

**EVALUATION DE NIVEAU
REGIONAL**

**PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-
MER
(PTOM)**

Rapport final

Volume I : Rapport principal

14 juin 2011

Evaluation réalisée pour le compte de la Commission de l'Union européenne





Un Consortium constitué de :
ECO Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Chef de file du consortium : ECO Consult,
Contact : Dietrich BUSACKER
Dietrich.Busacker@eco-consult.com

Contrat n°EVA 2007/geo-acp

Cette évaluation a été commanditée par :

L'unité d'évaluation commune de :
l'Office européen de Coopération EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction Générale des Relations Extérieures

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission de l'Union européenne ou des autorités des pays concernés

Statut et versions du document

Version	Date	Statut	Retours/Date
1	21/03/2011	projet	01/04/2011
2	28/04/2011	projet	23/05/2011
3	14/06/2011	Pour approbation	

Table des matières

	Page
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	1
1. Introduction.....	7
a. Objectifs de l'évaluation.....	7
b. Contexte de la coopération UE-PTOM.....	7
i. Caractéristiques des PTOM.....	12
ii. Evolution de la coopération entre la Commission européenne et les PTOM.....	13
c. Périmètre de l'évaluation.....	15
2. Objectifs et structure du rapport.....	17
3. Stratégie globale et méthodes pour les analyses.....	18
4. Modalités de coopération et financement.....	23
a. Généralités.....	23
b. Conditions cadres pour la coopération et l'intégration régionale.....	26
c. Efficacité des décaissements.....	27
d. Logique d'intervention de la stratégie pays et PI des 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED.....	32
i. Synthèse de la logique d'intervention « ex-ante ».....	32
ii. Synthèse des principaux éléments de la logique d'intervention.....	34
5. Questions d'évaluation et réponses.....	35
a. Portée des questions d'évaluation.....	35
b. Question d'évaluation 1 : pertinence et cohérence interne du soutien.....	37
c. Question d'évaluation 2 : efficacité générale du soutien.....	42
d. Question d'évaluation 3 : transport, connectivité et énergie.....	51
e. Question d'évaluation 4 : education et formation professionnelle.....	58
f. Question d'évaluation 5 : environnement.....	67
g. Question d'évaluation 6 : intégration régionale.....	75
h. Question d'évaluation 7 : valeurs fondamentales de l'UE.....	85
i. Question d'évaluation 8 : cohérence, coordination et valeur ajoutée.....	90
6. Conclusions.....	95
a. Conclusions principales.....	95
b. Conclusions complémentaires.....	98
c. Conclusions spécifiques par secteur.....	100
d. Evaluation globale du soutien de l'UE pour les PTOM (1999-2009).....	105
7. Recommandations.....	107
a. Recommandations générales relatives aux relations futures UE-PTOM.....	107
b. Recommandation générale en ce qui concerne les modalités d'aide et la coopération existantes.....	113
c. Recommandations sectorielles.....	114

Liste des Figures

	Page
Figure 1 : Carte des PTOM de l'UE	6
Figure 2 : Allocations sectorielles des PTOM (période 1999-2009)	28
Figure 3 : Financement des PTOM par secteur : Passation de contrats et décaissements (en €) (période 1999-2009)	29
Figure 4 : Allocations sectorielles des PTOM et mise en œuvre (période : 1999-2009)	30
Figure 5 : Financement par instrument hors projets régionaux (en €) (période 1999-2009)	30
Figure 6 : Financement par instrument hors projets régionaux et Groenland (période 1999-2009)	31
Figure 7 : Logique d'intervention consolidée pour les 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED (1998-2009)	33
Figure 8 : Nouvelle-Calédonie (NC) EFP – Aperçu Performance hommes-femmes	60
Figure 9 : Echanges commerciaux des PTOM du Pacifique et des Caraïbes avec leurs voisins 2004-2008	81
Figure 10 : Indice de l'intensité des échanges commerciaux des PTOM 2008	82
Figure 11 : Evolution des importations et des exportations des PTOM sur la période 2004-2008	83
Figure 12 : Déficit de la balance commerciale des PTOM 2004-2008	84

Liste des tableaux

Tableau 1 : Aperçu des PTOM et de la coopération (1999-2009)	11
Tableau 2 : Projets au centre de l'étude terrain portant sur la période 1999-2009	20
Tableau 3 : Principaux projets dans la région PTOM par secteur 1998-2013	25
Tableau 4 : Financement des PTOM par secteur – Passation de contrats et décaissements (en €) (période 1999-2009)	29
Tableau 5 : Aperçu des questions d'évaluation	36
Tableau 6 : Interface entre questions d'évaluation et critères d'évaluation	36
Tableau 7 : Evolution de l'indice de connectivité des compagnies maritimes 2004-2009	78

Liste des encadrés

Encadré 1 : Soutien de l'Etat membre de l'UE aux PTOM	9
Encadré 2 : L'Union européenne et ses régions d'outre-mer (RUP et PTOM)	15
Encadré 3 : Enquête PTOM	19

Annexes (Volume II)

- Annexe I : Termes de référence**
- Annexe II : Contexte spécifique des PTOM**
- Annexe III : Logique d'intervention des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED**
- Annexe IV : Association des pays et territoires d'outre-mer de l'UE (OCTA)**
- Annexe V : Matrice d'informations**
- Annexe VI : Questionnaire OT**
- Annexe VII : Extrait des réponses au questionnaire OT**
- Annexe VIII : Guides d'entretiens**
- Annexe IX : Liste des personnes rencontrées**
- Annexe X : Bibliographie**
- Annexe XI : Inventaire des projets/programmes UE**
- Annexe XII : Méthodologie appliquée**

Liste des acronymes et des abréviations

ACRONYME	NOM
7 ^{ème} PC	Le 7 ^{ème} programme-cadre de l'UE pour la recherche
AB	Appui budgétaire
ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AES	Afrique de l'Est et du Sud
AES/OI	Afrique de l'Est et du Sud / Océan Indien
AMCC	Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique
AN	Antilles néerlandaises
AOD	Aide officielle au développement
AP	Approche programme
APE	Accord de partenariat économique
AT	Autorité territoriale
BEI	Banque européenne d'investissement
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CCAMLR	Commission pour la conservation des ressources marines vivantes en Antarctique
CCRIF	Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes
CCTO	Conseil consultatif des territoires d'outre-mer
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDEMA	Agence des Caraïbes de gestion d'urgence des catastrophes
CE	Communauté européenne
CGM	Conseil général de Mayotte
CJ	Critère de jugement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COI	Commission de l'océan Indien
COP15	15 ^{ème} conférence des parties (Conférence de l'ONU sur le changement climatique)
CPER	Contrat de plan Etat-région
CRIS	Système commun d'information RELEX
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
DAO	Décision d'association outre-mer
DFID	Ministère britannique du développement international
DG DEV	Direction générale pour le développement
DG REGIO	Direction générale pour la politique régionale
DIPECHO	Programme de préparation aux catastrophes de la DG ECHO
DOCUP	Document de programmation unique
DOM	Départements d'outre-mer
DSR/PIR	Document stratégique régional / Programme indicatif régional
DSP	Document stratégique pays

ACRONYME	NOM
DTA	Disposition technique administrative
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	Département d'aide humanitaire et de la protection civile de l'UE
EEE	Espèce exotique envahissante
EFP	Education et formation professionnelles
EM	Etat(s) membre(s) (UE)
ENRTP	Programme thématique sur l'environnement et les ressources naturelles
EPID	Etats de petites îles en voie de développement
ERF	Evaluation du risque fiduciaire
FCO	Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth
FDA	<i>Fondo Desaroyo Aruba</i>
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FER	Fonds d'entretien routier
FMN	Fonds mondial pour la nature
GdA	Gouvernement d'Anguilla
GdM	Gouvernement de Montserrat
GFP	Gestion des finances publiques
GR	Groupe de référence
GTHN	Groupe de travail de haut niveau (Mayotte, Comores)
GTP	Groupe de travail de partenariat
GZC	Gestion de la zone côtière
IDC	Institut pour le développement des compétences de Nouvelle-Calédonie
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
Îles BES	Bonaire, Saint-Eustache et Saba
ITC	Îles Turques-et-Caïques
IVB	Iles Vierges britanniques
LSCI	Indice de connectivité des transports maritimes réguliers
MDH	Mesure du développement humain
MPAD	Mission de planification d'aide au développement
NC	Nouvelle Calédonie
NU	Nations Unies
OCTA	Association des pays et territoires d'outre-mer
OECO	Organisation des Etats des Caraïbes orientales
OIR	Organisation d'intégration régionale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OR	Ordonnateur régional
ORA	Ordonnateur régional (adjoint)

ACRONYME	NOM
OSC	Organisation de la société civile
OT	Ordonnateur territorial
PAB	Plan d'action de l'UE en faveur de la biodiversité
PACER	Accord du Pacifique sur le resserrement des relations économiques
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PI	Programme indicatif
PIB	Produit intérieur brut
PIR	Programme indicatif régional
PIROPS	Plateforme d'intervention régionale océan Pacifique Sud
PIT	Programme indicatif territorial
PLARM	Projet d'inventaire des plantes aromatiques et médicinales (Mayotte)
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPN	Programme périphérie Nord
PRPV	<i>Programme Régional de Protection des Végétaux dans l'océan Indien</i>
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
QE	Question d'évaluation
R3I	Initiative régionale de réduction des risques (Caraïbes)
RFP	Revue fin de parcours
RMP	Revue à mi-parcours
ROM	Suivi axé sur les résultats
RRC	Réduction des risques de catastrophes
RU	Royaume-Uni
RUP	Région ultrapériphérique
SAP	Service de l'aménagement et la planification, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
SER	Suivi, Evaluation, Rapport
SGP	Système généralisé de préférences
SNAYDP	Soutien au Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises
SOPAC	Commission de géoscience appliquée des îles du Pacifique
SPM	St Pierre et Miquelon
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TBOI	Territoire britannique de l'océan Indien
TdR	Termes de référence
TEPVERTES	Tonne équivalent pétrole, valorisation des énergies renouvelables et transmission des expériences et des savoir faire
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOM	Territoires d'outre-mer (britanniques)
UE	Union européenne

ACRONYME	NOM
UEP	Unité d'exécution des projets
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UTG	Unité technique de gestion (Mayotte)
ZEE	Zone économique exclusive
ZMP	Zone marine protégée

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La présente évaluation porte sur les **stratégies de l'Union européenne (UE) pour la coopération avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et leur mise en œuvre entre 1999 – 2009, y compris les effets attendus dans le cadre du cycle de programmation 2008 – 2013 en cours**. Cela concerne les documents de programmation unique (DOCUP) territoriaux des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} Fonds européen de développement (FED), l'accord de partenariat avec le Groenland ainsi que les contributions des autres instruments de coopération.

Les principaux **objectifs** de cette évaluation sont les suivants :

- Fournir une évaluation globale et indépendante des relations de coopération passées et actuelles de l'Union européenne avec les PTOM, destinée aux services de la Commission de l'Union européenne (désignée par « Commission » ci-après) chargée de la coopération extérieure ainsi qu'au grand public ;
- Identifier les principales leçons à en tirer afin d'améliorer les stratégies de coopération actuelles et futures ainsi que les programmes de coopération de la Commission.

L'évaluation a été réalisée par cinq experts en quatre phases s'étalant de mars 2010 à janvier 2011. Durant la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a examiné les documents stratégiques et politiques de l'UE afin de reconstruire la logique d'intervention et afin de formuler les Questions d'évaluation (QE). Dans la phase documentaire qui a suivi, l'équipe a étudié la documentation disponible et a procédé à des interviews des responsables clés de la Commission à Bruxelles, des représentants des PTOM et de leur Association (OCTA), ainsi que des quatre Etats membres auxquels sont liés les PTOM, et tout cela dans le but de faire l'inventaire des interventions, de formuler des réponses préliminaires aux questions d'évaluation et d'établir la

méthodologie pour la phase de terrain. Une enquête couvrant tous les PTOM a été menée en poursuivant le même objectif. Le but de la phase de terrain fut de vérifier les hypothèses formulées lors de la phase documentaire par des visites sur le terrain et cela dans neuf PTOM.¹ Les principaux outils utilisés au cours de cette phase ont été des entretiens avec des informateurs clés ainsi que l'organisation de groupes de discussion (focus groups). Durant la phase de synthèse, les évaluateurs ont effectué une analyse croisée des informations collectées, en ont vérifié la fiabilité et ont ensuite formulé des conclusions et des recommandations. Tout au long du processus, l'équipe fut en relation avec un Groupe de référence (GR) comprenant des représentants des Services concernés de la Commission à Bruxelles, de l'OCTA, des PTOM ainsi que des quatre Etats membres auxquels sont liés les PTOM.

