



Bruxelles, le 15.7.2019
COM(2019) 336 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

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

Introduction

La décision d'association outre-mer¹ 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 2018.

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 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.

Seize PTOM peuvent prétendre à une dotation territoriale au titre du 11^e FED, conformément aux critères fixés dans la décision d'association outre-mer. Il convient de noter que le Groenland bénéficie d'un financement direct par le budget général de l'Union sur la base de la «décision Groenland»⁵.

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

Les trois programmes régionaux ont pour but d'encourager la coopération entre PTOM de la même région partageant des défis et priorités communs. 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 européenne, dans le cadre de la coopération avec les pays ACP et/ou pays tiers voisins, ainsi que les régions ultrapériphériques de l'UE, sont encouragés.

Outre les programmes territoriaux et régionaux, **le programme thématique**, le seul programme «tous PTOM» au titre du 11^e FED, encouragera la coopération inter-PTOM au niveau régional.

Processus de programmation du 11^e FED-PTOM

La quatrième partie de la décision d'association outre-mer **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 (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.

L'appui budgétaire est le mode de mise en œuvre privilégié pour les dotations territoriales dans les PTOM (à ce jour, 12 PTOM sur 16 bénéficient du FED), ce qui représente une évolution positive par rapport à la modalité de projet utilisée précédemment dans plusieurs PTOM. L'appui budgétaire peut s'avérer une manière efficace de faire face à des défis transversaux et structurels qui s'inscrivent sur le long terme et de maintenir un dialogue constructif sur les mesures à prendre.

Les PTOM sont 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.

Situation en 2018

a) Mise en œuvre territoriale au titre du 11^e FED

Grâce à la participation conjointe de toutes les parties concernées, des avancées ont été réalisées au niveau de la programmation du 11^e FED en 2018 au moyen d'une coordination et d'un dialogue renforcés. L'adoption des documents de programmation du 11^e FED pour Sainte-Hélène et Montserrat a permis à 12 des 16 PTOM bénéficiant d'une dotation territoriale de finaliser leur programmation à la fin 2018. Plusieurs autres PTOM ont réalisé des avancées importantes en vue d'une finalisation début 2019⁶. En termes de mise en œuvre, au cours de l'année 2018, 58 620 000 EUR ont été décaissés au titre du 11^e FED pour les PTOM (voir annexe 1).

⁶ Les programmes territoriaux pour Aruba (13 050 000 EUR) et Bonaire (3 950 000 EUR) ont été adoptés en février 2019. Le processus de programmation pour Curaçao (16 950 000 EUR) et Saint-Martin (7 000 000 EUR) est en cours, l'adoption étant prévue en 2019/2020.

En ce qui concerne la mise en œuvre au cours de l'année 2018:

Région des Caraïbes:

- Dans le secteur de l'**énergie durable**, les décaissements des programmes d'appui budgétaire à Saint-Eustache (première et deuxième tranches fixes: 2 200 000 EUR) et Saba (deuxième tranche fixe: 1 400 000 EUR) ont été menés à bien, entraînant ainsi une plus grande résilience du secteur, la production d'énergies renouvelables et des réseaux plus stables.
- Dans le secteur de l'**éducation**, des avancées ont été réalisées, avec le soutien des programmes d'appui budgétaire en cours d'Anguilla (deuxième tranche fixe: 1 750 000 EUR + supplément au titre de l'enveloppe B de 2 800 000 EUR) et des Îles Turks-et-Caïcos (deuxième tranche fixe: 1 000 000 EUR + première tranche variable: 3 800 000 EUR + supplément au titre de l'enveloppe B de 2 000 000 EUR), rendant ainsi **l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement et la formation techniques et professionnels** plus pertinents pour répondre aux besoins actuels et futurs du marché du travail.
- En 2018, le **document de programmation du 11^e FED pour Montserrat** (18 400 000 EUR) a également été adopté et signé afin de soutenir la **croissance économique** et d'encourager les développements dans les politiques sectorielles prioritaires telles que les énergies renouvelables et le tourisme. Le premier décaissement a eu lieu (première tranche fixe: 5 400 000 EUR + supplément au titre de l'enveloppe B de 320 000 EUR). Ce programme d'appui budgétaire s'inscrit dans le prolongement du programme d'appui budgétaire du 10^e FED contribuant au plan de développement durable de l'île.

