

SOMMAIRE

1	LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DES HAUTS (PAH)	2
1.1	POURQUOI LE PAH ?.....	2
1.2	LES DIFFÉRENTES PHASES DU PAH.....	3
2	ÉVALUATION.....	4
2.1	MÉTHODE CHOISIE.....	4
2.2	ÉVALUATION DE LA PHASE 1 : LES ANNÉES 1980 – 1990 OU LA VOLONTÉ DE RATTRAPAGE.....	5
2.3	EVALUATION DE LA PHASE 2 : LES ANNÉES 1990 – 2000 ET LA VALORISATION DU TERRITOIRE DES HAUTS	6
2.4	ÉVALUATION DE LA PHASE 3 : LES ANNÉES 2000 – 2006 OU LA UNE POLITIQUE TERRITORIALE INTÉGRÉE.....	10
2.5	ÉVALUATION GLOBALE	12

1 LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DES HAUTS (PAH)

1.1 Pourquoi le PAH ?

1.1.1 La situation des Hauts avant 1978

L'histoire de l'Homme à la Réunion date du 17^{ème} siècle. Celle des Hauts de la Réunion, territoire hostile de montagne représentant 2/3 de la surface de l'île¹, est plus récente encore : environ 150 ans. Ce n'est qu'au 19^{ème} siècle que les pouvoirs publics songent à mettre en valeur les Hauts restés en marge du développement du littoral et de ses plaines (les Bas) pour donner du travail à une partie de la population et pour permettre une auto-production capable d'alimenter l'île. Dès 1950, le développement du littoral (services, urbanisation, développement économique, infrastructures) entraîne les premiers déséquilibres entre les Bas et les Hauts oubliés lors de la mise en place de la départementalisation. La population des Hauts ruraux va alors connaître un exode vers les Bas.

1.1.2 Création du CAH : volonté politique

Les Hauts de la Réunion des années 70 montrent un visage de sous-développement : la plupart des cases sont vétustes (elles n'ont ni accès, ni eau, ni électricité), le niveau de formation est très bas, le retard social et économique est important, les services sont inexistants. **La population rurale des Hauts, qui représente 20% de la population de l'île**, vit en totale autarcie. La hausse de la démographie de l'île, l'augmentation du chômage, l'exode rural des Hauts vers les Bas développés et le retour à la friche de terres agricoles dans une île de plus en plus déficitaire et dépendante de l'extérieur pour ses productions vivrières ont fait l'objet d'un constat alarmant. Les politiques vont être amenés à prendre en compte un nécessaire rééquilibrage spatial, démographique et économique entre les Hauts et les Bas. L'année 1977 voit la création du Comité d'aménagement des Hauts (co-présidé par le Préfet, les Présidents du Conseil Régional et Général) et des comités locaux et techniques d'aménagement des Hauts de la Réunion. En 1978, les Hauts de la Réunion sont délimités par le décret du 23/06/1978 qui crée une Zone Spéciale d'Action Rurale, sur laquelle s'applique le Fonds de Rénovation Rurale. En octobre 1978, le Commissariat à la Rénovation rurale des Hauts de la Réunion ou Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) est créé, le premier commissaire est nommé (par la DATAR organe de tutelle du CAH) et le Plan d'Aménagement des Hauts est mis en place. Ce n'est que dans les années 80 que le dispositif d'aménagement des Hauts entre dans une phase active suite à une forte implication des élus, des administrations, des collectivités locales, des socioprofessionnels et du terrain. Ce dispositif est coordonné par le Commissariat et mis en œuvre par son réseau de terrain. La limite des Hauts sera modifiée par le décret du 26 décembre 1994 qui définit les Territoires Ruraux de Développement Prioritaires (TRDP), sur laquelle s'applique le FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire).

1.1.3 La politique et les objectifs initiaux

La responsabilité première du CAH était d'animer le Plan d'Aménagement des Hauts qui à l'origine poursuivait 3 objectifs complémentaires reposant sur une démarche originale de développement local :

- **Équipement de l'espace** : atténuation des handicaps et des retards accumulés dans plusieurs domaines (eaux – électricité – habitat – aménagement foncier)
- **Développement économique** : développement des productions demandées par le marché local (bois – légumes – fruits – viandes)
- **Promotion des hommes** : associer étroitement les populations pour faire émerger des initiatives personnelles et rompre avec un sentiment de sous valorisation sociale

Ce plan avait pour but de développer l'économie des Hauts en valorisant leurs atouts (agriculture, forêt, tourisme...) par une politique permettant, grâce aux équipements structurants et à la compensation des handicaps, de rattraper le déséquilibre qui existait avec les Bas. Les objectifs du PAH se déclinaient donc en différentes actions réalisées à l'aide d'outils et de moyens appropriés. Ainsi sont générés un grand nombre d'outils d'aménagement et de réalisations dans différents domaines. Le CAH travaille en effet en étroite collaboration avec les services de l'Etat, les collectivités, les chambres consulaires et les principaux acteurs du développement. Il s'appuie sur un réseau et des moyens d'ingénierie (animateurs territoriaux, animateurs thématiques, cellule d'appui

¹ compte tenu du relief accidenté sur les 251 200 hectares de l'île de La Réunion, seul 1/3 du territoire reste utilisable pour l'activité humaine

méthodologique et centre de ressources) portés par l'APR (Association pour la Promotion du milieu Rural) et l'ARIPRAC (Association Réunionnaise Inter consulaire Pour la Restructuration de l'Artisanat et du Commerce dans les hauts de l'île).

