion, avec les systèmes en baisse de façon à garantir une meilleure couverture des réseaux publics de distribution, avec un monitoring et une optimisation du système de gestion de l'eau.

Energies Renouvelables et Développement Durable

La dépendance énergétique de la RAM vis à vis de l'extérieur, notamment à cause de l'importation de produits pétroliers, constitue une réalité de la région qu'il faut inverser. Vue l'importance qu'ont déjà les énergies renouvelables dans la balance régionale de l'énergie, on insiste une fois de plus sur l'intérêt à retirer de l'introduction et, ou sur le renforcement des composantes énergétiques associées au gaz naturel et aux énergies éolienne et solaire (ces dernières ayant un fort potentiel dans la région)

Ainsi les projets centrés sur l'accroissement des énergies renouvelables dans la région et la respective diminution de la dépendance des énergies extérieures convergent afin de représenter des priorités du développement régional pendant la prochaine programmation des Fonds Structurels – en effet ces priorités sont énoncées aussi bien dans les lignes directrices stratégiques régionales que dans les objectifs proposés

par le Fonds de Cohésion – garantissant, de façon paralèlle, des bénéfices du point de vue de la préservation et développement durable de l'environnement.

Dans le domaine de l'environnement, il est crucial d'établir des articulations étroites et efficaces avec d'autres fonds – FEDER, dans le contexte de l'Objectif *Compétitivité Régionale et Emploi*; aux différents niveaux d'action de l'Objectif *Coopération Territoriale Européenne* – comme on en conclut de la lecture des priorités stratégiques des différents fonds cités plus haut.

3.3. Renforcement de l'Aspect Stratégique de la Gestion et de l'accompagnement

Améliorer le Système de Gestion et d'Accompagnement et le Système d'Information

La dynamisation des différents instruments d'accompagnement, qu'ils soient internes ou externes, opérationnels ou stratégiques, devra être une préocupation constante ayant comme objectif l'atteinte d'une plus grande efficacité et efficience, ainsi que la promotion des apports du Programme pour la stabilité du cadre institutionnel de soutien au développement de la RAM, surtout en ce qui concerne un plus grand engagement de la société civile de Madère.

Dans ce domaine, on recommande particulièrement pour le futur:

- de dynamiser la Comission d'Accompagnement, en orientant son activité vers des domaines stratégiques de la performance du Programme, en réduisant sa taille à un nombre de membres compatible avec une opérationalité élevée et par des réunions plus fréquentes, afin de permettre un accompagnement externe plus continu et avec une transmission modérée d'information à chaque forum;
- de renforcer continuellement l'accompagnement du projet, puisque de celui-ci dépend le bon développement physique et financier du Programme lui-même.
- De dynamiser la promotion de projets aux effets de démonstration plus élevés (implicant des partenariats principalement d'ordre non matériel et innovateur), dans une perspective future du maintien du développement local et régional

Préparer la Définition d'Objectifs et de Quantification de Buts et Programmation Financière

Aussi bien l'évaluation intercalaire que la respective actualisation ont permis de mettre en évidence quelques faiblesse dans le planning des objectifs spéficiques à atteindre, dans la quantification d'objectifs dans certaines mesures et nécessairement dans la respective affectation financière. Ayant conscience qu'il s'agit d'un exercice long et complexe, effectué avant l'intervention, et très souvent sans protection face aux changements socio économiques régionaux, nationaux et parfois mondiaux, nous citerons quelques lignes de réflexion à exploiter lors de la préparation de la prochaine période d'appui communautaire:

- reflexion attentive par rapport à l'estimative de buts, adéquation des indicateurs et cohérence entre les ressources financières et le fondement d'objectifs spécifiques, en ayant recours à un évaluateur indépendant lors de l'évaluation *ex ante* programmes;
- identification, quand celle-ci est possible, des coûts de référence des différentes typologies d'investissement, notamment pour les infrastructures, en adaptant les buts aux ressources financières disponibles;
- sustentation des priorités d'intervention grâce à la respective identification préalable des besoins, grâce à des études ou plans de base sectorielle/territoriale;
- definition d'une programmation financière annulle duement adaptée aux caractéristiques spécifiques des interventions, ayant pour base les expériences résultant du Programme actuel;
- nécessité d'ajustement de l'application de la règle n+2, qui semble avoir abouti à un effet pervers au début du POPRAM III, ce pourquoi dorénavant elle devrait être apliquée à un stade plus avancé des interventions (de préférence lors de la quatrième année de l'aplication des programmes);
- l'affectation financière des montants destinés à chaque mesure n'est pas souhaitable au niveau de l'Action;

- la nouvelle structuration des mesures, avec un réseau d'acteurs ou de domaines d'action plus complexe, doit être divisée en lignes d'action, visant ajuster les objectifs au profil ou typologie des projets infrastructurels et d'acquisition d'équippement, facilitant la définition des objectifs et la programmation financière;
- amélioration des moyens d'articulation entre les interventions nationales qui pourraeint concerner prochainement Madère et les programmes mono fonds régionaux à implanter dans la RAM, au vue de l'expérience de la période actuelle d'appui communautaire.

Améliorer la Qualité du Système d'Indicateurs

Les exercices d'évaluation du POPRAM III ont permis de constater quelques limitations dans ce domaine, qui ne sont pas exclusives à ce programme: au contraire il s'agit d'un domaine connaissant des situations problématiques qui, plus ou moins profondément, ont affecté tous les programmes opérationnels du CCA III. Nous citerons donc quelques lignes de réflexion à prendre en compte lors de la préparation de la prochaine période d'appui communautaire:

- par conséquent, et face à l'expérience retirée de ce processus, malheureusement long, complexe et confus, de conception d'un véritable système d'indicateurs et face aux avantages de son utilisation différenciée (gestion, acompagnement, contrôle et évaluation), il est conseillé qu'à l'avenir soit faite une intervention plus tôt dans le processus et concertée entre la Comission de Gestion du CCA et les Gestionnaires des interventions régionales et sectorielles;
- la définition d'un ensemble d'indicateurs d'accompagnement d'impactes des interventions plus rigoureux, réalisables et qui aillent au-delà de la simple comptabilisation du nombre de projets et budgets respectifs:
- le choix des indicateurs devra tenir compte des objectifs opérationnels, grâce à l'indentification de bons indicateurs de réalisation physique, de résultat et d'impacte, c'est à dire l'adéquation des indicateurs aux niveaux d'anlyse correspondants;
- ainsi qu'un plus grand équilibre entre la batterie d'indicateurs de quantificateurs de réalisation et de résultat des interventions;
- les indicateurs d'accompagnement quantifiés et ayant un but de résultat doivent se centrer uniquement sur les réalisations les plus importantes et d'autres indicateurs doivent être choisis afin de caractériser les réalisations susceptibles d´être considérées comme complémentaires et qui permettent d'avoir une image de l'évolution d'une mesure;
- introduire la qualité dans le processus de quantification des indicateurs, avec une plus grande rigueur de l'information quantifiée complémentaire dans les projets aprouvés;
- la quantification des buts à atteindre avec la concrétisation des interventions à venir s'avérant être un exercice un exercice d'une certaine complexité, devra tenir compte de façon rigoureuse de trois points fondamentaux: i) les dynamiques socio économiques régionales; ii) l'affectation financière définie pour chacun des Fonds Structurels: iii) elle doit être le résultat de l'évaluation justifiée de nécessités et engagement politique de l'administration publique. Dans ce contexte le système d'indicateurs doit être mis en évidence comme étant un instrument central des processus d'accompagnement, monitoring et évaluation des interventions communautaires;
- bien que n'étant pas encore énoncées formellement, à ce stade, les lignes directrices de la CE concernant la formule de calcul des critères d'attribution de la *réserve de qualité et développement* (qui remplace la réserve d'efficience), composée par 3% des ressources attribuées au FEDER et au FSE dans les objectifs *Convergence, Compétitivité et Emploi*, on doit dés à présent recommander vivement la réduction du nombre d'indicateurs de support à l'attribution de la réserve, nombre en excès dans le POPRAM III, il serait par conséquent plus adequat de disposer d'un nombre plus limité et objectif avec des processus simplifiés lors de l'analyse respective;

