



Bruxelles, le 22.2.2016
COM(2016) 79 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre de l'aide financière aux pays et territoires d'outre-mer au titre du
11e Fonds européen de développement**

Introduction

La décision d'association outre-mer¹ (DAO) établit le cadre juridique régissant les relations entre les pays et territoires d'outre-mer² (PTOM), les États membres dont ils relèvent et l'Union européenne. Sur la base du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³ (TFUE), le but de la décision d'association outre-mer est de soutenir le développement durable des PTOM et de promouvoir les valeurs de l'Union dans le reste du monde.

L'Union fournit une aide financière aux PTOM dans le cadre de l'association principalement par l'intermédiaire du Fonds européen de développement, doté d'une enveloppe de 364,5 millions d'euros allouée au titre du 11^e FED-PTOM pour la période de programmation 2014-2020⁴.

L'objectif du présent rapport est de présenter les progrès accomplis dans la mise en œuvre des ressources du 11^e FED pour les PTOM, en application de l'article 91 de la décision d'association outre-mer. À ce stade de la mise en œuvre, l'accent reste mis sur l'orientation et la conception des programmes. À mesure que la mise en œuvre opérationnelle s'accélérera et que des données deviendront disponibles, les futurs rapports porteront progressivement sur les résultats et les effets de l'aide, comme cela est précisé dans la décision.

Ressources financières au titre du 11^e FED-PTOM

Les ressources du 11^e FED-PTOM à la disposition des PTOM sont ventilées entre les enveloppes suivantes, sur la base de l'annexe 2 de la décision d'association outre-mer:

- 229,5 millions d'euros pour les dotations territoriales (bilatérales);
- 100 millions d'euros pour la coopération et l'intégration régionales;
- 21,5 millions d'euros pour financer l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, ou l'aide octroyée en cas de fluctuations des recettes d'exportation;
- 5 millions d'euros pour financer les bonifications d'intérêts et l'assistance technique de la BEI par l'intermédiaire de la facilité d'investissement PTOM de la BEI;
- 8,5 millions d'euros pour des études et l'assistance technique conformément à l'article 81 de la décision d'association outre-mer.

Conformément aux critères fixés dans la décision d'association outre-mer, **seize PTOM sont considérés comme admissibles au bénéfice d'une dotation territoriale au titre du**

¹ Décision 2013/755/UE du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne.

² Les pays et territoires d'outre-mer de l'UE sont le Groenland, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache, Saint-Martin, Anguilla, les Îles Caïmans, les Îles Falkland, les Îles Géorgie du Sud et Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, le Territoire Antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan Indien, les Îles Turks-et-Caïcos, les Îles Vierges britanniques, les Bermudes.

³ Quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 326 du 26.10.2012, p. 47).

⁴ Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, conformément à l'accord de partenariat ACP-UE, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1).

11^e FED-PTOM⁵. Il convient de noter que le Groenland bénéficie d'un financement direct par le budget général de l'UE sur la base de la «décision Groenland»⁶.

Les **programmes régionaux** ont pour but d'encourager la coopération entre PTOM de la même région partageant un ensemble commun de défis et priorités. Les actions financées au titre de la dotation régionale soutiennent l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et projets régionaux globaux pour relever ces défis. Des partenariats avec d'autres sources de financement, notamment d'autres instruments financiers de l'Union, par le biais de la coopération avec les pays ACP et/ou pays tiers voisins, ainsi que les régions ultrapériphériques de l'UE, sont activement encouragés.

Processus de programmation du 11^e FED-PTOM

La décision d'association outre-mer⁷ établit un **processus de programmation propre aux PTOM**. Contrairement à ce qui se fait pour les pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la programmation n'est pas basée sur les programmes indicatifs nationaux, mais est organisée autour d'un **processus à une seule étape, l'élaboration d'un document de programmation, composé de deux volets: a) la stratégie de réponse de l'UE et b) le(s) document(s) d'action**.

Une seule décision formelle de la Commission est prise pour approuver les documents de programmation PTOM, couvrant à la fois les orientations stratégiques et la conception du programme détaillé. Cela signifie qu'un document de programmation ne peut être adopté avant que la stratégie et un document d'action aient été élaborés et formellement approuvés. L'**appui budgétaire** reste (comme c'était le cas au titre du 10^e FED) le mode de mise en œuvre privilégié dans les PTOM.

Les PTOM restent les premiers responsables de l'élaboration des documents de programmation, notamment en ce qui concerne les priorités sur lesquelles se fondent leurs stratégies et pour ce qui est de garantir la consultation au niveau local.