CONTEXTE

Vingt pays et territoires d'outre-mer² ayant une population totale de 1,03 million d'habitants sont associés à l'UE et liés soit au Danemark, à la France, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Sur base du traité de Rome, la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'UE traite de « *l'association des pays et territoires d'outre-mer* ». L'objet de l'article 198 est « *la promotion du développement économique et social des pays et territoires et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble* ». Les relations entre les PTOM et l'Union sont régies par les décisions du Conseil de l'Union européenne.

La dernière en date est la décision du Conseil du 27 novembre 2001, avec amendements en

¹ Aruba, îles Malouines, Polynésie française, Groenland, Mayotte, Montserrat, Antilles néerlandaises, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna.

² Le nombre de PTOM a augmenté suite au changement de statut des Antilles néerlandaises en oct. 2010. « Vingt » correspond au nombre de PTOM pendant l'évaluation

2007, sur l'association des PTOM avec la Communauté européenne (DAO).³

La coopération de l'UE avec le Groenland est régie en plus de la DAO depuis 2007 par l'accord de partenariat UE / Groenland / Danemark.

Les PTOM sont énumérés dans le tableau ci-dessous, avec l'Etat membre auquel ils sont liés (les 14 PTOM ayant un accord de coopération avec l'UE sont indiqués en *italique*). Certains PTOM ne sont pas habités en permanence et certains ne participent pas à la coopération parce que leur Produit intérieur brut (PIB) par habitant est supérieur à la moyenne des PIB de l'UE (p.ex. les Îles Caïmans et les Îles Vierges britanniques).

Etat membre de l'UE	PTOM
Danemark	<i>Groenland</i>
France	<i>Mayotte, Nouvelle-Calédonie et ses Dépendances, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, Saint-Pierre et Miquelon ainsi que Wallis-et-Futuna</i>
Pays-Bas	<i>Aruba et Antilles néerlandaises⁴</i>
Royaume-Uni	<i>Anguilla, Territoire britannique antarctique, Territoire britannique de l'océan Indien, îles Vierges britanniques, îles Caïmans, îles Malouines, Montserrat, îles Pitcairn, Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha, Géorgie du Sud et îles Sandwich du Sud, îles Turques-et-Caïques.</i>

Aucun des PTOM n'est un pays souverain, même s'ils disposent tous de divers degrés d'autonomie. Ils sont tous des démocraties parlementaires. Généralement, ils ne peuvent pas négocier par eux-mêmes des changements dans leur relation avec l'UE, ni participer directement aux négociations d'Accords de partenariat économique (APE)

³ 2001/822/CE : Décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« Décision d'association outre-mer »/ DAO).

⁴ Les Antilles néerlandaises ont été dissoutes le 10 octobre 2010. Parmi les 5 îles composant les Antilles, 2 auront le statut de pays au sein du Royaume des Pays-Bas (Curaçao et St-Maarten). Ils resteront des PTOM. 3 des îles auront le statut de municipalités néerlandaises avec un statut spécial, mais garderont le statut de PTOM (Bonaire, Saba et Saint-Eustache).

entre l'UE et les pays tiers. Les PTOM sont tous des îles, dispersées dans le monde entier. Il existe des différences considérables entre les PTOM en termes de superficie et de population (généralement faible), de climat et de degré d'isolement par rapport au reste du monde. Leur niveau de développement économique et social varie. En général, les économies sont peu diversifiées et dépendent d'une base économique restreinte reposant principalement sur la prestation de services. Celles-ci sont très dépendantes des importations de marchandises et d'énergie, et ont des balances commerciales négatives.

Les PTOM ont en commun certaines caractéristiques telles qu'une riche biodiversité, de grandes zones économiques exclusives et une certaine vulnérabilité au changement climatique et à la pollution. De nombreux PTOM sont confrontés aux problèmes de dépopulation, y compris de « fuite des cerveaux » et d'émigration des jeunes travailleurs.

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA COOPERATION DE L'UE AVEC LES PTOM

Les règles du Fonds européen de développement (FED), les règlements financiers et les procédures de passation des marchés publics ont été appliqués aux PTOM. Les PTOM éligibles aux subventions du FED établissent une stratégie de coopération pour le développement appelée Document unique de programmation (DOCUP). Treize PTOM ont signé des DOCUP pour le 9^{ème} FED.

Tous les PTOM, quel que soit leur PIB par habitant, sont éligibles pour un appui dans le cadre des mécanismes d'intégration et de coopération régionale.⁵ Dans le cadre du 8^{ème} FED (1998-2002), 115 M€ ont été attribués aux PTOM. Un total de 175 millions EUR leur a été attribué dans le cadre du 9^{ème} FED (2002-2007). Dans le cadre du 10^{ème} FED (2008-2013), la somme attribuée s'élève à

⁵ Les PTOM sont systématiquement associés aux programmes régionaux de l'UE et ont bénéficié entre eux (dans le cadre du 9^{ème} FED) de programmes « régionaux » spécifiques.

286 M€. Depuis le 9^{ème} FED, l'Appui budgétaire (AB) est l'instrument de coopération privilégié.

Dans la perspective de l'expiration de l'actuelle DAO fin 2013, l'UE vise à définir un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM. En 2008, un Livre vert a proposé que les futures relations soient plus réciproques et a mis en évidence le fait que les PTOM, en tant qu'avant-postes de l'UE dans le monde entier, représentent un atout. Une récente Communication⁶ a constitué un pas vers la définition d'une nouvelle stratégie à présenter en 2011 et à mettre en œuvre en 2014. Cette stratégie vise à établir un cadre qui augmentera la compétitivité des PTOM, renforcera leur résilience environnementale et économique et visera à promouvoir l'intégration entre les PTOM et les autres économies dans les régions où ils se situent.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

1. Le soutien de l'UE en faveur des PTOM a bien rempli son but, en conformité avec les objectifs politiques de l'UE visant à *promouvoir le développement économique et social dans les PTOM* et à *rapprocher économiquement les PTOM de l'UE*. Le soutien a aussi été conforme aux priorités des gouvernements des PTOM et aux besoins de leur population.

2. La coordination entre la Commission et les Etats membres impliqués a été adéquate. La coopération UE-PTOM a été cohérente avec les autres politiques de l'UE. La valeur ajoutée du soutien de l'UE peut être identifiée dans une série de domaines, comme l'amélioration de la Gestion des finances publiques (GFP) et la planification des politiques sectorielles.

3. Les mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE ainsi que sa gestion ont été moins propices à l'atteinte des objectifs de la coopération. Il y a eu des cas de retards significatifs et des cas où l'approche de la Commission était inconsistante. Même si les projets et programmes individuels ont eu un effet bénéfique, les retards ont réduit la valeur de l'appui de la Commission et, dans certains cas, ces retards ont entravé la gestion du budget de certains PTOM.

4. Le régime de préférence commerciale de l'UE n'a pas suffisamment compensé les contraintes de la diversification économique des PTOM. En même temps, les négociations sur les APE entre l'UE et les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) représentent une menace pour les PTOM car elles donnent aux pays ACP des avantages commerciaux (exemption de droits de douanes et de quotas) qui se rapprochent des conditions préférentielles dont bénéficient les PTOM.

5. Malgré les efforts visant à la coopération et à l'intégration régionale, soutenus dans le cadre des FED, l'implication des PTOM dans les programmes régionaux a été réduite à cause de leur isolement par rapport aux réseaux régionaux, de ses coûts de participation élevés, et, dans le Pacifique Sud, de la barrière de la langue.

6. Le soutien de l'UE en faveur du développement des infrastructures de transport, de connectivité et d'énergie, a fait et continue à faire une différence au bénéfice des transports, et contribue à réduire l'isolement dont souffrent les PTOM. Néanmoins des circonstances extérieures et des décisions de gestion ont amoindri l'impact global par rapport à ce qui était prévu lors des études de faisabilité. En termes de connectivité aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et dans le secteur de l'énergie, l'ampleur de la coopération a été relativement modeste, bien que le secteur de l'énergie soit important pour les PTOM en raison des forts coûts à la consommation auxquels ils sont confrontés.

7. Le soutien de l'UE en faveur de l'enseignement et de la formation

⁶ Communication intitulée « Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ». <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0623:FIN:FR:PDF>. Elle a été adoptée le 6 novembre 2009 suite à une large consultation publique entre le 1er juillet et le 17 octobre 2008 sur la base d'un Livre vert de la Commission.

professionnels a eu un effet positif en Nouvelle-Calédonie (NC) sur l'employabilité de segments vulnérables de la population. Concernant le soutien au secteur de l'enseignement au sens large, ce qui est le cas du Groenland, les perspectives d'impact sont prometteuses, selon une récente évaluation à mi-parcours.

8. Malgré la reconnaissance de l'importance de l'environnement, de la réalité des changements climatiques et de l'importance de la prévention des catastrophes naturelles, rares ont été les résultats concrets de la coopération UE-PTOM dans ces domaines jusqu'à présent. Cependant les perspectives d'impact futur de certaines interventions démarrées récemment sont prometteuses. Avec un soutien ciblé de l'UE, certains PTOM peuvent développer des « centres d'excellence » dans leur région ou parmi certains PTOM, dans les domaines du changement climatique, des énergies renouvelables ainsi que des questions relatives à l'environnement.

9. Même si les PTOM soutiennent les valeurs démocratiques, d'égalité et autres, celles-ci ne sont pas perçues comme des valeurs particulièrement européennes.

Les institutions et les citoyens des PTOM ne bénéficient pas beaucoup des programmes ou des lignes budgétaires thématiques de l'UE, ni des services d'information de la Commission. Par conséquent, « l'euroanéité » des gouvernements et de la population des PTOM semble plutôt liée à la coopération UE-PTOM ainsi qu'aux possibilités offertes par la citoyenneté européenne pour travailler, étudier ou voyager plus librement dans l'UE.

10. Pour l'avenir, il est nécessaire de réviser le cadre de coopération afin de mieux répondre aux nouvelles priorités qui émergent dans les PTOM, telles que l'énergie et les problèmes liés au changement climatique. Il est en outre nécessaire de poursuivre de nouveaux objectifs tels que la gestion durable des mers et des océans, la sauvegarde de la biodiversité ou encore la

présence de l'Europe et des valeurs européennes de par le monde.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Recommandations pour le futur

Recommandation I

Le cadre existant pour le partenariat UE-PTOM doit être mis à jour. Afin de ne pas avoir à créer un nouvel instrument il est proposé:

- D'assimiler les PTOM aux Régions ultrapériphériques (RUPs) en ce qui concerne leur éligibilité pour les fonds structurels et pour tous les programmes, les agences, et les lignes budgétaires de l'UE, ou
- D'intégrer les PTOM dans l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), ce qui conviendrait à leur caractéristique d'économie émergente et à leur besoin d'harmonisation législative progressive avec *l'acquis communautaire* grâce au support de l'Etat membre qui leur est lié.

Ce cadre devrait faciliter l'accès des PTOM à tous les programmes, les agences et les lignes budgétaires thématiques pertinents de l'UE,

Outre la compétitivité, la résilience et l'intégration régionale, le nouveau cadre doit se fonder sur les nouvelles priorités émergentes des PTOM et de l'UE.

En coopération entre l'UE et les PTOM des services de communication doivent être créés afin de faciliter l'accès des citoyens et des institutions des PTOM aux informations sur l'UE en général et sur ses politiques et programmes.