- dans le domaine de la science et de la technologie il doit y avoir une diversification des indicateurs de réalisation physique, de façon à englober les atouts principaux de ces projets (nombre d'entités concernées, typologie des contenus, initiatives concrétisées, etc.);
- dans le domaine Société de l'Information, la création d'un ensemble diversifié et fidèle d'indicateurs de réalisation physique de résultats, doit établir un consensus entre les structures de gestion du POSI, des PO Régionaux, de l'UMIC (Unité de Mission Innovation et Connaissance) et du Groupe de Travail Thématique pour la Société de l'Information.

Considérer l'Evaluation comme Composante Essentielle du Cycle de Programmation

Face au nouvel encadrement défini par la CE pour la prochaine période d'appui communautaire (Orientations Stratégiques de la Communauté pour la Cohésion), les programmes opérationnels ne sont pas concernés par le processus d'évaluation intercalaire (tout en maintenant les exercices évaluatifs *ex ante* et *ex post*).

Bien entendu, l'évaluation et le monitoring doivent être des pratiques courantes de gestion, précédant et accompagnant la préparation de mécanismes flexibles de révision des interventions dans toutes les situations où cela s'avère conseillé. Dans ce sens il est recommandé que les programmes à appliquer à la RAM fassent l'objet d'évaluations intercalaires à la fin des trois prmières années d'execution des interventions, visant non seulement à corriger d'éventuelles divergences entre les réalisations et les objectifs et buts définis ou la préparation d'éventuelles propositions de révisions substantielles des programmes, mais aussi à tirer des conclusions pertinentes pour l'amélioration des programmes pendant le reste de la période d'appui. Les ressources financières pour l'assistance technique des interventions devront, ainsi, prévoir des réserves pour la gestion stratégique et pour le monitoring/évaluation des résultats, sans s'épuiser dans la gestion opérationnelle.

Préparer la Définition de Critères de Sélection pour des Projets de Nature IMMatérielle

Entre les lignes d'orientation pour la période 2007-13, en matière de projets de nature immatérielle, il est essentiel de mettre l'accent sur:

- l'investissement dans la modernisation technologique et organisationnelle des PMEs de Madère, en renforçant le soutien aux projets qui présentent une composante importante en matière d'innovation et un potentiel élevé d'impacte et d'influence sur le tissu économique local;
- la priorité à la dynamisation de l'interface entre le tissu économique et l'offre scientifique et technologique, grâce à des interventions visant : des actions de promotion des ressources technologiques existantes et à développer auprès des entreprises; le renforcement des flux de personnel spécialisé et de connaissance entre les secteurs public et privé; échanges avec des institutions du Continent et d'autres régions d'Europe; diffusion de bonnes pratiques; promotion de la coopération entre entreprises; etc.;
- l'articulation avec les actions se rapportant à la formation et qualification professionnelle de façon à favoriser le combat à l'info exclusion, en valorisant les projets ayant pour thème "l'accessibilité" et la dynamisation de services de "proximité" par intermédiaire de l'innovation technologique : renforcer l'utilisation des TIC dans l'administration publique et dans l'ensemble des services à la population;
- assurer le soutien financier à l'investissement en biens non physiques (développement des ressources humaines, centré sur la formation initiale et complémentaire dans des domaines clé comme la gestion, les TIC, le marketing; renforcer les institutions d'éducation et de recherche, en améliorant les cursus universitaires et les compétences de la recherche en laboratoire, facultés et similaires).