



Bruxelles, le 22.2.2018
COM(2018) 78 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

pour 2017 concernant la mise en œuvre de l'aide financière allouée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du 11^e 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.

Une aide financière est fournie aux PTOM essentiellement par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (FED), pour un montant de 364 500 000 EUR alloué au titre du 11^e FED pour la période de programmation 2014-2020⁴.

Conformément à l'article 91 de la décision d'association outre-mer, le présent rapport présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des ressources fournies aux PTOM en vertu du 11^e FED pour l'année 2017.

Ressources financières au titre du 11^e FED-PTOM

Les ressources du 11^e FED à la disposition des PTOM sont réparties comme suit, sur la base de l'annexe 2 de la décision d'association outre-mer:

- 229 500 000 EUR pour les dotations territoriales (bilatérales);
- 100 000 000 EUR pour la coopération et l'intégration régionales;
- 21 500 000 EUR pour financer l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, ou l'aide octroyée en cas de fluctuations des recettes d'exportation;
- 5 000 000 EUR 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;
- 8 500 000 EUR 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, **16 PTOM peuvent prétendre à une dotation territoriale au titre du 11^e FED.**⁵ 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 quatre 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

¹ Décision n° 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 (désormais Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha), le Territoire Antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan Indien, les Îles Turks-et-Caïcos, les Îles Vierges britanniques et les Bermudes.

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

⁴ JO L 210 du 6.8.2013, p. 1 - 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.

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

⁶ La décision n° 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 217 800 000 EUR, pour la période 2014-2020, à la coopération entre l'Union et le Groenland dans un domaine d'intérêt mutuel.

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 européenne, dans le cadre de la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique (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 de **l'élaboration d'un document de programmation, composé de deux volets: a) la stratégie de réponse de l'UE (partie A) et b) le document d'action (partie B)**.

Une **seule décision formelle de la Commission** est prise pour approuver chacun des 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** est le mode de mise en œuvre privilégié pour les dotations territoriales 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. À la demande des PTOM, une assistance technique a été fournie pour les accompagner dans le processus de programmation, conformément à l'article 81 de la décision d'association outre-mer.

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** (annexe 10), révisées en septembre 2017, comprennent des orientations spécifiques, plus souples, sur l'approbation et la gestion des opérations d'appui budgétaire dans les PTOM, ainsi que dans d'autres petits États insulaires en développement (PEID).

Afin de promouvoir la coopération entre les PTOM, les ACP/pays voisins et les régions ultrapériphériques, une **note d'orientation** a été élaborée pour faciliter et encourager des projets communs financés par le FED et le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Pour les dotations territoriales, la plupart des PTOM ont proposé l'appui budgétaire comme modalité de mise en œuvre, ce qui, dans plusieurs cas, représente une évolution positive par rapport à la modalité utilisée précédemment, notamment pour Curaçao, la Polynésie française, Saint-Eustache et Wallis-et-Futuna. L'appui budgétaire peut s'avérer une manière efficace de faire face à des menaces et défis transversaux et structurels qui s'inscrivent sur le long terme.

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

Situation en 2017

a) Ouragans dans la région des Caraïbes

En septembre 2017, deux ouragans de catégorie 5, Irma et Maria, ont frappé plusieurs pays et territoires d'outre-mer dans les Caraïbes; caractérisés par des vents dangereux (300 km/h), des ondes de tempête et de fortes précipitations, ils ont causé d'importants dégâts aux habitations et aux infrastructures de base. Anguilla, Saint-Martin et les Îles Turks-et-Caïcos, Saint-Barthélemy et les Îles Vierges britanniques comptent parmi les PTOM les plus gravement touchés. Montserrat, Saba et Saint-Eustache ont également subi des dommages.

Au lendemain du passage des ouragans, plusieurs réunions ont été organisées entre la Commission européenne, les PTOM touchés par les ouragans et les États membres dont ils relèvent, afin de partager sans plus attendre toutes les informations utiles en matière d'aide humanitaire/d'urgence.

La direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) a fourni une aide d'urgence immédiate aux **Îles Turks-et-Caïcos** (60 000 EUR) et à **Saint-Martin** (80 000 EUR) dans le cadre d'un programme régional auquel participe l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). Les interventions se concentrent sur des petits travaux de rénovation dans les **infrastructures sanitaires** touchées, afin de rétablir les services immédiats, d'assurer un accès à l'eau potable dans les établissements de santé et de mettre en place une surveillance épidémiologique des communautés vulnérables.

En outre, le mécanisme européen de protection civile a été activé pour Saint-Martin par les Pays-Bas, afin d'organiser une évacuation aérienne au départ de Saint-Martin et de payer les coûts de transport d'un navire néerlandais apportant une aide néerlandaise en nature à Saint-Martin, dont des voitures, des camions et des engins lourds.

La direction générale de la coopération internationale et du développement s'est employée activement, conjointement avec les autorités, à faire en sorte que les programmes territoriaux et régionaux du 11^e FED soient adaptés de manière à faire face à la situation consécutive au passage d'Irma dans les PTOM et à soutenir les efforts fournis par ces derniers afin de renforcer leur résilience. À cet égard, dans le cadre de cette aide d'urgence, des enveloppes de **3 600 000 EUR** et **4 000 000 EUR** ont été débloquées sans délai, par l'intermédiaire des programmes d'appui budgétaire relevant du 11^e FED, en faveur des secteurs de l'enseignement d'**Anguilla** et des **Îles Turks-et-Caïcos**.

De plus, un nouveau volet horizontal sur la résilience sera ajouté **dans le cadre du programme régional pour les Caraïbes du 11^e FED** afin de soutenir le renforcement de la résilience dans les PTOM sur le long terme, conformément au consensus européen pour le développement, qui souligne l'attachement de l'UE à cet objectif.

Pour ce qui est d'une potentielle mobilisation de la réserve B non allouée (21 500 000 EUR) au titre du 11^e FED, la direction générale de la coopération internationale et du développement évalue actuellement des demandes transmises par les PTOM les plus sévèrement touchés. À cet égard, sur le budget de 60 500 000 EUR promis par le commissionnaire européen chargé de la coopération internationale et du développement, au nom de l'Union européenne, lors d'une conférence de haut niveau des donateurs qui s'est tenue le 21 novembre 2017 à New York, une enveloppe indicative de 5 000 000 EUR a été réservée au soutien des efforts de reconstruction dans les territoires et pays frappés par les ouragans.

b) Consultations engagées

Depuis le début de l'exercice de programmation en décembre 2013, la Commission européenne soutient activement les PTOM tout au long du processus de programmation en finançant et/ou en facilitant l'organisation de séminaires, d'ateliers et de conférences spécifiques afin de permettre une réflexion sur les priorités et objectifs communs. Les échanges ont été nombreux et particulièrement riches tout au long de l'année 2017.

Sur la base des résultats de différentes réunions de consultation en 2016, la semaine du 15^e forum PTOM-UE (du 22 au 26 février 2017) a représenté l'occasion idéale pour les PTOM de se rencontrer au niveau régional et de poursuivre le processus de programmation, ce qui a ainsi permis aux PTOM des Caraïbes et du Pacifique de faire avancer la phase de recensement de leurs programmes régionaux et de la mener à terme.

Par la suite, le **séminaire régional du 2 au 3 avril 2017** et les **ateliers du séminaire pour les PTOM⁸ du Pacifique du 24 au 27 octobre à Nouméa** ont permis de finaliser la phase de formulation. Au cours du séminaire, une importance particulière a été accordée à la définition de synergies possibles entre le programme régional ACP et des avancées supplémentaires sur l'intégration régionale et la coopération avec les pays ACP voisins.