Recommandation II

L'UE doit passer des régimes commerciaux actuels fondés sur un principe passif de préférence à un cadre de discriminations positives. Le cadre d'incitation commerciale doit être intégré dans une plateforme de dialogue politique sur l'Appui budgétaire général (ABG) concernant le commerce et la diversification économique. Le cadre d'incitation doit contrebalancer l'érosion

continue prévisible de la préférence commerciale, engrangée par les négociations sur les APE et les accords bilatéraux de libre-échange avec des pays tiers, en établissant un mécanisme de financement européen permettant de promouvoir l'internationalisation et l'innovation au sein des petites et moyennes entreprises des PTOM. Dans le même temps il faut allouer plus de ressources à l'assistance technique. Cela implique de prendre en considération les exportations des PTOM dans le cadre des négociations des APE avec les pays tiers de la même région, et de faciliter les dérogations aux règles d'origine si cela s'avère nécessaire pour soutenir le tissu économique des PTOM.

Recommandation III

L'UE doit considérer davantage les PTOM comme des partenaires de l'UE dans les programmes régionaux, plutôt que comme des pays ACP.

Les PTOM doivent avoir la possibilité de partager les conditions de la politique européenne de voisinage et de partenariat et accompagné du financement proportionnel. Afin d'établir une relation plus étroite avec leurs voisins, les PTOM et les pays ACP avoisinants devraient conclure un accord (fortement coordonnés avec les Programmes indicatifs nationaux (PIN)) sur la coopération économique, sur le commerce (axé sur les services), sur l'environnement ainsi que sur la coopération scientifique et culturelle. Les PTOM pourraient contribuer, avec l'appui financier de l'UE, à aider les pays ACP voisins, par le biais de jumelages et d'assistance technique.

En ce qui concerne les économies avoisinantes développées, il conviendrait de soutenir davantage la tendance actuelle au développement d'initiatives bilatérales. L'accent devrait être mis sur les moteurs sous-jacents à la production de haute valeur ajoutée, tels que la recherche et le développement.

Recommandation IV

Il convient de soutenir les PTOM dans le développement de centres d'excellence

capables de créer et de diffuser des connaissances, en particulier pour les questions liées au changement climatique et à l'environnement dans leur région. Ces centres d'excellence pourraient être partagés entre différents PTOM ce qui permettrait d'encourager leur coopération.

Recommandations relatives à la coopération en cours

Recommandation V

Un mélange de différents instruments de coopération (soutien aux projets vs appui budgétaire) doit refléter les circonstances et les besoins propres aux divers PTOM. En cas d'application de la modalité "projet", il convient de s'assurer qu'ils s'intègrent dans une approche sectorielle et que les capacités territoriales sont adaptées à la modalité choisie. Les exigences de programmation et de documentation tels que les DOCUP, doivent être simplifiées et correspondre aux objectifs poursuivis. Une fois que les formats ont été adoptés en consultation avec les autorités locales des PTOM, il convient de limiter les modifications (qui créent un travail supplémentaire pour les PTOM).

Recommandation VI

La Commission doit renforcer la Task Force PTOM afin de mieux gérer son engagement envers les PTOM ainsi que son soutien à leur développement.

Figure 1: Carte des PTOM de l'UE

- A- Aruba
- B- Bermudes
- C- Îles Vierges britanniques
- D- Antilles néerlandaises
- E- Anguilla
- F- Îles Caïmans
- G- Îles Turques-et-Caïques
- H- Montserrat
- I- Nouvelle-Calédonie
- J- Polynésie française
- K- Wallis & Futuna
- L- St Pierre et Miquelon
- M- Groenland
- N- Terres australes et antarctiques britanniques et françaises
- O- Territoire britannique de l'océan Indien
- P- Mayotte
- Q- Îles Malouines
- R- Îles Sandwich du Sud et de Géorgie du Sud
- S- Îles Malouines
- T- Sainte-Hélène



1 Introduction

1.1 Objectifs de l'évaluation

D'après les termes de référence, les principaux objectifs fixés pour cette première évaluation de la région sont les suivants :

- ❖ *Mettre à la disposition des services de coopération extérieurs concernés de la Commission de l'Union européenne et du grand public une évaluation indépendante et globale des activités de coopération passées et en cours entre la Commission et les pays et territoires d'outre-mer ;*
- ❖ *Identifier les enseignements clés afin d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.*

Les objectifs de l'évaluation doivent contribuer à :

- Rendre compte de la gestion des fonds alloués ;
- La promotion d'une culture d'apprentissage au sein de l'organisation.

Le contexte global d'un partenariat avec les pays et territoires d'outre-mer intégrant différents instruments de financement *et* des stratégies spécifiques à chaque territoire, comme décrits dans les Documents uniques de programmation (DOCUP), sera analysé. Conformément aux termes de référence (TdR), l'accent sera mis sur l'**impact** (les effets) des programmes de dépense de la Commission.

Par conséquent, l'évaluation couvrira les aspects stratégiques concernant l'orientation sur les résultats *et* l'efficacité de la gestion des fonds alloués. Elle décrira également les effets des interventions mises en œuvre sélectionnées et leur contribution à la réalisation des objectifs des stratégies de coopération de l'UE avec les PTOM, et des stratégies de coopération de l'UE en général.

L'évaluation devra, par conséquent, présenter un certain équilibre entre :

- L'exhaustivité nécessaire pour satisfaire l'exigence de responsabilisation ci-dessus, et
- La précision suffisante pour tirer des leçons utiles et pertinentes qui peuvent être utilisées par l'UE et ses partenaires afin d'améliorer la performance du soutien de l'UE.

1.2 Contexte de la coopération UE-PTOM

Vingt pays et territoires d'outre-mer⁷ représentant une population totale d'1,03 million d'habitants sont liés au Danemark, à la France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (RU) et associés à l'UE.⁸ (Voir carte annexe 2). En principe, leurs ressortissants sont considérés comme citoyens de l'UE, même si les PTOM ne font pas partie de l'UE ou ne sont pas directement soumis à la législation de l'UE.⁹ Ils bénéficient d'un statut d'associé qui leur est

⁷ Le nombre de PTOM a augmenté du fait du changement de statut des Antilles néerlandaises en octobre 2010. Dans le présent rapport, il sera fait référence à vingt PTOM, ce qui correspond au nombre de PTOM identifiés comme tels lors de la période d'évaluation

⁸ Les Bermudes, également éligibles, ont choisi de ne pas faire partie de l'accord d'association des PTOM.

⁹ Les droits relatifs à la citoyenneté des territoires d'outre-mer britanniques (TOM) sont décrits dans le volume II du présent rapport (p. 64). Ils reflètent la législation adoptée en 2002. Les ressortissants des PTOM français, néerlandais et danois possèdent automatiquement la nationalité de l'État membre associé, ce qui fait d'eux des citoyens de l'Union européenne.

conféré par le traité sur le fonctionnement de l'UE. La quatrième partie du traité (articles 198 à 204) traite de « l'association des pays et territoires d'outre-mer ». D'après l'article 198 du traité, cette association a pour objectif de « *promouvoir le développement économique et social des pays et territoires et d'établir des relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble* ».

Les relations détaillées entre les PTOM et l'Union sont régies par les décisions du Conseil de l'Union européenne, qui sont mises à jour de manière périodique. La décision du Conseil du 27 novembre 2001 est la dernière en date, avec quelques amendements apportés en 2007 sur l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la Communauté européenne (« Décision d'association outre-mer », DAO).¹⁰ Le Groenland fait figure d'exception eu égard à la coopération financière bilatérale définie, depuis 2007, dans le cadre de l'accord de partenariat UE-Groenland/Danemark (décision du Conseil 2006/526/CE), en complément de la DAO.¹¹ Les objectifs spécifiques et les principes de la coopération pour le développement Commission européenne - PTOM sont décrits dans les articles 18 et 19 de la DAO.

Aucun des PTOM n'est un pays souverain, tous sont des démocraties parlementaires. Il existe des différences importantes dans les pouvoirs délégués aux autorités locales des PTOM par les Etats membres concernés. Ce statut de PTOM peut évoluer vers un niveau d'autonomie plus ou moins élevé en fonction des processus démocratiques (voir la description des différents statuts juridiques des PTOM en annexe 2).

Depuis 2000, les PTOM sont réunis dans le cadre d'une association (OCTA), dont le but est de promouvoir le développement économique et social des PTOM et d'établir des relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble (voir annexe 4). Les relations UE-PTOM sont régies par le biais de réunions trilatérales régulières entre la Commission, les PTOM et les Etats membres de la Commission concernés, tels que le **Forum PTOM** annuel, et diverses autres réunions de partenariat plus petites entre la Commission, l'Etat membre (EM) de l'UE spécifique et le PTOM associé.

Les vingt PTOM figurant à l'annexe II du traité UE sont énumérés ci-après, ainsi que l'Etat membre auquel ils sont liés. Ceux qui bénéficient d'un accord de coopération avec la Commission sont identifiés en italique. Certains PTOM ne sont pas habités en permanence et d'autres ne participent pas aux accords de coopération, car leur PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE.¹²

Danemark :	<i>Groenland</i>
France :	<i>Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les territoires australs et antarctiques français, Saint-Pierre et Miquelon et les îles de Wallis-et-Futuna</i>

¹⁰ Décision du Conseil 2001/822/CE du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la Communauté européenne (Décision d'association outre-mer, DAO).

¹¹ La DAO stipule que le Groenland ne peut être éligible à aucune coopération financière bilatérale / géographique, mais qu'il peut être éligible à d'autres coopérations.

¹² Le PNB n'étant pas disponibles pour tous les PTOM, le PIB est le critère qui a été utilisé pour l'allocation du FED (le PIB correspond au produit fabriqué à l'intérieur des frontières d'un pays ; le PNB correspond au produit fabriqué par des entreprises appartenant à des citoyens d'un pays).

Les Pays-Bas :	<i>Aruba et les Antilles néerlandaises¹³</i>
Royaume-Uni :	<i>Anguilla, le Territoire antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan Indien, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans, les îles Malouines, Montserrat, les îles Pitcairn, Sainte-Hélène, l'île d'Ascension et Tristan da Cunha, la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, les îles Turques et Caïques.</i>

L'encadré ci-dessous donne un aperçu du soutien apporté par les Etats membres aux PTOM auxquels ils sont liés. De plus amples informations, notamment sur le statut juridique des PTOM, sont disponibles en annexe 2 du Vol. 2 du rapport.

Encadré 1 : Soutien de l'Etat membre de l'UE aux PTOM

Soutien du Danemark au Groenland

Au cours de la période d'évaluation, le soutien apporté par le Danemark au Groenland a consisté en une subvention globale annuelle d'environ 400 M€, ce qui représente 56 % du budget national de dépenses du Groenland. L'accès du Groenland à une autonomie renforcée en 2009 n'a pas modifié ce niveau de financement et ne devrait pas l'affecter à moyen et long terme.¹⁴

Soutien de la France aux PTOM

L'aide financière de la France en faveur des PTOM qui lui sont associés est double :

Un appui budgétaire pluriannuel et contractuel (appelé « contrat de plan », « contrat de développement » ou « contrat de projet » selon le statut de chaque PTOM) et des transferts financiers liés aux coûts récurrents des ministères sectoriels, de l'administration générale (préfecture, haut-commissariat), des forces de police et des régimes de retraite et prévoyance. La partie contractuelle est convenue d'un commun accord pour une période de trois ans définie par la « loi de finances ». Elle est fondée sur une appréciation des besoins de la population et sur une évaluation de la performance des cycles de programmation précédents. Le budget du contrat de projet de Mayotte 2008-2014 s'élève à 500 M€, dont les deux tiers sont financés par le budget national. Pour la Polynésie française, il s'élève à 473 M€, dont 177 M€ sont financés par le budget national. La France a soutenu des initiatives visant à structurer le développement des PTOM sur le long terme, mais le manque d'appropriation et de stabilité politique ont souvent rendu difficile une telle perspective sur la durée. Les différences de niveaux de vie entre les PTOM et la France ont souvent été creusées par l'écart entre le budget et la nécessité de développer et d'entretenir l'infrastructure, et de gérer les services publics. Tous les investissements et transferts financiers non programmables, y compris les salaires des fonctionnaires, les retraites et autres versements publics s'élevaient en moyenne chaque année (entre 2006 et 2009) à 1,4 Md € pour la Polynésie française, 1,12 Md € pour la Nouvelle-Calédonie et 96 M€ pour Wallis-et-Futuna. Les salaires et les retraites se taillent la part du lion (environ 80%). Ces transferts financiers demeurent les principaux contributeurs à l'économie locale et maintiennent des niveaux de vie relativement élevés.