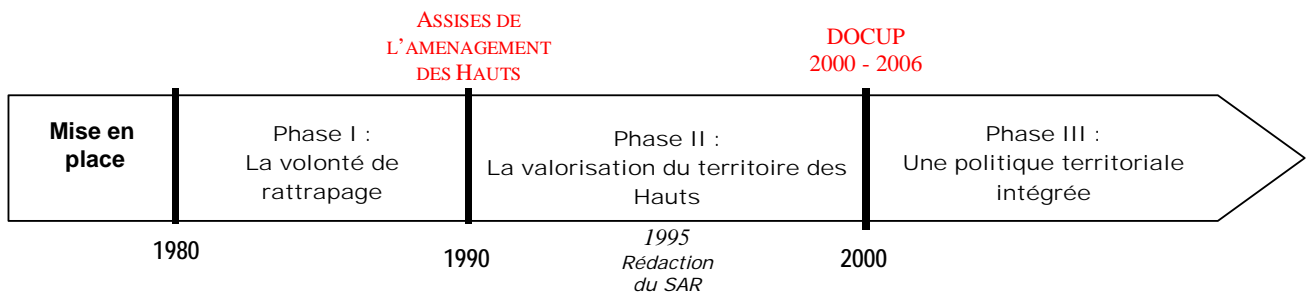
Aujourd'hui, il a également un rôle d'animation et de gestion des politiques contractuelles (contrat de plan, Docup). Il est « service instructeur » d'un certain nombre de mesures spécifiques aux Hauts. Il est responsable de la bonne instruction des dossiers, du respect de leur réalisation et par voie de conséquence de l'avancement physique et financier des mesures (instruction, élaboration des conventions, contrôle des factures...).

Les moyens d'intervention du Commissariat à l'Aménagement des Hauts dans le cadre du Plan d'Aménagement des Hauts relèvent des crédits contrats de Plan Etat-Région, des crédits du Conseil Général et des crédits européens. Pour la période 1994-1999, les crédits spécifiques PAH ont représenté près de 350 millions de francs. Pour la période 2000-2006 la mise en œuvre du PAH s'inscrit dans le volet territorial du Contrat Etat-Région ainsi que dans le Docup Objectif1.

1.2 Les différentes phases du PAH

Le phasage des actions conduites dans le cadre du PAH résulte de l'évolution progressive de la situation des Hauts entre 1978 et 2006. Il est aussi la résultante de l'évolution constante du contexte institutionnel et juridique de l'action du CAH à la Réunion : changement de mission de la DATAR au niveau national, Loi montagne du 09 janvier 1985, lois de décentralisation de 1982, LOADDT (25/06/1999), Loi Chevènement créant l'intercommunalité (12/07/1999).

Trois phases marquent l'évolution du Plan d'Aménagement des Hauts :



- 1980 – 1990 **Phase I : la création** et la volonté forte de rattrapage Hauts/Bas.

- 1990 **Assises des Hauts** : C'est l'heure du premier bilan, 5 principaux fondamentaux sont clairement identifiés : - développement spécifique de qualité, - poursuite de l'effort public vis-à-vis des populations des Hauts, - auto développement, - intensification des actions pour les zones au fort retard de développement, - accroissement des efforts en matière d'actions structurantes (eau – foncier – désenclavement)

- 1990 – 2000 **Phase II : la période charnière ; un premier bilan par les assises** et la définition d'un projet politique décennal, la rédaction du SAR (Schéma d'Aménagement Régional) et la tentative de SMVH (Schéma de Mise en Valeur des Hauts) **et enfin l'arrivée des premiers documents de contractualisation** (DOCUP, CPER).

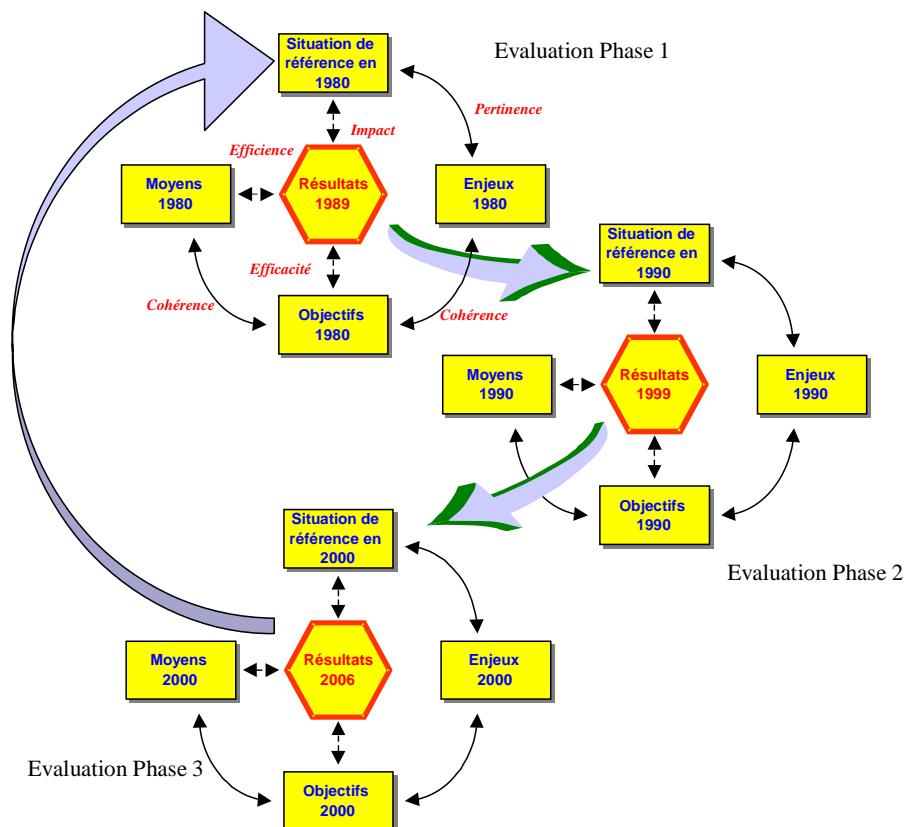
- 2000 – 2006 **Phase III : l'avènement de la politique de contractualisation**, l'émergence de nouveaux acteurs, la dilution d'une politique et la forte prise en compte des Hauts dans les documents contractualisés qui entraîne la perte de lisibilité du PAH, et enfin **l'arrivée du projet de Parc National des Hauts**.