Des orientations spécifiques ont été fournies aux PTOM à l'appui de différents aspects du processus de programmation pour la période 2014-2020:

- des **instructions de programmation** détaillées destinées spécifiquement aux PTOM ont été élaborées et ont servi de base pour guider les pays et territoires. Ces lignes directrices comprennent à la fois l'orientation et des modèles spécifiques concernant les différents stades de l'élaboration du document de programmation;
- les **lignes directrices sur l'appui budgétaire** de l'UE comprennent des orientations spécifiques sur l'approbation et la gestion des opérations d'appui budgétaire dans les PTOM;
- afin de promouvoir la coopération entre les PTOM, les ACP/pays voisins et les régions ultrapériphériques, une **note d'orientation** a été élaborée pour encourager des projets communs financés par le FED et le Fonds européen de développement régional

⁵ L'annexe 1 du présent rapport contient la liste des dotations territoriales et régionales individuelles indicatives.

⁶ La décision 2014/137/UE du Conseil sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part, alloue 217,8 millions d'euros, pour la période 2014-2020, à la coopération entre l'Union et le Groenland dans un domaine d'intérêt mutuel.

⁷ Quatrième partie de la décision d'association outre-mer.

(FEDER).

Consultations engagées

Des consultations approfondies ont été menées entre les PTOM et la Commission.

L'exercice de programmation pour les PTOM a été lancé au cours du 12^e Forum PTOM-UE, qui a eu lieu en décembre 2013, à la suite de l'adoption de la décision d'association outre-mer et du cadre financier concerné. La Commission a présenté les dotations financières indicatives et les instructions de programmation aux PTOM et aux États membres dont ils relèvent, et a lancé le processus de consultation en vue d'un accord sur les secteurs de coopération potentiels.

Des séminaires spécifiques ont ensuite été organisés pour permettre une réflexion sur les priorités et objectifs communs. **Des conférences PTOM régionales ont eu lieu dans la région de l'océan Pacifique et dans les Caraïbes, respectivement en novembre 2014 et en février 2015**, sous l'égide de la Commission, avec la participation des pays ACP, des organisations régionales et, le cas échéant, des régions ultrapériphériques. Ces conférences ont débouché sur des propositions concrètes concernant les secteurs de concentration potentiels, les sous-volets possibles et la promotion de la coopération régionale avec les acteurs autres que les PTOM, l'ensemble des parties prenantes régionales ayant témoigné d'un vif intérêt pour le montage de projets de jumelage.

La réflexion sur les priorités stratégiques et les secteurs de concentration a également progressé grâce à l'action des organes de l'association établis en vertu de la décision d'association outre-mer. **Au niveau technique, neuf réunions tripartites entre la Commission, les représentants des PTOM et les États membres dont ils relèvent ont été organisées au cours de la période 2014-2015**, favorisant le dialogue entre la Commission et les PTOM.

Un groupe de travail de partenariat sur l'environnement et le changement climatique a été mis en place en janvier 2015, offrant une plate-forme pour les discussions préliminaires entre les PTOM sur le programme thématique.

Au niveau politique, **le 13^e forum PTOM-UE s'est tenu en février 2015**. Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre de deux tables rondes ont constitué une occasion de dialogue sur le programme thématique et ont débouché sur un accord des PTOM sur leurs secteurs de concentration proposés à cet égard, ce qui s'est reflété dans les conclusions de ce forum.

En outre, des **réunions trilatérales** entre la Commission, les ordonnateurs territoriaux/régionaux pour les PTOM et les États membres dont ils relèvent se sont tenues en marge du forum. Ces discussions **ont été l'occasion de réfléchir à la mise en œuvre des ressources financières et de planifier les prochaines étapes** avec chacun des PTOM, mais aussi au niveau régional, et ont abouti à la nomination des ordonnateurs régionaux pour les programmes régionaux et thématiques.

Le processus de programmation est également activement soutenu par la fourniture d'une **assistance technique**. À ce jour, treize pays et territoires ont bénéficié d'une telle assistance technique ou sont en passe d'en bénéficier. Cette aide est financée par les ressources des 10^e

et 11^e FED-PTOM, ce dernier représentant la première décision de financement prise pour les ressources du 11^e FED-PTOM – une tranche de 3 millions d’euros de la facilité⁸ instituée conformément aux dispositions de l’article 81 de la décision d’association outre-mer.

Situation en 2015

Ces consultations et l’assistance technique fournie ont permis d’enregistrer des progrès notables en 2015 en ce qui concerne les phases initiales de la programmation. L’orientation stratégique des programmes a été établie et des secteurs de concentration ont été proposés pour tous les programmes, tant territoriaux que régionaux/thématiques.

Pour les dotations territoriales, l’appui budgétaire a été proposé comme mode de mise en œuvre par la plupart des PTOM. Il s’appuie sur la situation telle qu’elle existait dans le cadre du 10^e FED-PTOM, et représente, dans plusieurs cas, une évolution positive par rapport à l’organisation du projet utilisée précédemment, notamment pour Bonaire, Curaçao, la Polynésie française, Saba, Saint-Eustache et Wallis-et-Futuna. Dans tous les cas, une évaluation des critères d’éligibilité liés à l’utilisation de la modalité d’appui budgétaire sera effectuée par la Commission.