Soutien des Pays-Bas aux PTOM

Les programmes de coopération des Pays-Bas avec Aruba et les anciennes Antilles néerlandaises portaient sur l'éducation et la jeunesse ; le maintien de l'ordre et la sécurité ; le soutien institutionnel et le développement socio-économique (les aides visant les infrastructures de l'eau et de l'assainissement et les infrastructures urbaines figurent dans la dernière catégorie). Des programmes spécifiques se sont focalisés sur les ONG. Outre les programmes de coopération, les

¹³ Les Antilles néerlandaises ont été officiellement dissoutes le 10/10/2010. Parmi les 5 îles composant les Antilles, 2 d'entre elles ont acquis le statut de pays au sein du Royaume des Pays-Bas (Curaçao et St-Maarten). Ils resteront des PTOM. 3 d'entre eux ont acquis le statut de municipalités néerlandaises avec un statut spécial, mais conservent le statut de PTOM (Bonaire, Saba et Saint-Eustache). Voir Annexe II ; p. 59.

¹⁴ Avant l'introduction du droit à l'autodétermination en 2009, la subvention globale danoise pouvait varier. Cette transition a fixé la subvention globale à un montant spécifique, ajusté en fonction de l'indice des prix.

Pays-Bas ont appuyé la nomination et le financement de juges et de conseillers juridiques, les activités de la police relatives au crime organisé et la garde côtière.¹⁵ Le gouvernement néerlandais a approuvé un budget pour l'aide au développement en faveur des Antilles néerlandaises sur une base annuelle. Le montant total de ces fonds s'élève à environ 100 M€ par an sur la période d'évaluation pour le soutien de projets dans les secteurs susmentionnés. En outre, d'autres canaux ont permis de soutenir les investissements en capitaux, l'assistance technique, les compléments de retraite, le système judiciaire, les garanties, le rééchelonnement de la dette, les bonifications d'intérêts et des contributions au profit de la garde côtière. En ce qui concerne Aruba, des contributions communes Pays-Bas/Aruba à un fond de développement, « Fondo Desarrollo Aruba » (FDA), ont été utilisées pour financer des projets du gouvernement en matière de santé, de développement économique durable, d'éducation, de gouvernance et de maintien de l'ordre. Sur la période 2000-2009, la contribution des Pays-Bas au FDA s'est élevée à environ 73 M€. ¹⁶ Ces dernières années, le soutien des Pays-Bas à Aruba a pris de plus en plus souvent la forme d'assistance technique.¹⁷

Soutien du Royaume-Uni (RU) aux territoires d'outre-mer (TOM)

Les TOM du RU se répartissent en deux catégories : Les TOM dépendants d'aides, qui perçoivent une subvention du gouvernement du RU, Ministère britannique du développement international (DFID), et les TOM autonomes financièrement, supervisés par le Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO). Le DFID et le FCO possèdent tous deux des ministères des territoires d'outre mer, en étroite collaboration. Les territoires supervisés par le DFID sont Sainte-Hélène, Montserrat et Pitcairn. Alors que par le passé, le soutien du RU se manifestait par une combinaison d'appui budgétaire et de financement de projets, ces TOM passent désormais à un accord budgétaire sur trois ans, dont le but est d'améliorer leur prévisibilité financière. Cet accord intègre des objectifs de performance et une partie du financement est conditionnel. Les récents flux de financement du DFID s'élevaient aux montants approximatifs suivants : Montserrat : 23,9 M€ en 2008 ; St Hélène : 21 M€ en 2008/09 ; Pitcairn : 2,9 M€ en 2007-2008.¹⁸ Les TOM autonomes financièrement (en termes de soutien du RU) sont Anguilla, l'île d'Ascension, les îles Vierges britanniques (IVB), les îles Caïmans, les îles Malouines, Tristan da Cunha, les îles Turques-et-Caïques (ITC). Toutefois, au cours des deux dernières années, Anguilla, les îles Caïmans, les ITC et les IVB ont connu des difficultés financières et d'importants efforts sont réalisés pour assurer qu'ils ne redeviennent pas dépendants des aides. La situation financière des Malouines reste relativement solide. Même les TOM financièrement autonomes reçoivent un soutien du RU en ce qui concerne les affaires constitutionnelles, le secteur de la justice et la police, les finances publiques et la gestion budgétaire.

Le tableau ci-dessous donne un bref aperçu des PTOM, avec une indication approximative de leur taille en termes de population, de leur statut juridique et de l'importance et la nature de la coopération qu'ils entretiennent avec la Commission européenne dans le cadre des 8^{ème} et 9^{ème} FED.

¹⁵ Revue à mi-parcours PTOM, 2006, p. 153

¹⁶ Aruba, p. 16 du rapport GFP

¹⁷ Aruba. Rapport GFP 2008

¹⁸ Gouvernement de Montserrat, Estimations des recettes et des dépenses, 2008 ; chiffres fournis par le DFID

Tableau 1 : Aperçu des PTOM et de la coopération (1999-2009)

PTOM (habitants)	8 ^{ème} FED	9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED	Hors FED	Allocations / secteur en M€
Danemark				
Groenland ¹⁹ (56 000)			Accord sur la pêche 15,8 M€ par an	Education et formation professionnelle 25 M€ par an (prix 2006 pour la période 2007-2013)
Population PTOM de la France : (650 000)				
Mayotte (160 000)		STABEX		Reforestation, eaux usées Projets : 59,6 M€
Nouvelle-Calédonie (245 580)	X	SYSMIN		ABS Projet routier, Formation professionnelle Total 74,3 M€
Polynésie française (250 000)	X	X		Logements, Assainissement de l'eau Total projets : 70,2 M€
St. Pierre & Miquelon, (6 000)	X	X		Projet de transport, eau, environnement, développement économique : 44,1 M€
Wallis & Futuna (15 000)	X	X		Ecoles, routes, eau Total projets : 42,8 M€
Population des PTOM des Pays-Bas : (267 000)				
Antilles néerlandaises (192 000)	X	X		Logements, assainissement, infrastructure urbaine, développements en faveur de la jeunesse et projets touristiques, Total : 112,9 M€
Aruba (100 000)	X	X		Parc national et Musée national, 16,16 M€
Population des PTOM du Royaume-Uni (56 000)				
Anguilla (13 000)	X	X		Infrastructure Projet 26,5 M€
Iles Malouines (3 000)	X	STABEX X		8,3 M€
Montserrat (4 000)	X	X		Reconstruction 40,8 M€
Pitcairn (50)	X	X		Transport, ABS, 4,8M€
Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha (4 257 + 946 + 264)	X	X		ABS : Infrastructure 35 M€
Iles Turques & Caïques (31 000)	X	X		Infrastructure de transport, ABS Projet assainissement des eaux Total 28,2 M€
Population totale des PTOM (1 029 000)				

L'équipe a prêté attention aux différences existant dans les cadres juridiques qui lient les PTOM et leur Etat membre responsable. La relation entre les PTOM et l'Union européenne varie en raison des différents degrés d'autonomie acquis au cours des processus démocratiques. Cependant, les PTOM ne peuvent généralement pas négocier eux-mêmes des

¹⁹ Le Groenland est admissible au financement FED uniquement dans le cadre de la coopération régionale des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED.

²⁰ Cet accord de partenariat sur la pêche (y compris une réserve financière de 1 540 000 € pour des quotas de capelan et/ou de morue supplémentaires) ne fait pas partie de la coopération de développement de l'UE dans le secteur de la pêche.

évolutions dans leur relation avec l'UE et ne peuvent pas participer directement aux négociations entre l'UE et les pays tiers sur les Accords de partenariat économique (APE).

1.2.1 Caractéristiques des PTOM

Les PTOM habités sont des îles dispersées à travers le monde, dans la mer des Caraïbes, l'océan Atlantique Nord, l'océan Atlantique Sud, l'océan Indien et l'océan Pacifique. Il existe des différences considérables entre les PTOM en termes de superficie, de population (généralement faible), de climat et de degré d'isolement physique par rapport au reste du monde.

Leur niveau de développement économique et social varie beaucoup (voir annexe 2). Anguilla, Mayotte, Montserrat, Sainte-Hélène et Wallis et Futuna sont considérés comme des territoires à revenu intermédiaire²¹. Tous les autres PTOM ne sont pas éligibles à l'Aide officielle au développement (AOD) de l'OCDE/CAD, car ils bénéficient d'un PIB par habitant relativement élevé.

En général, les économies des PTOM ne sont pas très diversifiées et dépendent d'une base économique restreinte reposant principalement sur la prestation de services. Ils sont très dépendants des importations de marchandises et d'énergie (les balances commerciales sont généralement négatives). Les ressources naturelles sont souvent rares, hormis les produits de la pêche, les minéraux ou le nickel.

Les **principales industries** sont :

- Le tourisme (tous, sauf Wallis & Futuna et St.-Pierre & Miquelon) ;
- La pêche et l'aquaculture (y compris la culture de perles) (PTOM de l'Atlantique Nord ; Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha ; Polynésie française ; Nouvelle-Calédonie ; îles Turques & Caïques), et les services financiers internationaux (tous les PTOM des Caraïbes).

L'**intégration économique régionale** joue un rôle important ou est considérée comme un pas en avant pour la plupart des PTOM. La question de l'**accessibilité** est problématique, en raison de l'isolement que connaissent souvent ces îles, notamment par rapport à la diversification des économies. Les transports et les infrastructures (à savoir les ports maritimes, les aéroports et les routes) doivent être considérés comme principaux sous-secteurs de transport en matière d'aide aux PTOM. Les forces, faiblesses et potentiels majeurs de l'économie et des régimes commerciaux des PTOM ont été analysés de manière individuelle en 2009, au cours d'une étude conjointe de la Commission et de l'OCTA²² sur l'intégration économique régionale, afin de soutenir un cadre nécessaire pour une politique économique durable.

Parmi les autres caractéristiques communes, les PTOM sont assez bien dotés sur le plan **écologique** – cependant, toutes ces îles sont extrêmement **vulnérables** en termes d'équilibre écologique, soit en raison des menaces résultant du changement climatique (hausse du niveau de la mer, augmentation de la température de l'eau de mer, dégradation des récifs coralliens, plus forte intensité des cyclones), soit en raison de pratiques non appropriées telles que

²¹ Il n'y a pas de pays à faible revenu parmi les PTOM.

²² CFD, Rapport final : Analyse des processus d'intégration économique régionale (Caraïbes, Pacifique et océan Indien) et recommandations visant à renforcer le commerce et l'activité économique des PTOM dans leur région et avec la CE, janv. 2010

l'élevage d'animaux domestiques non endémiques (surpâturage), soit à cause de la pollution due à une mauvaise gestion des déchets/eaux usées ou à des industries hautement polluantes comme le raffinage du pétrole (Aruba et Antilles néerlandaises) ou l'exploitation minière (Nouvelle-Calédonie). La tendance à la **dépopulation** représente un autre défi pour de nombreux PTOM, conséquence entre autres du départ de beaucoup de jeunes instruits qui entrevoient de meilleures opportunités d'emploi ailleurs.²³

1.2.2 Evolution de la coopération entre la Commission européenne et les PTOM

La coopération a évolué sur fond d'accords d'association avec les PTOM dans des domaines tels que :

- La coopération économique et commerciale – des règles d'origine favorables (seulement pour les produits « entièrement obtenus ») et un libre accès pour les produits originaires constituent la base d'un régime commercial très favorable. Ce régime souffre toutefois d'une érosion des préférences, qui se traduit par une baisse des tarifs pratiqués par la concurrence et par la lente généralisation des APE et des communautés commerciales régionales. Les normes et réglementations techniques de l'UE pour les échanges commerciaux sont pleinement applicables aux PTOM ;
- Le développement durable – soutien des politiques et stratégies relatives à la production, au développement commercial, au développement humain, social et environnemental et à la coopération culturelle et sociale ;
- La coopération et intégration régionale – soutien au développement et à la coopération économique, à la libre circulation des personnes, des biens, des services, du travail et de la technologie, à la libéralisation des échanges et des paiements, et aux politiques de réforme sectorielle au niveau régional.