2 ÉVALUATION

2.1 Méthode choisie

Il s'agit d'évaluer la politique de développement rural mise en œuvre par le CAH dans le cadre du PAH. L'analyse porte sur l'ensemble de la période allant de 1978 à 2006 et sur le territoire des Hauts tel qu'il a été défini par les deux décrets interministériels de 1978 et de 1994.

Le PAH ayant connu 3 grandes phases bien distinctes, ce sont donc trois évaluations intermédiaires qui sont ici réalisées pour partir d'une situation de référence qui est celle de 1978 jusqu'à l'année 2006 bien que les données disponibles aujourd'hui et relatives aux effets de la 3^{ème} phase du PAH sur le territoire Hauts ne sont que partielles. L'évaluation au sens large de la politique conduite entre 1980 et 1989 d'une part et de 1990 à 1999 d'autre part sera faite *a posteriori* (*ex post*) tandis que l'évaluation de la troisième phase est réalisée chemin faisant (*in itinere*).



C'est une analyse à la fois rétrospective et comparative dans la mesure où nous avons chaque fois que les données chiffrées disponibles nous le permettaient, procédé à une comparaison de l'état des indicateurs retenus avant et après (ou pendant pour la 3^{ème} phase) les phases considérées.

La logique d'évaluation adoptée est celle qui fait intervenir des évaluateurs externes au PAH dans le but de faire évoluer de manière significative les pratiques des acteurs du CAH et de ses organismes satellites.

Reformulation des enjeux

A chaque phase du PAH correspond à une situation de référence. Pour les phases 2 et 3 cette situation de référence se veut être la situation dans laquelle se trouvent les Hauts à l'issue de la phase précédente. Ceci pour conséquence

Enjeu : Les Hauts, territoire perçu comme un enjeu de développement durable pour l'ensemble de La Réunion.

Question : Le PAH, politique volontariste d'aménagement, a-t-il permis le rattrapage des Hauts par rapport aux Bas ?

3 situations de références

- 1 : Avant 78
- 2 : Avant 89 – 90
- 3 : Avant 2000

2.2 Évaluation de la phase 1 : les années 1980 – 1990 ou la volonté de rattrapage

2.2.1 Objectifs

Pour fixer les populations dans les Hauts et concourir au développement de la zone, le programme du PAH de 1978 est construit sur **trois objectifs** stratégiques, chacun étant décliné en objectifs opérationnels :

- 1/ Pousser le développement des potentialités agricoles des Hauts : la production de viande, de lait, de fruits et autres (maintien de cultures traditionnelles : canne, géranium...);
- 2/ Introduire le développement des activités autres qu'agricoles : l'artisanat et le commerce, le tourisme (de passage et de séjour) ;
- 3/ Améliorer les conditions de vie des habitants des Hauts : développement des réseaux publics (voirie, adduction d'eau, électrification, habitat, téléphone) et services publics (mairies annexes, transports, postes, ...), enseignement et formation, actions sanitaires et sociales, loisirs.

2.2.2 Résultats

Le faible nombre **des acteurs** du développement dans les Hauts (essentiellement animateurs de l'APR) et leur **fort partenariat** a permis la mise en place de **nombreux outils innovants et cohérents** : les premières OGAF, les 1^{er} travaux de restauration de terrains en Montagne, les premières OLAT, la création des Pays d'accueil, la mise en place d'une équipe formation spécifique au PAH, les premières opérations de regroupement de l'Habitat Rural... **Cette période dynamique de mise en place de nouveaux outils**, d'opérations et de programmes originaux de développement rural a nécessité l'embauche de 4 nouveaux animateurs. Le nombre d'animateurs aménageurs est ainsi passé de 4 à 8 en 1984. Le PAH dans sa première phase de rattrapage du déséquilibre entre les Hauts et les Bas a **permis de stopper l'exode rural et a contribué à améliorer l'image des Hauts** (+ 18 410 habitants dans les Hauts en 10 ans). **Il a également entraîné de grandes avancées dans les domaines agricole, forestier et dans les infrastructures** (voiries, électrification..) et a permis un développement en matière d'équipements de base très important par rapport à l'état initial où ils étaient inexistantes.

En 1990, la Surface Agricole Utile (SAU) moyenne est de 3.3 ha contre 2,6 ha en 1978 (+ 0,6 ha), 8 millions de litres de lait sont produits contre moins de 2 millions en 1978, la valeur de la production agricole (aides comprises) est passée de 110 Millions d'euros en 1980 à 229,9 M euros en 1990 pour les productions végétales et de 37 M euros à 79 M euros pour les productions animales.

En 1990, il n'y a plus que 33% des maisons des Hauts qui ne sont pas accessibles en voiture, 19% qui ne sont pas desservies en électricité et 21% qui n'ont pas l'eau potable et 250 Kms de voiries rurales ont été créées en 10 ans.

3,6 millions d'heures de formation ont été assurées par l'APR et les GRETA dans les Hauts au profit de 6.000 stagiaires.

Cependant :

- Le déséquilibre territorial dans la zone des Hauts subsiste

A cette époque, on note déjà une hétérogénéité dans le territoire des Hauts où des secteurs géographiques ont davantage bénéficié de l'effort d'aménagement. Deux régions, les Hauts de l'Ouest et ceux de l'Est restent largement handicapées du fait de l'insuffisance d'équipements structurants (voiries, adduction d'eau).

- L'équilibre naturel et culturel des Hauts est menacé

Le PAH a mis en évidence **la fragilité des Hauts** d'un point de vue environnemental et culturel. **Les formations végétales naturelles sont menacées**, les sols et les terrains sont largement soumis à l'érosion (considérablement accélérée par l'homme). Les sites et les paysages sont encore préservés mais le risque de banalisation est présent (mitage...). Enfin le patrimoine culturel créole des Hauts est menacé (perte de savoir faire...). C'est à cette époque que l'idée d'un Parc National émerge pour protéger des espaces exceptionnels contre la pression urbaine qui s'accélère vers les Hauts.