Les secteurs de concentration proposés pour les dotations territoriales sont clairement regroupés autour de thèmes clés, qui couvrent essentiellement:

- les questions environnementales, le changement climatique, les énergies renouvelables et la réduction des risques de catastrophe (5 des 16 PTOM avec des dotations territoriales indicatives et représentant 21 % du total des dotations territoriales au titre du 11^e FED-PTOM);
- le développement social (jeunesse) ou l’emploi/l’insertion professionnelle et l’enseignement/la formation professionnelle (5 des 16 PTOM et représentant 33 % des dotations territoriales indicatives du 11^e FED-PTOM);
- le tourisme durable (3 des 16 PTOM et représentant 26 % des dotations territoriales indicatives du 11^e FED-PTOM);
- la connectivité et l’accessibilité/le développement numérique (3 des 16 PTOM et représentant 20 % des dotations territoriales indicatives du 11^e FED-PTOM).

Ces priorités s’alignent sur l’objectif de développement durable, portant ainsi sur les trois piliers du développement – développement économique, développement social et protection de l’environnement –, comme indiqué dans les objectifs de la décision d’association outre-mer.

De manière significative, ces priorités sont clairement alignées sur les priorités stratégiques de l’Union, comme indiqué dans la stratégie Europe 2020⁹, la stratégie décennale de l’Union européenne pour l’emploi et la croissance, qui vise à parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive.

⁸ Décision de la Commission relative à la mesure individuelle en faveur des pays et territoires d’outre-mer pour une facilité de coopération technique à financer sur les ressources du mécanisme de transition du Fonds européen de développement, C(2015) 307 final du 20.1.2015.

⁹ Communication de la Commission intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020 final].

De même, dans le cas des programmes régionaux, une forte concentration des ressources sur un nombre limité de priorités a été proposée; ces propriétés ont évidemment une portée à la fois transfrontalière et transversale. En outre, il convient de noter que, sur la base des secteurs de concentration proposés par les PTOM à la Commission, la totalité des programmes géographiques régionaux mettent l'accent sur l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles. Cela permettrait une grande complémentarité avec le volet thématique, ainsi qu'avec d'autres programmes financés par l'Union, tels que BEST 2.0, financé dans le cadre du programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent.

Les propositions concernées pour les secteurs de concentration sont les suivantes:

- Caraïbes: énergie durable et biodiversité marine;
- océan Pacifique: environnement et gestion durable des ressources naturelles (sous-secteurs du changement climatique et de la biodiversité);
- océan Indien: observation, gestion, conservation des écosystèmes terrestre et marin;
- programme thématique (tous les PTOM): utilisation durable des ressources naturelles. Les sous-secteurs sont les suivants: a) changement climatique, y compris la réduction des risques de catastrophe, et b) énergie durable.

Banque européenne d'investissement

Dans le cadre de la facilité d'investissement PTOM¹⁰, une enveloppe de 5 millions d'euros est gérée par la BEI pour financer des bonifications d'intérêts et une assistance technique (au titre du 11^e FED-PTOM). La BEI a conclu un accord de prêt avec la Nouvelle-Calédonie en 2015, octroyant une bonification d'intérêts de 20 millions d'euros pour un projet de modernisation d'un hôpital.

La décision d'association outre-mer prévoit également un financement (de 100 millions d'euros maximum) par la BEI sur ses ressources propres¹¹. Si aucune décision n'a été prise dans le cadre de ce financement, des processus de décision interne ont été lancés pour une ligne de crédit régional pour les PTOM, ainsi qu'un investissement à Saint-Martin, ces processus devant être menés à leur terme en 2016.

Perspectives

Au vu des progrès accomplis jusqu'à présent, l'adoption de décisions de financement et l'approbation de documents de programmation pour les PTOM au cours du quatrième trimestre de 2016 restent un objectif réaliste. Toutefois, pour que le calendrier fixé puisse être respecté, il conviendra absolument de conserver cette dynamique en 2016; les PTOM doivent faire en sorte que les projets de documents de programmation soumis soient de haute qualité et soient basés sur des programmes bien conçus et des cadres stratégiques locaux solides. Cela est particulièrement important dans le cas des programmes régionaux et thématiques, pour lesquels il conviendra d'améliorer la coordination par les PTOM concernés.

¹⁰ Instituée en vertu de l'annexe II C de la décision 2001/822/CE du Conseil et bénéficiant de fonds du FED pour promouvoir les entreprises commercialement viables.

¹¹ Annexe III de la décision d'association outre-mer.