Pour des raisons historiques, et compte tenu de l'origine commune de leurs relations avec l'UE,²⁴ les règles et les procédures du FED destinées aux pays ACP ont également été appliquées aux PTOM (à l'exception du Groenland).²⁵ Leurs situations économiques et sociales étant très hétérogènes, leurs besoins et les conditions préalables à la coopération le sont également. Les PTOM qui ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne de l'UE ne peuvent pas prétendre à des financements (par le FED) de programmes (ex : les îles Caïmans et les îles Vierges britanniques).

Les dispositions de l'accord de Cotonou ne sont pas applicables dans le cadre de la coopération avec les PTOM, car celle-ci est déterminée par la décision d'association outre-mer et par la Règlementation de la Commission concernant sa mise en œuvre (CR 2304/2002 modifié par CR1424/2007).

²³ Les jeunes peuvent représenter jusqu'à 60 % de la population dans certains PTOM

²⁴ En fait, la liste des PTOM du traité de Rome de 1957 incluait les colonies des Etats membres qui sont depuis devenues des pays souverains indépendants notamment des Etats ACP pour la plupart

²⁵ La coopération de l'UE avec le Groenland est financée par le budget de l'UE et se trouve en dehors du cadre FED-ACP. Le « DOCUP » du partenariat UE-Groenland est le *Document de programmation pour le développement durable* et l'Ordonnateur territorial (OT) est le gouvernement du Groenland. La « décision d'association outre-mer » sert de fondement juridique à la coopération bilatérale (financière) pour les PTOM financés par le FED. En revanche, dans le cas du Groenland, « la décision du Conseil sur les relations avec le Groenland » est prise pour base légale (voir Annexe II, p. 37). Sans préjudice de la DAO, l'objectif global du partenariat entre la Communauté et le Groenland est d'élargir et de renforcer les relations entre la Communauté et le Groenland et de contribuer au développement durable du Groenland.

Les PTOM qui peuvent prétendre à une allocation territoriale du FED élaborent (avec le soutien des Etats membres et de la Commission) une stratégie de coopération au développement sous la forme d'un Document de programmation unique. Treize PTOM sur vingt ont signé un DOCUP dans le cadre du 9^{ème} FED (les autres étant trop riches ou inhabités, voir annexe 2). En sus du soutien au niveau territorial, tous les PTOM, quel que soit leur PNB par habitant, peuvent prétendre à un soutien dans le cadre de la coopération régionale et des mécanismes d'intégration. Outre les allocations de la Commission, les transferts financiers en provenance des Etats membres associés sont souvent les principales, voir les seules contributions au budget national des PTOM.

Compte tenu de l'expiration de la DAO actuelle fin 2013, la Commission de l'Union européenne cherche à définir un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM. L'application continue de la politique générale de coopération au développement de l'UE ne répondrait pas aux attentes des Etats membres, ni à celles des PTOM. Par conséquent, un Livre vert a été élaboré en 2008 dans le but de réexaminer les relations entre l'UE et les PTOM, lesquelles, à l'avenir, devraient favoriser plus de réciprocité. Le Livre vert souligne que les PTOM, en tant qu'avant-postes de l'Europe dans le monde entier, devraient être considérés comme des atouts pour l'UE. Une communication²⁶ basée sur le Livre vert, et le processus de consultation qui a suivi, constituent une première étape vers la définition d'une nouvelle stratégie pour les relations avec les PTOM, qui devrait être présentée en 2011 et mise en œuvre en 2014.

L'objectif de la communication concernant les relations futures entre la Commission et les PTOM est d'établir un cadre de coopération, qui devra :

- Améliorer la compétitivité des PTOM ;
- Renforcer leur résilience environnementale et économique ;
- Promouvoir la coopération entre les PTOM et les autres économies dans les régions où ils se situent ;
- Entretien des liens étroits entre les Etats membres de l'UE et les PTOM.

Pour atteindre ces objectifs imbriqués, des informations sont nécessaires pour définir de quelle manière la Commission peut fournir de nouvelles modalités de coopération technique et financière, sans négliger la coordination avec les instruments financiers des Régions ultrapériphériques de l'UE (RUP), des Etats ACP ou des pays tiers concernés.

²⁶ Communication intitulée « Éléments en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) » http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocts_en.cfm. Elle a été approuvée le 6 novembre 2009 suite à une large consultation publique qui s'est déroulée entre le 1er juillet et le 17 octobre 2008 basée sur le Livre vert.

Encadré 2 : L'Union européenne et ses régions d'outre-mer (RUP et PTOM)

L'UE comprend **sept RUP** et **vingt PTOM** sont associés à l'UE en vertu de la partie IV du traité sur l'Union européenne. Les RUP font partie intégrante de l'UE en vertu du traité sur l'Union européenne, où s'applique le droit européen²⁷. Les 20 PTOM, dont 17 sont habités, font l'objet de la présente évaluation.

Alors que les PTOM partagent de nombreuses caractéristiques démographiques et physiques – petites économies, vulnérabilité au changement climatique et à la perte de biodiversité, faible nombre d'habitants et/ou densité de population, et éloignement important par rapport au continent européen – sur le plan légal, leur relation avec l'UE diffère, de même que leur contexte historique de transferts et d'investissements financiers, selon l'EM auquel ils sont liés. Il existe des différences importantes dans les pouvoirs délégués aux autorités locales des PTOM par les Etats membres concernés. Le statut de PTOM peut évoluer vers un niveau d'autonomie plus ou moins élevé en fonction des processus démocratiques locaux. En outre, les PTOM peuvent également évoluer vers le statut de Régions ultrapériphériques (par ex. Mayotte), c'est pourquoi les chiffres susmentionnés sont susceptibles de varier.

Concernant Mayotte, une disposition prévoyait qu'il serait possible de prendre une décision visant à modifier le statut de Mayotte et à faire de ce territoire une Région ultrapériphérique de l'UE au sens des articles 355 (1) et 349.²⁸ Le changement de statut de Mayotte aura lieu si le statut interne de l'île le permet et quand les autorités françaises auront notifié au Conseil européen et à la Commission que cette évolution est en cours.

Comme l'illustre le cas de Mayotte, la différence majeure en termes juridique et réglementaire entre les RUP et les PTOM, est que les RUP sont soumises à *l'acquis communautaire* dans son intégralité, alors que les PTOM ne le sont pas. En ce qui concerne les investissements, les RUP peuvent prétendre à des fonds structurels de soutien, qui ne sont pas comparables avec le niveau de l'aide financière (par habitant) distribuée par l'UE aux PTOM. À l'heure actuelle, les sept RUP de l'UE sont : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et La Réunion (les quatre départements français d'outre-mer), les Canaries (Espagne), les Açores et Madère (Portugal). Les RUP sont soumises à une déclaration annexée au traité de l'UE et peuvent bénéficier de mesures spécifiques sur la base de l'article 299 dudit traité. Cette déclaration reconnaît leur important retard structurel et prévoit la possibilité d'adopter des mesures spécifiques précisant les conditions d'application du traité et des politiques communes.²⁹ Les PTOM sont éligibles à tous les objectifs de politique régionale de l'UE après 2006 : convergence, emploi et compétitivité régionale, coopération territoriale. Les modifications constitutionnelles concernant les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (auparavant rattachées à la Guadeloupe) ainsi que les changements apportés au statut constitutionnel des Antilles néerlandaises peuvent impacter davantage le cadre institutionnel des PTOM et des RUP, ainsi que le nombre de ces deux types d'entités.

1.3 Périmètre de l'évaluation

Comme stipulé dans les TdR, l'évaluation porte sur les stratégies de coopération de la Commission européenne entre 1999 et 2009. Dans ce contexte, l'évaluation doit :

- Fournir une analyse du cadre de coopération globale de l'UE avec les PTOM au cours de la période 1999-2009, incluant toutes les activités et modalités ;

²⁷ Les Régions ultrapériphériques font l'objet d'une déclaration annexée au traité de l'UE et peuvent bénéficier de mesures spécifiques sur la base de l'article 299 dudit traité. Voir :

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/outermost_regions_en.htm et <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E299:EN:HTML>

²⁸ Déclarations annexées à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne' signé le 13 décembre 2007 (Article 43' Déclaration sur l'article 355 (6) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

²⁹ Concernant les Régions ultrapériphériques, voir : Glossaire Europa : http://europa.eu/scadplus/glossary/outermost_regions_en.htm.

- Analyser la pertinence et la cohérence des différents instruments de coopération avec les PTOM en relation avec les stratégies de coopération de la Commission et les autres principales politiques de l'UE ;
- Tirer des recommandations et des enseignements de la mise en œuvre de la coopération de la Commission, en se focalisant sur l'impact, la durabilité, l'efficacité et l'efficience sur la période 1999 -2009.
- Analyser les effets recherchés sur la période du cycle de programmation 2008 – 2013.

Concernant le périmètre thématique, l'évaluation porte sur la **coopération globale de la Commission avec les PTOM entre 1999 et 2009 dans des secteurs clés pour chacun des PTOM**.³⁰ Dans la mesure du possible, elle devra inventorier tous les financements de l'UE octroyés aux PTOM pour cette période. Par conséquent, l'évaluation analyse si les priorités choisies pour les allocations financières au cours de cette période correspondent aux priorités nationales des gouvernements des PTOM. La sélection de « **centres d'attention** » est basée sur les principaux domaines de coopération mentionnés dans les TdR :

Transport (principalement par air et par mer)	Infrastructures (routes, ports, eau)	Commerce	Environnement
--	---	-----------------	----------------------

Ainsi que le soutien à :

La bonne gouvernance	L'éducation et la formation professionnelle	Le développement du secteur privé
-----------------------------	--	--

L'équipe a noté que les PTOM considèrent également l'**énergie** comme un secteur important de la coopération.³¹ Ceci a été reflété dans les questions d'évaluation.³²

En outre, l'évaluation prend en compte les analyses des projets arrivés à terme et les analyses des projets des FED antérieurs encore en exécution sur la période de référence. Il est pertinent d'évaluer la coordination et les complémentarités entre les activités relevant de différents mécanismes et modalités, en tenant aussi compte du niveau régional. L'évaluation analyse également dans quelle mesure les recommandations des précédentes évaluations régionales, thématiques et sectorielles, dont les PTOM faisaient l'objet, ont été prises en compte dans le cycle de programmation actuel.³³ Comme mentionné précédemment, l'évaluation identifie les enseignements pertinents et émet des recommandations pour la stratégie et les programmes actuels et futurs, en gardant à l'esprit les objectifs du futur cadre de coopération.

³⁰ Lorsque cela sera pertinent par rapport aux questions d'évaluation, le rôle de l'Association des PTOM, l'OCTA, sera également intégré.

³¹ Par exemple, TEP vertes, programme régional dans le Pacifique (9ème FED). L'énergie est un enjeu crucial pour les PTOM (en matière d'accès, de coopération régionale et de technologies durables). Cf. les déclarations des PTOM lors du Forum PTOM, mars 2010.

³² La pêche (SFP – Partenariat en faveur d'une pêche durable) a également été mentionnée comme un domaine politique important. Elle est donc abordée dans le cadre de la QE8 ainsi que d'autres politiques de l'UE ayant trait aux PTOM car le SFP n'est pas une intervention de la CE.

³³ Jusqu'à présent, trois évaluations sont concernées : deux sur les Antilles néerlandaises et une sur les îles Turques et Caïques.