- Des déséquilibres persistent avec les Bas

Des efforts importants sont à réaliser dans le développement économique autre qu'agricole, le désenclavement est à poursuivre car il n'existe pas de pôles structurants. **Les services** (commerce, administrations) **sont peu présents**, et ceci fragilise le tissu rural. **Le tourisme** a été très **peu développé** (peu d'hébergements, nombre de touristes limités : environ 100.000/an). Le faible essor du tourisme et la **vétusté de l'artisanat et du commerce** a entraîné la mise en place de l'OPARCAT

et la création de l'ARIPRAC. Enfin il existe un important problème d'habitats insalubres dont l'acuité est renforcée par une forte pression démographique de l'île (118.410 habitants dans les Hauts en 1990 dont 86.727 dans le Sud et l'Ouest contre 100.000 habitants en 1982).

2.3 Evaluation de la phase 2 : les années 1990 – 2000 et la valorisation du territoire des Hauts

Cette période est qualifiée de « charnière » puisqu'elle voit l'arrivée des politiques contractuelles illustrées par les différents documents d'orientation, de programmation et des programmes spécifiques (SAR, CPER, DOCUP, Programmes européens spécifiques (REGIS, LEADER), Zonage TRDP avec le FNADT en 1994...). L'aménagement de l'île est vu de manière générale et globale. Il est conditionné par la prise en compte des nouveaux enjeux de l'île : baisse du taux de chômage, cohésion sociale et aménagement du territoire, liés à la forte démographie de l'île (706.300 hab. en 2000 contre 497.800 en 1980). Les préoccupations et les besoins des zones rurales ont été pris en compte dans les politiques contractuelles (CPER et programmes européens). Elles cherchent à valoriser le territoire des Hauts. Concernant le PAH, la première phase de rattrapage du déséquilibre avec les Bas montre que le retard a été comblé dans certains domaines. Il s'est au contraire creusé dans d'autres (habitat, artisanat, commerce).

2.3.1 Objectifs

Après le succès des années précédentes sur les infrastructures et dans le domaine agricole, le programme rédigé en 1990 et tel que défini au cours des assises, il fixait **trois objectifs** stratégiques déclinés en objectifs opérationnels :

- 1/ La poursuite et l'élargissement de la mise en valeur des Hauts : mise en valeur agricole, pastorale et forestière (récupération des terres en friche et meilleure gestion de l'eau et des sols), mise en valeur touristique, protection des forêts primaires et des autres zones de grand intérêt écologique ;

- 2/ La structuration des Hauts en liaison avec les Bas : lever les handicaps physiques et accueillir de nouvelles populations (voiries montantes et transversales, création de pôles d'activités, mesures en faveur de la structuration des bourgs) ;

- 3/ La promotion d'un développement spécifique et de qualité : la préservation de la qualité de vie, la promotion d'un développement intégré (agriculture, tourisme, artisanat), aménager en préservant l'authenticité des Hauts

Les objectifs des années 1990 ne sont donc plus les mêmes que ceux de 1978 même si **certains sont reconduits** comme la poursuite du développement des potentialités agricoles des Hauts et la poursuite de l'effort de rattrapage en équipements. **De nouveaux objectifs liés à la préservation de l'environnement et à la maîtrise de l'urbanisation apparaissent**, ils doivent faire face aux nouveaux enjeux de l'île. La structuration des Bourgs mise en place en 1990 vise à harmoniser l'urbanisation dans les Hauts. Cette période voit les prémices de l'arrivée des questions de développement durable, en particulier vis-à-vis de la prise en compte de l'environnement. Enjeu majeur de l'île, la lutte contre le chômage fait que l'on développe les potentialités touristiques des Hauts et que l'on crée des outils pour améliorer le tissu économique.

2.3.2 Résultats

Le bilan de cette décennie apparaît contrasté. D'un côté le PAH peut revendiquer de nombreuses avancées :

- **La fin de l'exode rural et la nouvelle croissance de la population dans les Hauts** (un des problèmes est maintenant la prise en compte de la cohabitation entre cette population nouvelle qui travaille généralement dans les Bas et la population rurale des Hauts) : *en 1999 dans les Hauts, on trouve 40.544 résidences principales contre 30 076 en 1990 ;*

- **L'effort de rattrapage en équipements structurants a été quasiment finalisé** : *en 2000, 99% des logements ont l'eau (79% en 1990), 98% des maisons ont l'électricité (81% en 1990) ;*

- **La vie économique s'améliore**, l'agriculture s'est structurée et s'est diversifiée, le tourisme s'est développé et le tissu des entreprises s'est modernisé. Ceci est dû, en partie, au travail important de terrain des deux structures que sont l'APR et l'ARIPRAC.

Le nombre d'exploitations agricoles est passé de 15 200 en 1990 à 9 272 en 2000. La SAU moyenne est passée de 3,3 ha en 1990 à 4,7 ha en 2000 (+ 1,4 ha). La production laitière est passée de 8 millions de litres de lait en 1990 à 20,3 millions de litres en 2000 (2 M en 1980). La valeur de la

production agricole (aides comprises) est passée de 229,9 M euros en 1990 à 235 M euros en 2000 pour les productions végétales. Elle est passée de 79 M euros en 1990 à 107 M euros en 2000 pour les productions animales.

En 1999, le nombre d'entreprises dans les Hauts est de 2900 pour 27 348 entreprises pour l'ensemble de l'île (10,6%). En 10 ans, 500 entreprises ont sollicité le dispositif OPARCAT, ce qui a permis de créer près de 600 emplois.

En 10 ans, 126 gîtes ruraux et 308 chambres d'hôtes ont été créés, 1000 Kms de sentiers pédestres, 203 entreprises de loisirs... Sur l'ensemble de l'île, le nombre de touristes est passé de 60 000/an en 1980 à 430 000/an en 2000.