En ce qui concerne le **programme régional Caraïbes**, l'**atelier régional** qui s'est tenu fin novembre 2017 à Bonaire, a contribué à faire progresser de manière constructive la phase de formulation au lendemain du passage des ouragans ayant frappé la région. Cet atelier, en plus de permettre l'ajout d'un nouveau volet horizontal sur la résilience, a également donné lieu à d'autres progrès, comme la sélection du partenaire chargé de la mise en œuvre et la dotation budgétaire indicative par volet.

Des échanges fructueux ont également eu lieu entre les PTOM et les services de la Commission européenne au sujet du programme thématique interne aux PTOM. En particulier, les travaux au sein du **groupe de travail de partenariat (GTP) sur l'environnement et le changement climatique de juillet 2017** ont été l'occasion de progresser dans la programmation du **volet «changement climatique» du programme thématique du 11^e FED**. La réunion de ce groupe de travail a permis d'exploiter et de compléter les résultats obtenus par ce même GTP en juillet 2016 lors d'une réunion consacrée à l'*autre volet* de l'enveloppe thématique, à savoir l'**énergie durable**.

Les PTOM et l'Union européenne ont également réaffirmé leur solide détermination à collaborer dans le domaine des énergies renouvelables à l'occasion du **3^e sommet des ministres de l'énergie et de l'atelier sur les énergies marines** qui a eu lieu à Bruxelles les 6 et 7 décembre 2017⁹.

En outre, la réflexion sur des priorités stratégiques communes a progressé grâce à l'action des organes de dialogue de l'association établis en vertu de la décision d'association outre-mer. **Sur le plan technique, quatre réunions tripartites entre la Commission, les représentants des PTOM et les États membres dont ils relèvent ont été organisées en 2017**, offrant une possibilité de dialogue entre la Commission, les PTOM et les représentants des États membres, et de suivi de la progression, de la mise en œuvre et de la programmation des ressources du 11^e FED.

Sur le plan politique, au cours du **15^e forum PTOM-UE de février 2017** (qui s'est appuyé sur les conclusions du 14^e forum PTOM-UE de 2016), l'UE, les PTOM et les États membres

⁸ La Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et Pitcairn.

⁹ Ces événements ont été financés respectivement par l'intermédiaire de la facilité de coopération technique (FCT) au titre du 11^e FED et du mécanisme d'assistance technique de l'UE relatif à l'énergie durable.

dont ils relèvent ont réaffirmé leur ferme volonté de renforcer la résilience et la viabilité afin de trouver des solutions durables à apporter à des défis complexes et communs, tels que le changement climatique, la réduction des risques de catastrophes et les énergies renouvelables, et ont reconnu l'importance de la coopération régionale, alimentant ainsi directement les programmes thématiques et régionaux.

Enfin, les **réunions trilatérales** entre la Commission, les ordonnateurs territoriaux/régionaux des PTOM et les États membres dont ils relèvent, tenues en marge du 15^e forum PTOM-UE, ont donné l'occasion de discuter et d'examiner toute question éventuelle liée à la programmation et à la mise en œuvre des ressources financières et de planifier concrètement les étapes à venir.

c) Programmes territoriaux et régionaux relevant du 11^e FED

Grâce à la participation conjointe de toutes les parties concernées, d'importantes avancées ont été réalisées sur le plan de la programmation des ressources du 11^e FED en 2016 et en 2017.

En 2016 et en 2017, l'**assistance technique (AT) a été intégralement mobilisée** à l'appui des ordonnateurs territoriaux et régionaux dans le processus de programmation, conformément à l'article 81 de la décision d'association outre-mer. À la fin de 2017, des contrats d'assistance technique et des études visant à définir les stratégies sectorielles des PTOM ou à établir l'admissibilité des PTOM à l'appui budgétaire ont été convenus pour un montant total de 3 640 000 EUR au titre des facilités de coopération technique I et II du 11^e FED.