Région du Pacifique:

- En ce qui concerne le **tourisme**, la Polynésie française (première tranche fixe: 7 450 000 EUR) a réalisé des avancées au niveau de sa politique sectorielle, avec le soutien d'un programme d'appui budgétaire sectoriel, attirant les touristes et créant de l'emploi. Le document de programmation du 11^e FED sur le tourisme pour les Îles Pitcairn a été adopté en 2017 et signé en 2018, s'inscrivant ainsi dans le prolongement du programme d'appui budgétaire du 10^e FED dans le même secteur, qui s'est achevé en 2018.
- Dans le **secteur de l'emploi**, la Nouvelle-Calédonie a poursuivi la mise en œuvre de sa politique visant à renforcer l'employabilité, en particulier au moyen de la formation technique et professionnelle.
- En ce qui concerne le **développement numérique et la connectivité**, Wallis-et-Futuna a réalisé des avancées considérables au niveau de sa stratégie numérique (décaissement de la première tranche fixe: 12 000 000 EUR). À une époque où l'accessibilité numérique est essentielle et offre de nouvelles perspectives économiques, le programme soutient en particulier le déploiement du câble à large bande Tui-Samoa à Wallis-et-Futuna, offrant une connectivité à large bande et à haut débit.

Autres PTOM:

- Tant les Îles Falkland que Sainte-Hélène ont bénéficié de programmes de **connectivité** au titre du 11^e FED. À Sainte-Hélène, le **document de programmation a été adopté** début 2018 et des avancées ont été réalisées au niveau de la mise en œuvre de la stratégie numérique (décaissement de la première tranche fixe: 10 000 000 EUR). Dans les Îles Falkland, les premières avancées ont été réalisées en vue du renforcement de la fourniture d'infrastructures liées au transport et à la connectivité (décaissement de la première tranche fixe: 2 000 000 EUR).
- En ce qui concerne le **tourisme**, l'accessibilité pour les touristes a été améliorée à Saint-Pierre-et-Miquelon; en conséquence, pendant la haute saison, Saint-Pierre affiche désormais «complet» (décaissement de la première tranche variable: 3 250 000 EUR + troisième tranche fixe: 3 250 000 EUR).

D'une manière générale et tout au long de l'année, les programmes d'appui budgétaire ont mené à des dialogues réguliers avec les PTOM partenaires sur les réformes de la gestion des finances publiques, les politiques sectorielles et la situation macroéconomique.

En 2018, l'**assistance technique** (AT) a été mobilisée à l'appui des ordonnateurs territoriaux et régionaux dans le processus de programmation. À la fin 2018, des contrats d'AT et des études visant à aider à définir les stratégies sectorielles des PTOM ou à établir l'admissibilité des PTOM à l'appui budgétaire ont été décaissés pour un montant total de 3 600 000 EUR au titre des facilités de coopération technique I et II du 11^e FED.

b) Coopération régionale au titre du 11^e FED

En 2018, des avancées considérables ont été réalisées grâce à l'adoption des trois programmes PTOM régionaux du 11^e FED.

- Pour le **Pacifique**, le programme régional «PROTEGE» (Projet régional océanien des territoires pour la gestion durable des écosystèmes - 36 000 000 EUR), signé en février 2018, soutiendra le développement durable et résilient de la région en protégeant la biodiversité et les ressources naturelles renouvelables. Il s'appuie sur le programme régional «INTEGRE» (Initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement - 12 000 000 EUR) du 10^e FED, qui était axé sur la gestion côtière intégrée et le développement de réseaux régionaux (tels que l'agriculture biologique, les déchets et l'adaptation au changement climatique).
- Pour l'**océan Indien**, le programme régional (4 000 000 EUR) signé en février 2018 vise à renforcer la surveillance et l'observation des écosystèmes terrestre et marin dans les Terres australes et antarctiques françaises, à restaurer les écosystèmes et à accroître l'incidence des mécanismes de prévention. Le précédent programme régional du 10^e FED était axé sur l'amélioration de la gestion durable du patrimoine naturel (tant terrestre que marin) de Mayotte et des îles Éparses (3 000 000 EUR) au moyen d'outils d'aide à l'évaluation et à la prise de décision.
- Dans les **Caraïbes**, le programme régional «ReSEMBID» [Resilience Sustainable Energy and Marine Biodiversity (Résilience, énergie durable et biodiversité marine); 40 000 000 EUR] signé en octobre 2018, renforcera le développement économique durable d'un point de vue environnemental en mettant l'accent sur la résilience, l'énergie durable et la biodiversité marine. Cela permettra d'accroître l'efficacité énergétique des infrastructures ayant une forte incidence sur la consommation

d'énergie, d'améliorer la protection et la gestion durable de la biodiversité marine et de renforcer la capacité d'adaptation aux phénomènes naturels extrêmes et récurrents.