- Certains programmes européens comme LEADER donnent une grande liberté d'action dans les Hauts et permettent la mise en place **d'outils innovants** (OVAPAL...). L'équipe d'animation du PAH (APR) augmente, elle compte 14 postes d'animateurs territoriaux et 7 postes d'animateurs thématiques.

- Cette période voit la **prise en compte de l'urbanisation** mais la mesure de structuration des Bourgs qui vise à la mise en place d'une urbanisation cohérente n'a pu empêcher un mitage important du à la forte pression foncière. Mitage et pression foncière qui s'opposent aux objectifs de préservation des zones de grand intérêt écologique.

D'un autre coté, certaines limites à la cohérence et à la lisibilité du Plan d'aménagement des Hauts apparaissent :

- **La politique spécifique des Hauts tend à disparaître** faute de réelle volonté politique de réorientation en termes de programmation et de moyens. Le comité d'aménagement des Hauts, l'instance de validation et de suivi des orientations et des programmations co-présidé par le Préfet, les Présidents des Conseils Régional et Général ne se réunit plus depuis 1995. Après une phase d'équipement unanimement validée succède une phase d'aménagement plus difficile à mettre en place du fait des nouvelles compétences des collectivités et du nouveau rôle, moins hégémonique de l'Etat.

- **Le CAH perd de sa légitimité sur le territoire**, avec l'arrivée importante des fonds européens (1^{er} DOCUP en 1994-1999), il perd son rôle d'animateur sur la zone des Hauts, pour devenir service instructeur de l'Etat. Ses fonctions s'orientent davantage vers un dispositif de gestion au détriment de sa vocation initiale d'animation et de coordination du PAH. Le CAH devient service instructeur de l'Etat, ceci marque la perte de neutralité du CAH vis-à-vis de la Région et du Département.

- 10 ans après les premières lois de décentralisation, les nouvelles compétences des collectivités sont bien assimilées. **Le rôle et les compétences de la Région s'affirment**. En termes d'aménagement du territoire, le SAR de 1995, approuvé par décret en Conseil d'Etat, traduit la mise en place d'une politique d'aménagement sectorielle et globale de l'île. En fin de période, les **animateurs du PAH ne sont donc plus les seuls acteurs de terrain**. Les communes se sont aussi dotées de leur propre service d'aménagement et de leur propre personnel (dispositif emploi jeune). Cette période voit aussi **l'émergence de l'intercommunalité**.

- **Enfin à une politique de rattrapage en équipements structurants, visible et rapide, succède une phase de développement moins spectaculaire**. Pendant cette période, le champ d'intervention du PAH qui tend à s'orienter vers le développement économique des Hauts par une approche méthodologique intégrée des projets conduit à la « politique des petits pas ». En effet, la prise en compte du nouveau concept de durabilité dans les projets amène des réflexions croisées entre différents partenaires sur des sujets imbriqués et des enjeux diversifiés qui ne permettent plus d'avancées rapides.

2.3.3 Approche statistique de la démographie et du logement dans les Hauts

La population des Hauts représente un cinquième de la population réunionnaise.

	1982	1990	1999
Bas	414 762	485 316	566 238
Hauts	101 414	118 125	139 942
% Hauts/réunion	20 %	20 %	20 %

Elle se différencie de celle dite des « Bas » par une mobilité plus faible. Elle s'observe au niveau des départs vers une autre commune de La Réunion ou de France métropolitaine. Les écarts se creusent nettement dès qu'il s'agit de mobilité vers les DOM-TOM ou vers l'étranger. Cette tendance pouvant paraître à « contre-courant » des exodes ruraux généralement observés en Europe s'explique par le déficit d'emplois et de logements dans les Bas, aggravant leur faible attractivité du point de vue des

habitants de la zone rurale généralement attachés à leur territoire. Les dynamiques enclenchées par le PAH ainsi que les aides sociales ont permis de renforcer cet ancrage.

	Même commune	Autre commune	DOM-TOM	Métropole	Etranger
Bas	170 502	65 219	7 325	52 269	8 948
Hauts	40 371	13 284	294	8 029	533
% Hauts/Réunion	20 %	17 %	4 %	13 %	6 %

Migration intercommunale 1990 - 1999

La population observée est en moyenne plus jeune que celle des villes. Cependant, une baisse de la part des jeunes de moins de 20 ans s'observe (42 % en 1990, 40 % en 1997 et 36 % en 1999).

Les Hauts accueillent 1/5 des logements de l'île soit 46.846 contre 238.196 logements pour La Réunion. (*Source : INSEE, Observatoire des hauts*). L'habitat dominant est essentiellement de type individuel et le poids des propriétaires occupant leur logement y est important.

	Propriétaire du sol et du logement	Propriétaire du logement	Locataire	Logé gracieusement
Bas	73 990	11 052	79 855	9 571
Hauts	26 055	4 704	6 468	3 349
% Hauts/Réunion	26 %	30 %	8 %	26 %

Statut d'occupation des résidences principales Source : CAH-APR

2.3.4 Approche statistique de l'économie, de l'emploi et de la formation

La population concernée par le PAH représente moins de 20 % de la population active réunionnaise.

	Actifs hommes 15-24 ans	Actifs hommes 25-39 ans	Actifs hommes 40-59 ans	Actifs hommes 60-74 ans	Actifs femmes 15-24 ans	Actifs femmes 25-39 ans	Actifs femmes 40-59 ans	Actifs femmes 60-74 ans
Bas	17 285	64 009	48 588	2 359	15 265	55 987	37 853	1 640
Hauts	5 058	16 700	10 650	449	4 161	11 831	6 697	315
% Hauts/Réunion	23 %	21 %	18 %	16 %	21 %	17 %	15 %	16 %

Actifs par âge et par sexe (Source : CAH-APR)

Les emplois aidés y sont relativement plus importants et les fonctionnaires sont sous représentés.