Au niveau territorial, **toutes les stratégies de réponse de l'UE** ont été approuvées (à l'exception de Curaçao et de Saint-Martin), tandis que **Sainte-Hélène** a terminé la phase de recensement au cours du deuxième trimestre 2017 et achevé la phase de formulation en décembre 2017.

En plus des documents de programmation de **Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui avaient été signés en automne 2016, les cinq documents de programmation pour la **Nouvelle-Calédonie, les Îles Turks-et-Caïcos, Saba, Saint-Eustache et Anguilla** ont été signés par le commissaire Neven Mimica lors du 15^e forum PTOM-UE, qui s'est tenu à Aruba en février 2017.

En outre, quatre autres documents de programmation pour les **Îles Falkland, les Îles Pitcairn, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française** ont été adoptés à la fin de l'année. À cela s'ajoute la procédure d'adoption du document de programmation pour **Montserrat**, qui a été lancée en décembre 2017 et dont l'adoption est prévue pour la deuxième semaine de janvier 2018.

Sur le plan financier, cela s'est traduit par près de 75 % des ressources financières territoriales totales.

Au niveau régional, comme indiqué ci-dessus, le **programme régional Pacifique** est le premier programme régional qui a mené la phase de formulation à son terme, tandis que le **programme régional Caraïbes** a terminé avec succès la phase de recensement.

Au sujet de ce dernier, il apparaît d'ailleurs, comme indiqué dans la partie ci-dessus, qu'après le passage des ouragans Irma et Maria dans le bassin des Caraïbes, les PTOM ont convenu, lors de l'atelier à Bonaire en novembre 2017, de réduire les objectifs du volet «Énergie», tout en réallouant environ 20 000 000 EUR au renforcement de la résilience.

Pour l'**océan Indien** et le **programme régional thématique interne aux PTOM**, la phase de recensement est en cours.

Enfin, l'exercice de programmation des **mesures d'appui à l'association des pays et territoires d'outre-mer au titre du 11^e FED**, d'un montant total de 1 100 000 EUR pour les années 2018 à 2019, a également été achevé en 2017. Ces mesures soutiendront le fonctionnement de l'association des PTOM en tant qu'institution faisant office de forum pour une relation de travail efficace avec l'UE et défendant les intérêts collectifs de ses membres dans plusieurs domaines d'intérêts mutuels au sein de l'association UE-PTOM.

Se fondant sur les progrès réalisés en 2016, l'année 2017 a été essentielle pour le partenariat UE-PTOM, qui a vu une accélération importante de l'exercice de programmation du 11^e FED en ce qui concerne les allocations régionales, notamment grâce à une amélioration de la coordination et au quasi-achèvement de la programmation des enveloppes territoriales.

d) Mise en œuvre du 11^e FED

La mise en œuvre des programmes de réforme des performances sectorielles du 11^e FED pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, Anguilla, Saba, Saint-Eustache et les Îles Turks-and-Caïcos est en voie d'aboutir, tandis que la convention de financement pour les Îles Falkland a été signée le 4 décembre 2017. Dans ce contexte, une importance particulière a été accordée au dialogue avec les PTOM partenaires.

En particulier, en juin 2017, la Commission est parvenue à octroyer la deuxième tranche de 6 000 000 EUR à **Saint-Pierre-et-Miquelon**, ce qui représente, avec le paiement de 7 000 000 EUR en 2016, près de 50 % de l'exécution du total de l'enveloppe de 26 350 000 EUR d'aide aux secteurs du tourisme durable et des services maritimes. Ceci est le résultat, notamment, d'un dialogue constructif sur les mesures à prendre entre Saint-Pierre-et-Miquelon et la Commission européenne, qui a été entamé en octobre 2016 et s'est poursuivi en 2017 sur le plan technique.