2 Objectifs et structure du rapport

D'après les TdR, sur la base de la méthodologie développée par l'Unité d'évaluation commune (UEC) de la Commission et conformément aux spécifications de la note de lancement, cette évaluation de niveau régionale se déroule en cinq phases :

- (i) Phase préparatoire ;
- (ii) Phase de documentation ;
- (iii) Phase de terrain ;
- (iv) Phase de synthèse regroupant les résultats de la phase de terrain et de la phase de documentation *et*
- (v) Phase de diffusion et suivi.

Le présent projet de rapport final est le résultat physique de la phase de synthèse. L'objectif principal de ce rapport est de :

- Présenter les réponses aux QE lors des études documentaires et de terrain ;
- Présenter des conclusions et recommandations.

Suite à la présentation du rapport de synthèse au GR et autres parties prenantes, leurs commentaires ont été pris en compte et intégrés dans le présent projet de rapport final.

Le rapport est structuré comme suit :

La section 3 ci-après donne un aperçu de la méthodologie appliquée dont une description complète est fournie à l'annexe XII. Les questions et réponses de l'enquête et les guides d'entretien de la phase de documentation sont dans les annexes VI-VIII. La liste des personnes rencontrées et la bibliographie de l'évaluation sont respectivement dans les annexes IX et X.

La section 4 donne un aperçu de la coopération, modalités et financement y compris, et de la logique générale qui se cache derrière ces interventions. La logique spécifique des interventions dans le cadre des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED est décrite dans l'annexe III. Des informations détaillées sur les programmes et les projets sont disponibles dans l'annexe XI.

La section 5 contient les réponses aux huit questions d'évaluation et les jugements sur lesquels elles se sont basées. Les indicateurs pour les jugements sont détaillés dans l'annexe V - matrice d'information. Le contexte spécifique aux PTOM est décrit dans l'annexe II.³⁴ Enfin, les conclusions et recommandations sont présentées dans les sections 6 et 7 respectivement.

Les Termes de référence de la présente évaluation figurent dans l'annexe 1.

³⁴ Dans le cas du Groenland, il comprend l'accord de partenariat UE-Groenland dans le secteur de la pêche et sa mise en œuvre.

3 Stratégie globale et méthodes pour les analyses

L'équipe a appliqué la méthodologie globale suivante pour répondre aux objectifs de l'évaluation (voir section 1.1.).³⁵

ETAPE 1

Une vue d'ensemble des interventions a été élaborée. Elle présente le soutien convenu entre l'Union européenne, les gouvernements des PTOM et les Etats membres auxquels ils sont associés. Cette vue d'ensemble définit le cadre de la coopération, notamment les objectifs, le calendrier, les allocations et sorties de fonds.

Les membres de l'équipe ont assisté au forum 2010 des PTOM à Bruxelles (mars), au cours duquel l'évaluation a été présentée et des informations ont été recueillies, notamment par le biais d'entretiens avec des représentants des PTOM et des Etats membres.

ETAPE 2

Dans les domaines définis par les QE, on s'est efforcé de formuler des observations équilibrées par rapport à la performance des interventions spécifiques, en fonction de leur programmation et de leur financement : définition du calendrier de ces activités et identification des résultats, durabilité et impact y compris.

Les rapports de performance et les évaluations au niveau stratégique, des programmes et des projets (y compris les suivis axés sur les résultats (ROM), les revues à mi-parcours (RMP), les revues fin de parcours (RFP) et sources ouvertes), agrémentés par des entretiens et des demandes écrites d'information et de documentation, constituaient les principales sources. Lorsque c'était possible, les observations ont été vérifiées par triangulation par l'équipe tout au long de l'évaluation.

Durant la phase de documentation, l'équipe s'est efforcée de dresser un inventaire complet des financements de la Commission en faveur des PTOM entre 1999 et 2009 (voir annexe XI). Cependant, il a été difficile de tracer tous les éléments. A cet effet, l'équipe a bénéficié de l'aide de l'Unité d'évaluation commune et des membres du GR. Le fait que la documentation de projet, y compris les rapports ROM et les informations concernant d'éventuels financements des PTOM issus de programmes et lignes budgétaires thématiques de la Commission, n'ait pu être identifiée que dans une mesure assez limitée représentait également un défi.³⁶

Un échantillon de projets a été défini en vue de se focaliser sur les principaux problèmes et opportunités émergents dans le cadre de la coopération entre la Commission et les PTOM. Toutefois, en ce qui concerne les PTOM, la formation d'un échantillon représentatif était impossible en raison de leur petit nombre et de leurs différences. L'échantillonnage a donc été orienté sur les initiatives les plus pertinentes ou innovantes, et lié aux critères du programme de visites terrain.

³⁵ La méthodologie est décrite de manière exhaustive dans l'annexe XII, qui contient également les détails des visites terrain.

³⁶ Dans la banque de données CRIS, aucun programme de ligne budgétaire thématique pour les PTOM n'a pu être trouvé. Les projets régionaux sont apparus, mais, à l'exception du Groenland, il n'y avait aucune référence à des fonds éventuellement acheminés vers un PTOM.

ETAPE 3

Les données et observations des étapes 1 et 2 ont été analysées afin de parvenir à des conclusions préliminaires pour chaque QE, et plus particulièrement en ce qui concerne les Critères de jugement (CJ) grâce à la logique des indicateurs. Ces résultats ont permis d'identifier des domaines qui nécessitaient des recherches complémentaires pour validation. Afin d'améliorer leur valeur opérationnelle, les nouvelles questions ont été qualifiées par la formulation d'hypothèses correspondantes à vérifier.

Alors que les sources d'informations écrites étaient en jeu à cette étape, des informations complémentaires et leur validation ont été recueillies par le biais d'entretiens et de réunions, notamment avec des membres du Groupe de référence, les services de la Commission à Bruxelles, l'OCTA et les représentations des PTOM à l'UE.

En ce qui concerne les informations sur les relations des PTOM avec les quatre Etats membres de l'UE, les services pertinents dans les Etats membres ont été consultés conformément à la liste de contacts fournie par l'UEC (mai-juin 2010).

L'équipe a conservé une attitude réceptive quant à la nature des résultats afin d'éviter de tirer des conclusions prématurées. Les domaines de recherche complémentaire identifiés ont constitué la base d'un questionnaire d'enquête sur les PTOM. Les réponses au questionnaire ont contribué à définir les méthodologies pour la poursuite des travaux, telles qu'une étude documentaire complémentaire, des entretiens, des réunions de groupes de discussion (Focus Group) et les visites sur sites projets. Elles ont ainsi servi à préparer la phase de terrain.

Encadré 3 : Enquête PTOM

Comme il n'était possible de mener des études terrain que dans neuf PTOM³⁷, il était important de consulter tous les PTOM bénéficiant de fonds du FED et les Etats membres concernés de manière uniforme lors de la phase de documentation. Le questionnaire comprenait des thèmes de recherche horizontaux, transversaux et sectoriels. Le questionnaire a été conçu pour permettre aux PTOM de faire part de leurs observations quant à leur perception de la coopération avec l'UE, pour refléter ce que l'équipe devait savoir ; ce que les représentants des PTOM souhaitaient ajouter et de façon suffisamment claire et concise pour obtenir le plus de réponses possibles. (voir annexe VI pour le questionnaire et la lettre de présentation). Presque tous les PTOM ont répondu au questionnaire (échantillons représentatifs des réponses en annexe VII).

Des guides d'entretien distincts pour chacune des catégories (représentants des quatre Etats membres, représentants des PTOM, OCTA, fonctionnaires impliqués de la Commission et de l'OCTA) ont été élaborés pour les entretiens de l'équipe (voir annexe VIII).

Sur la base de ce qui précède, le rapport documentaire a été élaboré conformément aux exigences des TdR.

Les observations et les conclusions préliminaires de la phase de documentation ont été validées au cours d'une réunion avec le Groupe de référence le 30 juillet 2010. Le Groupe de référence a apporté ses commentaires au projet de rapport documentaire lors de ladite réunion, puis les a formulés par écrit. Ces commentaires ont été pris en compte dans la version finale du rapport documentaire.

³⁷ Aruba, Antilles néerlandaises et Montserrat, îles Malouines et Groenland, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

ETAPE 4

Après approbation du rapport documentaire, l'équipe a commencé son travail de terrain (sept.-oct. 2010). Les limitations logistiques et budgétaires ont amené les membres de l'équipe à entreprendre des études terrain individuelles, tout en couvrant l'ensemble des Questions d'évaluation et les problèmes spécifiques à aborder avec chaque PTOM au nom de l'équipe entière. Les instruments méthodologiques suivants ont été utilisés :

- Une grille d'évaluation commune, appliquée dans la mesure du possible lors de toutes les visites terrain et utilisée comme base pour les guides d'entretien propres aux PTOM (voir annexe XII) ;
- Des guides d'entretien sectoriels spécifiques, à utiliser pour une étude approfondie des projets choisis dans les différents PTOM (voir annexe : XII).

Les projets choisis relatifs aux QE³⁸ ont couvert une grande partie de l'appui sectoriel de l'UE.³⁹ En sus des projets et programmes mentionnés ci-après, les experts ont couvert des projets régionaux et des Questions d'évaluation générales au cours des visites terrain, y compris les préparations pour le 10^{ème} FED et le suivi de l'enquête PTOM. Pour les détails, voir les annexes VI, VIII, XI, XII du rapport, Vol.2.

Tableau 2 : Projets au centre de l'étude terrain portant sur la période 1999-2009

PTOM	Projets soutenus par l'UE	Allocation (M€, approximation)	Secteur
Aruba	Parc national Arikok, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED	7,4	Environnement
Antilles néerlandaises	Système d'assainissement, Bonaire, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED, (3 projets)	21	Environnement
	Soutien au programme développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises 8 ^{ème} FED	3,5	EFP
	Restauration du pont de la Reine Emma, 9 ^{ème} FED	5	Environnement
Montserrat	Nouvel aéroport, réimplantation, réhabilitation économique, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED	40,8	Transport, reconstruction
Iles Malouines	Soutien STABEX, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED	8,3	Pêche et développement agricole, accent sur les transports
Groenland	Accord de partenariat (éducation) *	25,0 par an	Education
Mayotte	Aquaculture marine, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED	0,5	Environnement
	Développement durable, 9 ^{ème} FED	2	Environnement
Nouvelle-Calédonie	Education/Formation professionnelle et insertion, 9 ^{ème} FED	21,5	EFP

³⁸ Voir également l'annexe XI pour des détails financiers sur les projets sélectionnés à inclure dans les études terrain.

³⁹ Voir l'inventaire des projets en annexe XI, ou pour un aperçu : Tableau 2.

Polynésie Française	Projet de traitement des eaux usées, 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED	20	Environnement. Accent sur les transports
Wallis & Futuna	Projets de transport (ports) et AT associée, 9 ^{ème} FED	8,5 + 2,75	Transport

* Sur la base de la récente RMP de l'accord de partenariat. En outre, le soutien à la politique sectorielle faisant partie de l'accord commercial conclu entre l'UE et le Groenland en matière de pêche a également été étudié.

Lors des visites terrain à *Montserrat*, aux îles *Malouines*, et à *Wallis & Futuna*, la priorité a été donnée aux transports, à l'énergie et à l'appui budgétaire⁴⁰. En *Nouvelle-Calédonie*, la visite terrain s'est focalisée sur l'Education et la formation professionnelle (EFP). (Au *Groenland*, les références à l'Education et à la formation professionnelle sont basées sur la récente RMP⁴¹). Au *Antilles néerlandaises*, l'accent a été mis sur l'environnement, l'assainissement urbain et le traitement des déchets ; à *Aruba*, sur les ressources naturelles et la gestion des zones côtières ; à *Mayotte* sur la gestion des ressources en eau et le projet de soutien à l'assistance technique pour le secteur de l'environnement. En *Polynésie française*, l'accent a été mis sur l'intégration régionale et le commerce, même si ces sujets ont été abordés sur l'ensemble des visites terrain. Les questions liées aux valeurs européennes, à la sensibilisation et à la visibilité de l'UE, à la coordination et à la cohérence, à la valeur ajoutée et à la transversalité ont été intégrées dans toutes les visites terrain.