	Apprenti	Intérim	Aidé	Stage rémunéré	CDD	Fonction publique	CDI
Bas	1 447	768	9 406	1 415	13 978	25 577	67 028
Hauts	376	189	3 456	298	3 369	2 646	12 841
% Hauts/Réunion	21 %	20 %	27 %	17 %	19 %	9 %	16 %

Le salariat y est également moins développé. La création de petites entreprises est dynamique mais l'espérance de vie de celles-ci demeure relativement courte : moins de 6 entreprises sur dix passent le cap des 3 ans. On notera également l'importance des aides familiaux, éléments de la pluriactivité.

	Indépendant	Employeur	Aide familiale
Bas	9 790	6 891	1 470
Hauts	3 641	1 020	687
% Hauts/Réunion	27 %	13 %	32 %

Emploi non salarié (Source : CAH-APR)

L'emploi tertiaire reste prépondérant comme dans l'ensemble de La Réunion, l'agriculture constituant le deuxième pourvoyeur d'emplois de la zone.

	Agriculture	Industrie	Construction	Tertiaire
Bas	5 892	11 985	9 149	124 391
Hauts	4 315	1 997	2 323	20 293

% Hauts/Réunion	42 %	14 %	20 %	14 %
------------------------	------	------	------	------

Emplois par secteur d'activité Source : CAH-APR

La part des ruraux travaillant dans leur commune de résidence est plus importante qu'en milieu urbain

Emploi dans la commune de résidence en 1999 Bas 67 % Hauts 71 %

Le taux de chômage de la zone rurale dépasse celui de la zone littorale en 1999

Taux de chômage et taux d'activité en 1999 Bas 40 % et 61 % Hauts 49 % et 55 %

La population y est en moyenne moins formée et moins diplômée.

	Plus de 15 ans, étude en cours	Plus de 15 ans, sans diplôme	Plus de 15 ans, infra bac	Plus de 15 ans, bac et plus
Bas	59 183	193 227	93 302	68 382
Hauts	12 813	61 064	18 899	8 479
% Hauts/Réunion	18 %	24 %	17 %	11 %

2.3.5 Evaluation d'un outil de développement économique dans les Hauts :

L'OPARCAT

L'OPARCAT (Opération Programmée d'Aménagement et de Restructuration du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme rural) est une action du PAH inscrite au CPER 1994-98 et au programme opérationnel 1994-99. Cette mesure est financée par l'Etat, la Région et le Département. Elle est pilotée par l'ARIPRAC. La mise en œuvre du dispositif est évaluée par rapport aux objectifs initiaux issus eux-mêmes du constat fait dans les Hauts :

- sous-développement et déséquilibre des secteurs d'activité par rapport aux zones littorales et urbaines ;
- manque de formation des populations concernées ;
- difficultés de mise en place d'actions collectives et de groupements.

Face à cela, l'OPARCAT était constituée d'un dispositif et de moyens spécifiques dont les objectifs étaient définis ainsi :

- moderniser l'appareil commercial afin de l'améliorer et de l'adapter aux évolutions de la distribution et de la modernisation, rendre plus attractif le tissu artisanal, commercial et touristique des Hauts, améliorer les services à la population, favoriser la mise aux normes techniques et qualitatives, favoriser la prise en compte de la qualité architecturale ;
- installer et structurer les entreprises artisanales, favoriser la création d'activités insuffisamment représentées dans les Hauts, densifier le tissu artisanal et commercial
- améliorer la qualification et accroître les compétences des chefs d'entreprises ;
- générer un développement local en cohérence avec la stratégie de structuration des bourgs, être l'outil économique de la politique de restructuration et de dynamisation des bourgs ruraux affichée dans le SAR.

Quantitativement, ces objectifs devaient se traduire annuellement par :

- la rénovation de l'appareil artisanal et commercial de 20 entreprises ;
- la création de 15 entreprises ;
- la réalisation d'au moins une action collective.

L'intervention des animateurs de l'ARIPRAC comportait 3 grands volets :

- étude et animation préalable (recensement exhaustif des entreprises d'une zone, étude économiques de zone ou de secteur d'activité,...) ;
- aide au promoteur dans le montage de projet (pré-diagnostic, approche marché, rédaction de dossier de demande d'aides, conception d'actions collectives,...) ;
- suivi des réalisations (suivi des versements de subventions, suivi des promoteurs ayant un nouveau projet, bilan technique et financier des projets après solde des dossiers,...).

L'analyse du dispositif est effectuée sur les « comptes rendus d'exécution technique et financier de l'opération (documents annuels). Ces documents apportent des données sur les années 1994 à 1999.

Le tableau suivant rassemble les informations tirées de ces comptes rendus pour l'ensemble des Hauts.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Entreprises contactées			200	220	185		605
Dossiers initiés		121	162	108	111		502
Dossiers présentés	36	55	63	66	70		290
Dossiers agréés		40	54	65	69	68	296
Investissements prévus	8897	9228	10611	16866	15411	18655	79668
Subventions accordées	3596	3917	4369	6688	6337	8843	33750
Emplois confortés		39	54	54	50	61	258
Emplois nouveaux prévus		36	54	65	78	100	333

Soit :

- taux d'**efficacité** de 83 dossiers initiés pour 100 entreprises contactées ;
- un **impact** de 102 dossiers agréés pour 100 dossiers présentés ;
- une **efficience** de 57 francs de subventions accordées par emploi soit conforté soit prévu d'être créé.

Le tableau suivant met en évidence une montée en puissance du dispositif une fois mis en place le découpage et l'animation selon 3 grandes zones d'intervention prolongée à la fin 1995. On note aussi dans le même temps la place plus importante faite aux projets de la restauration, surtout dans le sud.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Artisanat	11	21	20	29	27	30	138
%	46	62	47	48	44	49	49
Commerce	11	10	18	26	23	27	115
%	46	29	42	43	38	44	40
Restauration	2	3	5	6	11	4	31
%	8	9	12	10	18	7	11
Total	24	34	43	61	61	61	284

A partir de 1997, les créations prennent nettement le dessus sur les rénovations pour représenter près de 60% des dossiers sur l'ensemble de la période. On mesure mieux le chemin parcouru par le dispositif en rappelant que sa vocation initiale était d'aider la rénovation des activités et que sur la période précédente les rénovations représentaient 72% des dossiers OPARCAT.