En plus du paiement des premières tranches des programmes d'appui budgétaire relevant du 11^e FED pour les **Îles Turks-et-Caïcos** (4 000 000 EUR) et **Anguilla** (3 600 000 EUR), dans le cadre de l'effort immédiat fourni pour apporter une réponse sans délai au lendemain du passage des ouragans Irma et Maria mentionnés dans la partie ci-dessus, la première tranche de 5 760 000 EUR au titre du 11^e FED a été allouée en décembre 2017 à la **Nouvelle-Calédonie**, pour soutenir financièrement son secteur de l'emploi et de la transition professionnelle. À ce sujet, un dialogue sur les mesures à prendre, conduit de façon régulière tout au long de l'année 2017 avec les autorités de la Nouvelle-Calédonie, a permis d'aborder les priorités essentielles, notamment les actions à mener dans le secteur de l'emploi et leur mise en application.

Enfin, des progrès satisfaisants ont également été réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie du secteur énergétique de **Saba**, pour laquelle la première tranche fixe de 1 900 000 EUR au titre du 11^e FED a été entièrement versée en décembre 2017.

Banque européenne d'investissement (BEI)

Dans le cadre de la facilité d'investissement PTOM, sur l'enveloppe de 5 000 000 EUR de financement au titre du 11^e FED pour des bonifications d'intérêts et une assistance technique pour les PTOM gérée par la BEI, 25 500 EUR ont été utilisés aux fins d'une bonification d'intérêts pour une opération à Tahiti (Polynésie française), à la suite de l'annulation du montant restant dû du prêt.

Dans le cadre de la facilité d'investissement PTOM, deux nouvelles opérations ont été signées en 2017: un crédit avec la Banque calédonienne d'investissement pour un montant de 20 000 000 EUR afin de cofinancer des projets menés par des entreprises privées et des organismes du secteur public en Nouvelle-Calédonie. Au titre du prêt-cadre contracté auprès

de la Banque de développement des Caraïbes, destiné à des prêts en matière d'atténuation du changement climatique, d'adaptation à ce dernier et de résilience en la matière, un montant de 3 800 000 EUR a été alloué en faveur des PTOM.

La décision d'association outre-mer prévoit également un financement (de 100 000 000 EUR maximum entre 2014 et 2020) par la BEI sur ses ressources propres¹⁰.

Au titre de l'enveloppe «Ressources propres» des PTOM, la BEI a conclu un accord de prêt avec la Nouvelle-Calédonie en 2015, octroyant un prêt à l'investissement de 20 000 000 EUR pour la construction d'un nouvel hôpital, qui deviendra le principal hôpital pour l'ensemble du territoire, en remplacement de quatre hôpitaux existants. Le projet est mené en étroite coopération avec l'Agence française de développement. Une fois l'accord de garantie ratifié par tous les États membres, le prêt a été intégralement décaissé, le 1^{er} septembre 2016.

Perspectives

L'année 2018 sera particulièrement importante pour les PTOM au regard de la conclusion réussie de l'exercice de programmation de leurs programmes régionaux. Ils s'attacheront notamment à créer des synergies au moyen d'échanges plus nombreux et de meilleure qualité, à la fois entre les PTOM eux-mêmes et entre les PTOM, les pays ACP et les régions ultrapériphériques.

Dans le même temps, la Commission européenne continuera de soutenir les PTOM frappés par les ouragans Irma et Maria dans leurs efforts de reconstruction. Elle travaille actuellement en étroite coopération avec eux pour répondre à leurs besoins de la meilleure manière possible.

Sur un plan plus général, l'année à venir sera également essentielle pour approfondir la réflexion concernant la coopération financière de l'UE avec les PTOM à la lumière des résultats des discussions qui se sont tenues lors du 16^e forum PTOM-UE et de l'analyse d'impact à venir des prochains instruments de financement extérieur post-2020 et des propositions législatives y afférentes.

¹⁰ Trois nouveaux projets pour un montant total d'environ 80 000 000 EUR ont été développés dans les secteurs de l'énergie renouvelable et des TIC.