Tout au long de l'année 2018, des avancées ont également été réalisées au niveau de la formulation du **programme thématique tous PTOM du 11^e FED** avec l'accord de l'ensemble des PTOM sur les deux secteurs prioritaires, à savoir l'énergie durable et le changement climatique (notamment la résilience)⁷.

Enfin, le soutien apporté par l'UE en 2018 à l'**Association des pays et territoires d'outre-mer (association des PTOM) au moyen d'une subvention de fonctionnement** (1 100 000 EUR pour deux ans) a permis à l'association de renforcer sa capacité à remplir son mandat. Cet état de fait concernait en particulier la coordination des PTOM partenaires en vue de faciliter le dialogue avec l'UE, de promouvoir le partenariat, et de soutenir le travail collectif de ses membres dans plusieurs domaines d'intérêt mutuel au sein de l'association UE-PTOM.

c) Ouragans dans la région des Caraïbes

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

La stratégie de reconstruction reposait sur une combinaison d'interventions d'urgence jusqu'au mois d'avril 2018 et d'actions complémentaires au niveau national et régional, qui se sont poursuivies tout au long de l'année 2018. **L'enveloppe B de 21 500 000 EUR non allouée au titre du 11^e FED a été mobilisée en 2018 pour un montant de 15 040 000 EUR** au profit d'Anguilla (2 800 000 EUR), de Montserrat (320 000 EUR), de Saint-Martin (7 000 000 EUR), des Îles Vierges britanniques (2 000 000 EUR) et des Îles Turks-et-Caïcos (2 920 000 EUR) **pour l'aide postérieure à la phase d'urgence**⁸.

En outre, les services de la Commission se sont employés activement, conjointement avec les autorités des PTOM, 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 aux ouragans dans les PTOM et à soutenir les efforts fournis par ces derniers afin de renforcer leur résilience. Un volet horizontal sur la résilience a été ajouté dans le cadre du programme régional pour les Caraïbes du 11^e FED (40 000 000 EUR). La moitié du budget total (20 000 000 EUR) a été redirigée vers ce volet, afin de soutenir le renforcement de la résilience dans les PTOM sur le long terme, conformément au consensus européen pour le développement. Au titre de la facilité du FED pour les catastrophes naturelles, un certain nombre de mesures régionales de préparation aux désastres ont été prises en 2018 et visaient notamment Anguilla, les Îles Vierges britanniques, Montserrat et les Îles Turks-et-Caïcos.

⁷ La décision de financement de la Commission relative à ce programme [C(2019)1595] a été adoptée en février 2019.

⁸ Les deux mesures d'appui spéciales pour Saint-Martin et les Îles Vierges britanniques ont été adoptées avant le 17^e forum PTOM-UE de 2019.

d) Dialogue institutionnel

Depuis le début de l'exercice de programmation en décembre 2013, les services de la Commission soutiennent activement les PTOM tout au long du processus de programmation en facilitant l'organisation de séminaires, d'ateliers et de conférences spécifiques afin de permettre une réflexion sur les priorités et objectifs communs. Ces échanges ont été nombreux tout au long de l'année 2018.

Forum PTOM-UE

Sur la base des résultats de différentes réunions de consultation en 2017, la semaine du **16^e forum PTOM-UE** (du 19 au 23 février 2018) a représenté une bonne occasion de procéder à un échange de points de vue et de discuter de la relation entre les PTOM et l'UE après 2020.

Dans les **conclusions du 16^e forum PTOM-UE** (23 février 2018), l'UE, les PTOM et les États membres dont ils relèvent ont réaffirmé leur ferme volonté de trouver des réponses durables à des défis de plus en plus complexes et interconnectés et ont réitéré leur engagement en faveur de la transition énergétique durable, notamment un meilleur accès aux services énergétiques modernes, aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

Au **niveau technique**, les **réunions trilatérales** qui se sont tenues en marge du 16^e forum PTOM-UE entre les représentants de la Commission, les ordonnateurs territoriaux/régionaux des PTOM et les États membres dont ils relèvent, ont donné l'occasion de discuter des questions liées à la programmation et à la mise en œuvre de la coopération et de planifier les étapes à venir.

Au **niveau politique**, les **réunions trilatérales** (22 février 2018) entre le commissaire européen pour la coopération internationale et le développement, Neven Mimica, les chefs de délégation des PTOM et les États membres dont les PTOM relèvent, ont constitué une bonne occasion de souligner les priorités politiques pour les PTOM et de partager leurs points de vue sur la période post-2020.