2.4 Évaluation de la Phase 3 : les années 2000 – 2006 ou la une politique territoriale intégrée

2.4.1 Objectifs

La décennie précédente marquait les prémices de l'orientation d'une politique spécifique des Hauts vers une politique territoriale intégrée. L'émergence de nouveaux acteurs dans l'aménagement du territoire (les communautés d'agglomération et surtout la Région) et l'arrivée du nouveau contrat de Plan et du DOCUP 2000 - 2006 va confirmer cette tendance. Avec des mesures éclatées, transversales à tous les axes des documents de programmation, le DOCUP conduira à la perte de lisibilité de la politique des Hauts. Le DOCUP reconnaît que le PAH, en tant que politique territoriale intégrée, touche à toutes ses orientations. Il définit néanmoins les principaux objectifs pour les Hauts :

- 1 / L'accueil des populations du littoral
- 2/ La valorisation du milieu rural et le maintien de l'ancrage culturel
- 3/ Le développement des potentialités dans le tourisme et l'agriculture
- 4/ La protection des paysages
- 5/ La protection et la gestion des espaces agricoles
- 6/ Le soutien à l'émergence de projets économiques (promoteurs privés) et de projets structurants (collectivités locales)

Les différentes mesures sont instruites par domaines de compétences entre les différents services instructeurs. Dans le DOCUP 2000 – 2006, le PAH ne s'individualise qu'au travers de 17 mesures, ventilées au sein de 7 des 11 axes prioritaires de cet instrument financier très complexe (282 mesures sur FEOGA et FEDER). Le CAH se retrouve instructeur de ces 17 mesures même si le spectre de mesures du PAH peut être étendu à 44 mesures. Ces mesures sont instruites par le CAH mais également par d'autres acteurs comme la DIREN ou la DAF. Elles touchent principalement à l'aide au développement et au soutien économique de la zone des Hauts, ainsi qu'à l'aménagement du territoire et au développement rural. Les principales mesures touchent à la diversification agricole et touristique. La gestion des risques et de l'environnement est également prise en compte.

2.4.2 Résultats

Cette phase marque l'essoufflement du PAH, son éclatement, sa dilution dans le DOCUP. La redéfinition de la politique des Hauts devient une nécessité. Programme politique, le PAH est devenu un outil financier totalement intégré aux dispositifs contractuels. Outil de cohérence territoriale, le PAH est devenu un outil administratif où la spécificité des Hauts est intégrée à l'ensemble de l'île. L'intégration et la ventilation du Plan dans des programmes contractualisés permettent difficilement d'évaluer les actions et de redéfinir des orientations.

Le CAH et son réseau s'orientent de manière de plus en plus importante vers un dispositif de gestion au détriment de leur vocation initiale d'animation et de coordination du PAH. Le CAH a un rôle de guichet. Il y a peu de relations entre les différents services opérants dans la zone des Hauts. Les actions sont réalisées individuellement, elles sont peu partagées et restent peu lisibles pour les différents acteurs. Les réflexions sont devenues sectorielles et indépendantes ; la transversalité, à l'échelle des Hauts, est réduite. Les cadres d'intervention du DOCUP, nombreux et rigides, ne permettent plus de tenir compte des évolutions rapides et permanentes des besoins des Hauts. En dehors des cadres d'intervention des différentes mesures du DOCUP/CPER, peu d'initiatives sont finançables.

Les animateurs du PAH ne sont plus les référents prioritaires des acteurs économiques, en particulier des communes qui se tournent vers les nouveaux acteurs de développement (communautés d'agglomérations et Région). Cette période voit l'émergence des nouvelles communautés d'agglomérations qui préparent activement leurs contrats et leurs SCOT et qui deviennent au fil des jours des protagonistes de plus en plus importants et incontournables de la scène politique locale. Puissances émergentes, ces collectivités en phase de construction, tentent de répondre à leurs priorités sans vraiment s'associer aux projets des Hauts (bien qu'elles soient toutes concernées). Le renforcement de la politique de décentralisation et les compétences respectives des deux collectivités, le Département et la Région amènent également à revoir le rôle et la place de l'Etat dans les politiques d'aménagement du territoire.

Le début des années 2000 voit aussi l'émergence du projet de Parc National, sans doute liée à une carence du PAH dans le domaine de la préservation et de la protection de l'environnement. Il recueille, comme en 1978 pour le PAH, tous les suffrages politiques et sur lui repose nombre d'espoirs pour solutionner les maux actuels et les enjeux à venir. La mise en place de la mission Parc et la forte publicité donnée à ce projet de Parc National « décentralisé » dont les compétences et l'étendue doivent coiffer le PAH **ajoute à la perte d'identité** de celui-ci. L'existence d'une zone périphérique de développement durable recouvrant la quasi-totalité de la zone de compétence du CAH et des acteurs de terrains du Plan dont l'APR et l'ARIPRAC pose la question d'une co-existence qui serait, là encore, peu compréhensible et peu lisible.

En 2006, le PAH est devenu un outil méconnu et peu valorisé, l'opportunité de la création du Parc peut lui donner un nouveau départ. A contrario, elle peut également le faire disparaître.

2.5 Évaluation globale

En 20 ans, le PAH a généré un grand nombre d'outils d'aménagement et des réalisations dans de nombreux domaines, conduites dans un souci permanent d'innovation.