Les résultats préliminaires ont été validés (ou non) par le biais de visites sur site choisies et représentatives, et certaines informations manquantes ont été obtenues sur le terrain. Ainsi, l'équipe a été en mesure de finaliser son évaluation sur la coopération UE-PTOM, de vérifier ses résultats par triangulation et d'entreprendre des analyses de synthèse à partir des QE et des résultats liés aux PTOM. Sur la base de la validation des résultats, l'équipe a formulé ses conclusions et ses recommandations préliminaires. Celles-ci ont été discutées lors de la réunion de débriefing du Groupe de référence le 6 décembre 2010.

ETAPE 5

Suite à la réunion de décembre, l'équipe a fait le point sur ses résultats et conclusions d'après les commentaires issus de la réunion du GR, et a arrêté ses conclusions et recommandations dans le projet de rapport final. Les conclusions sont fondées sur les résultats validés tels qu'exprimés dans les réponses aux QE et les recommandations sont fondées sur les conclusions.

Les résultats, conclusions et recommandations couvrent quatorze pays et territoires, qui partagent les mêmes conditions et objectifs cadres dans leur coopération avec l'UE, mais qui demeurent relativement différents à plusieurs égards : en termes de caractéristiques climatiques et socio-économiques d'une part, mais également par rapport à leur statut juridique vis-à-vis des quatre Etats membres de l'UE.

Certains résultats sont donc propres à un seul PTOM, et d'autres à des catégories de PTOM. Par conséquent, alors que la plupart des conclusions et recommandations s'appliquent à l'ensemble du groupe, d'autres font référence à certains PTOM en particulier.

⁴⁰ Dans le cas des îles Malouines, il n'y a pas de soutien dans ce secteur, mais ce choix permet d'inclure situation d'isolement général de certains PTOM. Les transports ont été inclus dans les études de terrain à Mayotte concernant le DOCUP pour le 10^{ème} FED.

⁴¹ La visite terrain du Groenland englobait la coopération UE-Groenland dans le secteur de la pêche (voir Annexe XII).

Enfin, il est à noter que le fait de couvrir des PTOM nombreux et divers à travers neuf missions terrain effectuées par des personnes différentes, ainsi que les questions soulevées par les nombreuses parties prenantes en cours de processus, ont rendu difficile l'élaboration d'un rapport aussi concis que souhaité.

4 Modalités de coopération et financement

4.1 Généralités

Pour la période **1998-2002 (8^{ème} FED)**, le Fonds européen de développement a alloué **115 M€** aux PTOM, dont **10 M€** pour les fonds régionaux.

Entre **2002 et 2007 (9^{ème} FED)**, les PTOM ont perçu **145 M€** du FED. Depuis 2002, la Commission a établi une stratégie de coopération pour le développement de chaque PTOM, sous forme d'un Document unique de programmation.

En outre, sur la période d'évaluation 1999-2009, les PTOM ont reçu 59 M€ via la Banque européenne d'investissement (BEI).⁴²

L'appui budgétaire (général ou sectoriel) est l'instrument privilégié de la coopération dans le cadre du 9^{ème} FED et par défaut du 10^{ème} FED (cf. art. 4 et 5 des réglementations de mise en œuvre). Par conséquent, l'utilisation des modalités de projet demeure une exception, qui doit être justifiée et approuvée de manière appropriée. La modalité de projet prend la forme d'un projet majeur par PTOM par FED⁴³ (cf. art. 20 de la Décision d'association outre-mer).

Sur la période **2008-2013 (10^{ème} FED)**, **286 M€** ont été alloués aux PTOM :

- **195 M€** au titre de programmes spécifiques (tous les PTOM dont le PNB par habitant est inférieur à la moyenne de l'UE) ;
- **40 M€** pour la coopération et l'intégration régionale ;
- **30 M€** ont été alloués pour financer la facilité d'investissement BEI-PTOM gérée par la BEI. La BEI met également à disposition 30 M€ pour des prêts à partir de ressources propres (hors FED) conformément à l'annexe II B de la DAO ;
- **6 M€** pour l'assistance technique ;
- **15 M€** pour l'aide d'urgence.

L'origine des sources de financement est souvent répartie entre les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED, c'est pourquoi, du point de vue de l'évaluation, il convient d'observer les résultats spécifiques sans tenter de remonter à la source. Il existait un important arriéré financier issu des 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED qui a été transféré au 9^{ème} FED conformément aux dispositions de la DAO et de son règlement de mise en œuvre⁴⁴ au début de la programmation du 9^{ème} FED. Certains PTOM ont bénéficié de transferts STABEX (Mayotte et les îles Malouines).⁴⁵

⁴² Voir : <http://www.eib.org/projects/loans/regions/acp/index.htm?lang=en&start=1999&end=2009> (Aruba 2,5 M€, Iles Vierges britanniques 5 M€, îles Malouines 1,5 M€, Polynésie française 25 M€, Nouvelle-Calédonie 7 M€, îles Turques-et-Caïques 3 M€, et 15 M€ pour l'ensemble des mécanismes de financement des PTOM).

⁴³ Wallis et Futuna et la Polynésie française par exemple, où l'appui budgétaire a été interrompu pour différentes raisons spécifiques, notamment de capacité de gestion et politiques.

⁴⁴ Règlement (CE) n°2304/2002 de la Commission du 20 décembre 2002 en application de la Décision du Conseil 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la Communauté européenne (« Décision d'association outre-mer, DAO »).

⁴⁵ Dans les îles Malouines, le STABEX a été mis en œuvre pour réduire l'isolement et renforcer l'économie rurale. La contribution de la CE s'est élevée à 2 465 916 €. Elle a été utilisée pour améliorer la qualité de la production agricole, aider à la diversification de l'aquaculture, fournir une production d'électricité rurale durable et faciliter l'accès maritime par la construction de rampes de mer et de jetées. Les transferts STABEX en faveur de Mayotte étaient destinés au développement des filières de commercialisation de la vanille et des huiles essentielles (*ylang-ylang*) (380 486 €).

Les PTOM sont éligibles pour participer à des programmes de l'UE et en recevoir les financements tels que le programme cadre de recherche ; les programmes d'éducation et de formation ; le programme cadre sur la compétitivité et l'innovation et les programmes culturels et audiovisuels, comme signe de leur appartenance à la famille européenne. Les PTOM peuvent également prétendre à des financements issus de toutes les lignes budgétaires thématiques relatives au programme de développement de l'UE, bien que le critère de pauvreté dans de nombreuses lignes budgétaires, par exemple la sécurité alimentaire, font qu'il est difficile pour les PTOM de remplir les conditions nécessaires.⁴⁶

Dans la pratique, au cours des dix dernières années, la coopération pour le développement entre la Commission et les PTOM s'est focalisée sur le secteur des infrastructures de transport. Le secteur de l'environnement, à savoir à la fois la gestion et la protection des ressources naturelles, la prévention des catastrophes et la gestion des déchets, a également été intégré dans les stratégies, compte tenu des défis environnementaux auxquels les îles et leurs économies doivent faire face dans le contexte de changement climatique mondial. Une part considérable des fonds pour les « transports et la formation professionnelle » a été canalisée grâce à l'Appui budgétaire sectoriel (ABS).

Un cofinancement avec les Etats membres de l'UE liés à des PTOM est en place, mais en pratique sa mise en œuvre est compliquée en raison des différents cycles de financement et d'approbation. Il existe des exemples comme Pitcairn et Montserrat, où les contributions des Etats membres en termes d'investissements n'ont cependant pas encore été sécurisées bien que ces investissements (en faveur des zones portuaires) aient été inscrits dans des accords de financement. Il n'existe pas de financement commun pour les PTOM liés à la France et au Danemark sur une base projet. D'autre part, les PTOM sont libres de cibler des transferts financiers des Etats membres à tous les niveaux de leurs politiques sectorielles, ce qui conduit à des « financements communs dissimulés », étant donné que les projets de l'UE viennent compléter la mise en œuvre des politiques sectorielles. Cela s'applique à l'EFP en Nouvelle-Calédonie, aux projets d'assainissement en Polynésie française ainsi qu'au secteur de l'éducation au Groenland. Des exemples de financement de projets conjoints pour les Antilles néerlandaises sont disponibles à l'annexe II. La pratique consiste ici à acheminer les fonds à travers la même agence de mise en œuvre, afin de n'avoir qu'une seule unité de mise en œuvre. Le tableau ci-dessous reflète les informations disponibles sur la coopération de l'UE, en fonction des informations fournies sur le site internet de la Commission. L'appui budgétaire sectoriel est marqué en bleu.

⁴⁶ Sur la période 2007-2013 voir le règlement CE N° 1905/2006 du Parlement et du Conseil du 18 décembre 2006 instituant un instrument de financement de la coopération pour le développement. En outre la DAO, qui est applicable jusqu'au mois de décembre 2011, fixe les conditions d'éligibilité des PTOM pour les activités thématiques de l'aide au développement financée par le budget général de l'Union européenne

Tableau 3 : Principaux projets dans la région PTOM par secteur 1998-2013

	Total 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED	Infrastructure/ Transport	Infrastructure Assainisse- ment de l'eau	Environne- ment	Education / Formation professionnelle	Autres
Région Caraïbes						
Anguilla (x)	26 495 246	Projet				
Iles Caïmans (X)	1 600 063	-	-	-	-	Prêts BEI, fonds de l'UE
Montserrat	40 806 175	Reconstruction				Commerce dans les services, prêt BEI
Iles Turques-et- Caïques	28 187 430	ABS, projet : routes, port	Projet			
Iles Vierges britanniques	5 020 000	-	-	-	-	-
Aruba	8 800 000 ⁴⁷			Projets : Parc national Arikok		Projet de musée national
Antilles néerlandaises	112 879 342	Projet d'infrastructures urbaines (zones défavorisées), restaurations historiques, pont flottant	Projet d'assainis- sement et de distribution d'eau		Développement pour la jeunesse	
Total Région	223 788 256	XXX	XX	X		X
Région Pacifique						
Nouvelle- Calédonie	74 283 579	Projets : routes			ABS Formation professionnelle	SYSMIN, Diversificati on éco- nomique
Wallis et Futuna	42 768 257	Projets : bâtiments scolaires, routes		Conserva- tion des ressources en eau		
Polynésie française	70 179 930	Projet de logements	Projet d'assainis- sement de l'eau			Développe- ment de l'industrie des perles
Pitcairn	4 750 000	ABS ; projets air/route				
Total Région	191 981 766		x	x	x	x
Région Atlantique Nord						
Groenland	25 000 000 par an (prix indice 2006) depuis 2007* (financés par le budget général de l'UE)				ABS Education	Soutien à la politique sectorielle de la pêche
St Pierre-et- Miquelon	44 140 000	ABS	Projet eaux usées & ABS	ABS		ABS, développe- ment économi- que
Total Région	69 140 000	x		x	x	
Région Atlantique						

⁴⁷ Ce chiffre est basé sur la réponse au projet de rapport documentaire reçu de l'Ordonnateur territorial Aruba et ne correspond pas à celui généré dans la base de données CRIS.

	Total 8 ^{ème} , 9 ^{ème} et 10 ^{ème} FED	Infrastructure/ Transport	Infrastructure Assainisse- ment de l'eau	Environne- ment	Education / Formation professionnelle	Autres
Sud						
Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha	34 973 357	ABS				
Malouines	8 252 715	ABS		ABS	ABS	STABEX, développe- ment des échanges
Territoires français du Sud et de l'Antarctique	600 000	-	-	Projet environne- ment	-	-
Total Région	43 826 072	xx				x
Région Océan Indien						
Mayotte	59 570 480			Projets de reforesta- tion, drainage de l'eau de pluie, traitement des déchets		STABEX, Projet : capacités administra- tives
Total Région	59 570 480			x		x
Total Toutes régions	588 306 574	xxx	x	xx	x	x

**Remarque : Fondé principalement sur les 9^{ème} et 10^{ème} FED et sur l'accord de partenariat du Groenland. Outre l'ABS sur l'éducation, l'accord sur la pêche avec le Groenland entraîne le transfert annuel de 15,8 M€ sur conditions commerciales (y compris une réserve financière de 1,54 M€ pour les quotas supplémentaires de capelan et / ou de morue, indice de prix 2006), dont une partie doit être utilisée pour soutenir la politique de développement sectorielle.*

4.2 Conditions cadres pour la coopération et l'intégration régionale

« L'intégration graduelle dans les économies régionales et mondiales » figure comme l'un des principaux objectifs, confirmé et renforcé à l'article 1 de la décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association PTOM-UE, et conformément aux principes énoncés aux articles 198 à 204 du traité.