En outre, un important **événement sur la politique maritime, la gouvernance et le potentiel de la croissance bleue** s'est déroulé la veille des réunions trilatérales (21 février 2018) avec la participation des PTOM, des États membres, de la Commission et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Réunions tripartites

En outre, la réflexion sur des priorités stratégiques communes a progressé grâce à l'action des différents organes de dialogue de l'association établis en vertu de la décision d'association outre-mer. **Au niveau technique, cinq réunions tripartites entre la Commission, les représentants des PTOM et les États membres dont ils relèvent ont été organisées en 2018** (en janvier, avril, juillet, octobre et décembre⁹), offrant une plate-forme de dialogue entre la Commission, les PTOM et les représentants des États membres, notamment pour suivre les avancées réalisées dans la programmation et la mise en œuvre du 11^e FED.

Ateliers et groupes de travail de partenariat

Le 16 janvier 2018, un groupe de travail de partenariat sur **les échanges et l'intégration régionale** s'est réuni afin de discuter des différents aspects liés au statut préférentiel des

⁹ La réunion tripartite de décembre 2018 a été organisée en avançant la réunion tripartite de début 2019 afin de mieux préparer le forum à venir.

PTOM dans les échanges avec l'UE et de toutes les questions commerciales plus vastes d'intérêt commun.

Une réunion du groupe de travail de partenariat sur les **services financiers** s'est déroulée le 13 mars 2018; le processus d'établissement d'une liste commune de l'Union recensant les juridictions non coopératives à des fins fiscales y a été abordé. À la fin du mois de mai, un **atelier sur les taxes internationales** a eu lieu à Bruxelles pour fournir aux PTOM un aperçu des normes et critères internationaux sur lesquels l'UE fonde ses critères d'évaluation et pour faciliter le dialogue entre les experts techniques des PTOM et les partenaires internationaux.

En novembre 2018, un **atelier sur les programmes de l'UE** a été organisé par l'association des PTOM avec le soutien de la Commission. Cet atelier visait à renforcer les capacités des PTOM à solliciter les principaux programmes de l'UE qui revêtent un intérêt pour eux, tels que la recherche et l'innovation, COSME et Erasmus+.

Banque européenne d'investissement (BEI)

La décision d'association outre-mer offre une assistance financière aux PTOM au moyen de mécanismes financiers gérés par la BEI: la facilité d'investissement PTOM (dotation actuelle: 48 500 000 EUR), le financement pour des bonifications d'intérêts et une assistance technique (5 000 000 EUR) et les ressources propres de la BEI (de 100 000 000 EUR maximum entre 2014 et 2020 au titre du troisième protocole financier).

Aucune nouvelle opération n'a été signée en 2018 au titre de ces trois enveloppes. Au titre de la facilité d'investissement PTOM de la BEI, des opérations sont en cours, pour un montant de 61 400 000 EUR à la fin 2018 (cette somme est supérieure à la dotation initiale en capital étant donné que le fonds est renouvelable et que certains remboursements ont été à nouveau octroyés). En ce qui concerne l'enveloppe pour des bonifications d'intérêts et une assistance technique, seuls 25 497 EUR des 5 000 000 EUR disponibles ont été utilisés en 2014 aux fins d'une bonification d'intérêts pour une opération en Polynésie française. Au titre de l'enveloppe «Ressources propres» de la BEI pour les PTOM, la Banque 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.

En ce qui concerne les fonds restants, des projets font l'objet d'un suivi et sont évalués dans le but d'utiliser pleinement les fonds disponibles d'ici la fin 2020.

Perspectives

L'année 2019 sera déterminante pour les PTOM, puisque la nouvelle décision d'association outre-mer, le cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027 et le cadre Post-Cotonou seront négociés, ce qui coïncide également avec le processus de retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Dans ce contexte, un dialogue continu avec les PTOM revêtira une importance et une pertinence politiques capitales. Ce processus reposera sur un soutien continu à l'association des PTOM et aux PTOM au moyen de la facilité de coopération technique.

Parallèlement, la Commission continuera de soutenir les PTOM frappés par des ouragans ou des situations d'urgence dans leurs efforts de reconstruction. Elle travaille actuellement en étroite coopération avec eux pour répondre à leurs besoins de la meilleure manière possible.

Enfin, les avancées en matière de programmation pour les deux autres programmes territoriaux seront essentielles en 2019 afin de veiller à l'engagement de toute l'enveloppe disponible pour les PTOM au titre du 11^e FED¹⁰.

¹⁰ Le processus de programmation pour Curaçao (16 950 000 EUR) et Saint-Martin (7 000 000 EUR) est en cours, l'adoption étant prévue en 2019/2020.