	<i>Equipement habitat et cadre de vie</i>	<i>Animation et formation des populations rurales</i>	<i>Foncier-érosion Ressources en eau</i>	<i>Agriculture et forêt</i>	<i>Commerce-Artisanat et tourisme</i>
Avant 1978	- Désenclavement des Hauts du Sud: Rn3, lycée du Tampon) - SAFER, crédit Agricole - Interventions du PACT		Réforme SAFER	Mise en valeur de la forêt publique 1 ^{er} plan de développement	Petite hôtellerie rurale traditionnelle
1978	1 ^{ère} priorité du PAH: Développement des équipements de bases (voirie et électrification rurales)	Mises en place des 4 secteurs prioritaires	Phase études-diagnostic (ADEEAR, Université, CIRAD)	2nd plan de relance de l'élevage bovin	1 ^{ères} tables et chambres d'hôtes, gîtes ruraux
1980		création de l'équipe de formation rurale spécifique au PAH	Retenues collinaires Aides aux améliorations foncières 1 ^{ers} travaux RTM à Salazie	Développement des vergers	
1982	Création de SICA - Habitat rural 1 ^{eres} opérations groupées d'amélioration de l'habitat			Formation sur le terrain des agriculteurs des Hauts	Développement des équipements d'accueil du public dans le domaine par l'ONF
1984	Desserte téléphonique	Passage de 4 à 8 animateurs-aménageurs	Application de la Loi sur les terres incultes	Plan géranium diversification	Animation du commerce rural
1986		Extension géographique et thématique de l'équipe de formation			Formation artisans des Hauts Mise en place de la filière bois local
1988	Premières " maisons ossature bois dans les hauts"	Développement de la FEDAR		Création SEFAR - réactualisation du plan géranium	Création des pays d'accueil
1989	1 ^{ère} opération DSQ dans les Hauts (plaines des cafres)		Programme érosion (OLAT - RTM - Formation)	Lancement OVAPAL	1 ^{eres} aides aux projets touristiques structurants
1990	1 ^{ère} opération " regroupement de l'habitat rural" (SAFER, SEDRE St Paul)		Lancement de l'OVAPAL	Soutien à la forêt privée	Lancement OPARCAT - développement du cheval Merens
1992	Création du centre de ressources PAH/Politique de la ville		Création du chai de Cilaos et programme de plantations de cépages nobles		
1994	Création de la Convention Locale de développement des Hauts de l'Ouest				

Les évolutions chiffrées nous permettent de mettre en parallèle l'évolution du PAH avec l'importance des fonds qui lui ont été alloués. Cette période d'étude débute en 1989, date des premiers documents contractuels et de l'arrivée des fonds structurels européens.

- 1989-1993

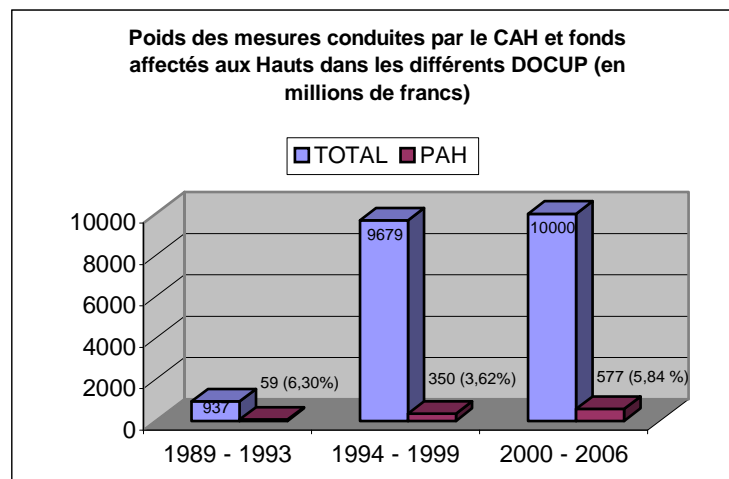
Le Programme d'Initiative Communautaire pour la Réunion représentait 937 millions de francs. En 1991 – 1993, LEADER se met en place. Il représente **59 millions de francs** de l'Europe pour la politique des Hauts. Leader est le seul outil de programmation et d'expérimentation qui a permis une souplesse d'adaptation au contexte des Hauts.

- 1994-1999 :

Le premier DOCUP Réunion représente 8,317 milliards de francs. Il est associé à un programme REGIS (régions ultrapériphériques de l'Europe : 1995 – 1999) qui draine 1,362 milliards de francs. Le PAH représente pour cette période **350 millions de francs**, répartis sur les deux mesures.

- 2000 - 2006 :

Le DOCUP Réunion en cours est d'un montant de 10 milliards de francs (soit 1,516 milliards d'euros), premier DOCUP de France, il représente 1/10ème de l'enveloppe de la France. Son importance s'explique par le classement de la Réunion en Objectif 1 (Zones en retard de développement). Tous les programmes communautaires sont intégrés au DOCUP, il n'y a plus de programme européen d'expérimentation. Les 17 mesures instruites par le CAH pour le PAH représentent **577 millions de francs** (environ 88 millions d'euros).



Ces évolutions financières traduisent une augmentation des moyens financiers, due à l'arrivée des fonds européens. Ces moyens sont instruits par le CAH et son réseau et ont pour conséquence l'amplification du rôle de service instructeur de la structure au détriment de son rôle initial d'animateur et de coordinateur du PAH. Ces évolutions traduisent également une augmentation du nombre des mesures au sein des DOCUP successifs.

Néanmoins, le bilan global du PAH sur ces 20 dernières années peut être qualifié de mitigé. Les constats de carences sont nombreux :

- des équipements structurants moins nombreux que dans les bas ;
- des poches d'insalubrité importantes et un habitat qui se développe de façon incontrôlée ;
- des problèmes d'accessibilité freinant la structuration des Hauts ;
- des réserves publiques foncières faibles ;
- des dynamiques économiques inégales et développement économique sélectif ;
- une pérennité du développement économique non garantie ;
- un fort potentiel touristique mais une répartition inégale sur le territoire.

Autrement dit, les spécificités des Hauts subsistent par rapport aux Bas, mais est apparue une spécificité entre les Hauts. D'autres indicateurs autres que ceux utilisés jusqu'à présent devront être pris en compte et le programme qui sera élaboré pour les années à venir devra obligatoirement se décliner selon les territoires homogènes révélés au fil des années de mise en œuvre du PAH.