Dans le cadre du 8^{ème} FED, un montant unique de 10 M€ a été octroyé à l'ensemble des PTOM du monde au titre de la coopération régionale. Dans le cadre du 9^{ème} FED, ce montant a été porté à 25,9 M€ (8 M€ alloués au titre du 9^{ème} FED, et 17,9 M€ issus des reliquats des FED précédents).

Les relations commerciales privilégiées établies avec l'UE, ainsi que les limites légales dans l'autodéfinition d'un régime de droits de douane spécifique pour la plupart des PTOM semblent être, à certains égards, un obstacle à l'intégration régionale. La libéralisation des échanges régionaux à travers l'harmonisation des grilles tarifaires comme avancée majeure vers l'intégration régionale est un objectif clé pour la plupart des Organisations d'intégration régionale (OIR). Toutefois, les PTOM n'y trouvent pas nécessairement un intérêt économique, et n'ont pas toujours l'autonomie législative pour le faire. S'ils participent aux OIR, les PTOM situés dans les Caraïbes ne peuvent pas en être membres, à moins d'une dérogation (à l'instar de Montserrat dans le cadre du Marché Commun des Caraïbes). Ils peuvent au mieux bénéficier d'un statut d'associé (îles Turques-et-Caïques) ou d'observateur (Antilles néerlandaises, AN). La question de l'implication éventuelle des PTOM dans les APE

reste ouverte. Les motivations par rapport à l'intégration économique sont diverses, mais les domaines de coopération économique régionale sont encore très confus.

Comme les PTOM ne peuvent adhérer à des Organisations d'intégration économique régionale du fait de leur statut (l'adoption d'accords internationaux est une prérogative de l'EM auquel ils sont liés), certains PTOM créent des relations avec leurs voisins régionaux dans d'autres domaines, tels que l'environnement, la culture, le tourisme et l'éducation⁴⁸, même si l'UE n'est pas partenaire. En général, les initiatives de coopération de ce type jouent un rôle crucial, en créant une opportunité pour les habitants du Pacifique de se rencontrer et de renforcer leur sentiment d'appartenance à la région.

Les programmes régionaux du FED ont largement soutenu ces initiatives. Les activités financées sont extrêmement variées et ne permettent pas d'établir une stratégie de coopération avec l'UE clairement définie ; et elles diffèrent également d'une région et d'un territoire à l'autre. En finançant, par exemple, un institut de tourisme régional ou de recherche qui associe un ou plusieurs PTOM dans son programme, l'allocation de la contribution de l'UE à un PTOM spécifique ne peut pas être tracée. La même logique s'applique au soutien d'initiatives régionales dans les domaines de l'exportation (Anguilla), l'environnement et la prévention des catastrophes naturelles (Montserrat), les TIC (PTOM des Caraïbes), le tourisme (AN, ITC), les services publics et la santé (laboratoires d'analyses médicales, VIH-Sida).

Durant la majeure partie de la période d'évaluation, l'accès des PTOM aux programmes régionaux a été entravé par le manque d'interface institutionnelle avec les institutions financées dans le cadre de ces programmes. L'amélioration de leur capacité à accéder à ces ressources, et par conséquent à interagir au niveau régional, était l'une des attentes ayant renforcé l'Association des PTOM.

4.3 Efficacité des décaissements

Le problème de l'efficacité est traité dans la QE 2. La section ci-dessous vise à donner un aperçu des allocations de fonds par secteur, des passations de marchés et des décaissements, liés à la modalité « projet » ou « appui budgétaire ».

La vitesse des décaissements est un bon moyen de mesurer l'efficacité. Les données sur les programmes UE entrepris dans les PTOM, enregistrées dans la base de données CRIS, ont été analysées par secteur et PTOM.

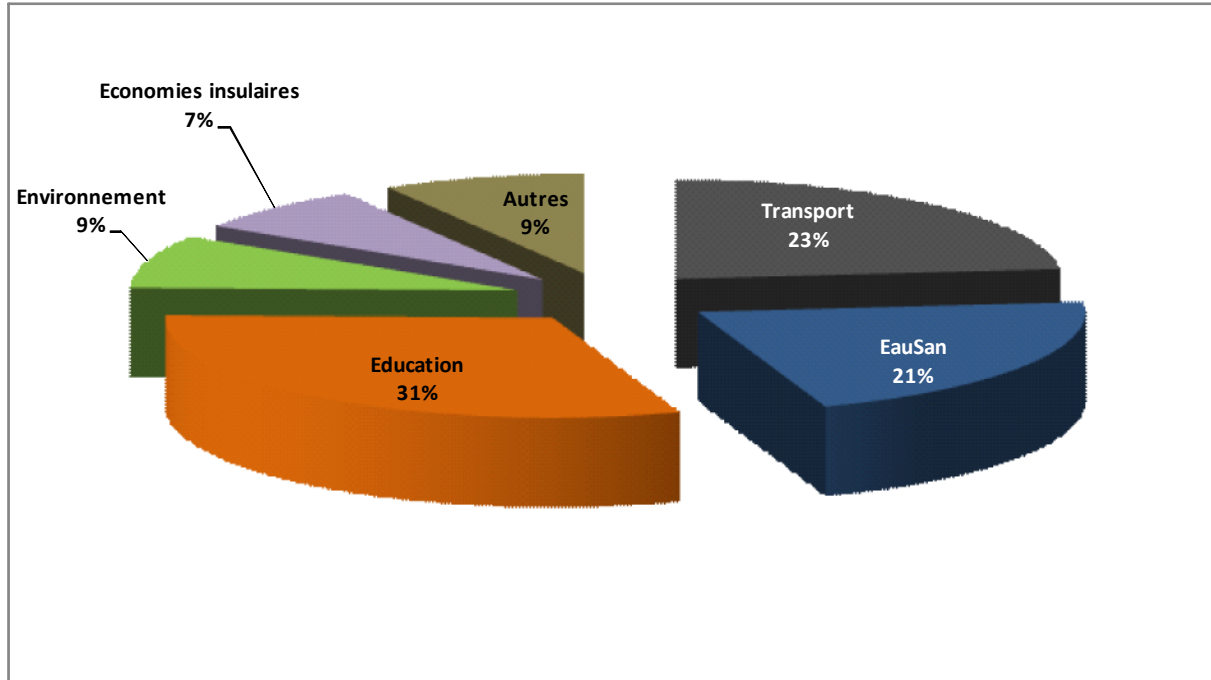
Afin d'éviter de fausses interprétations, certains domaines de dépenses ont été exclus de cette analyse, notamment :

- Les programmes régionaux (parce qu'ils sont influencés par la performance de bénéficiaires qui ne sont pas des PTOM) ;
- Le financement du 10^{ème} FED (car dans la plupart des cas, il est encore en phase de programmation) ;
- Le financement des secours en cas de catastrophe (par exemple en cas d'ouragans.)

⁴⁸ Parmi les initiatives régionales existantes, on trouve par exemple, les Jeux du Pacifique, Le Festival du Film Océanien (FIFO), la Conférence pour la Jeunesse du Pacifique, le salon du Tourisme.

Les secteurs présentent des caractéristiques différentes en termes de vitesse de décaissement et d'instruments d'aide. Il est donc approprié de commencer par prendre note des allocations sectorielles dans les PTOM comme indiqué dans la Figure 2 ci-dessous.

Figure 2 : Allocations sectorielles des PTOM (période 1999-2009)



Source : Compilation fondée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

Le financement des PTOM par secteur est présenté dans le tableau 4 ci-après, en termes de fonds alloués, de fonds contractés et de fonds décaissés. Le rythme de décaissement pour chaque secteur est présenté en pourcentages. Dans la plupart des cas, plus de 80 % des fonds ont été alloués. Le secteur de l'éducation affiche le taux le plus élevé, tant en termes de fonds contractés que de fonds décaissés. Cela reflète en partie les importantes allocations octroyées au Groenland, versées par le biais de l'appui budgétaire (et financées par le budget de l'UE, non par les fonds du FED).

Dans les deux secteurs des infrastructures, la performance a été relativement plus lente. De nombreux chantiers ont été entrepris dans le cadre des modalités de projet, et la mise en œuvre des infrastructures est lente par nature dans ce cadre-là, en raison du temps nécessaire aux phases de conception et de mise en œuvre. Le passage de la phase de planification à la phase de mise en œuvre a été, dans l'ensemble, particulièrement long pour les projets environnementaux.

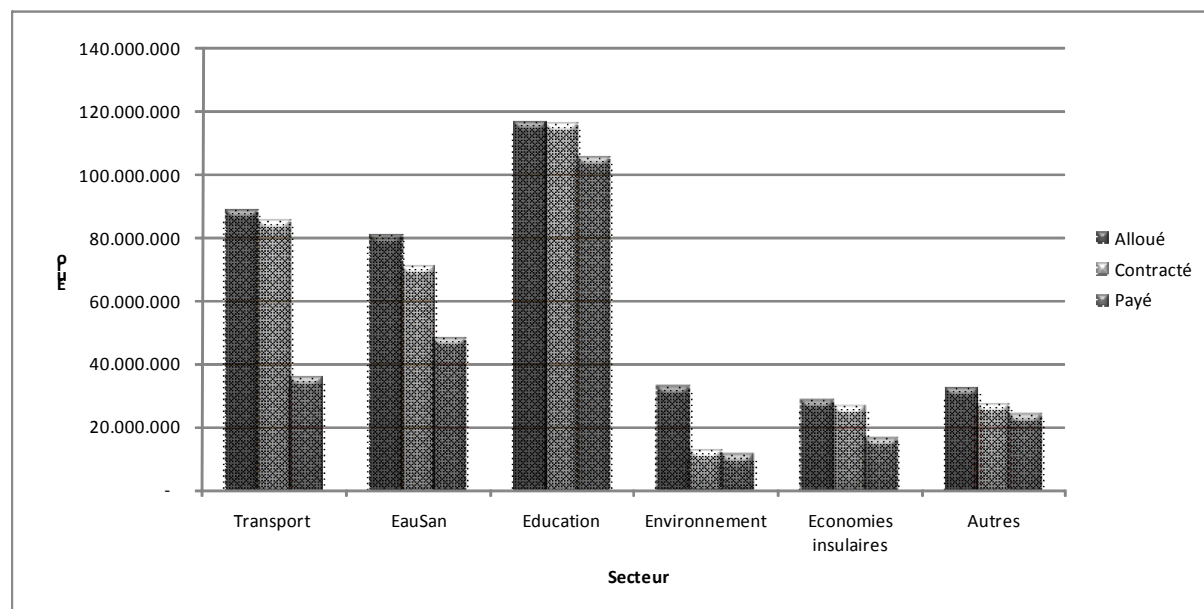
Tableau 4 : Financement des PTOM par secteur – Passation de contrats et décaissements (en €) (période 1999-2009)

	Alloué	Contracté	Payé	% de l'allocation contractée	% de l'allocation payée
Transport	88 813 217	85 277 834	35 622 766	96,0%	40,1%
Assainissement de l'eau	80 778 532	70 787 063	47 882 635	87,6%	59,3%
Education	16 487 070	116 143 225	105 423 458	99,7%	90,5%
Environnement	32 861 268	12 689 653	10 974 746	38,6%	33,4%
Economies insulaires	28 373 825	26 821 553	16 263 482	94,5%	57,3%
Autres	32 211 508	27 299 928	23 848 621	84,8%	74,0%
TOTAL	379 525 419	339 019 255	240 015 707	89,3%	63,2%

Source : Compilation fondée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

Les mêmes données sont représentées dans la figure ci-dessous.

Figure 3 : Financement des PTOM par secteur : Passation de contrats et décaissements (en €) (période 1999-2009)

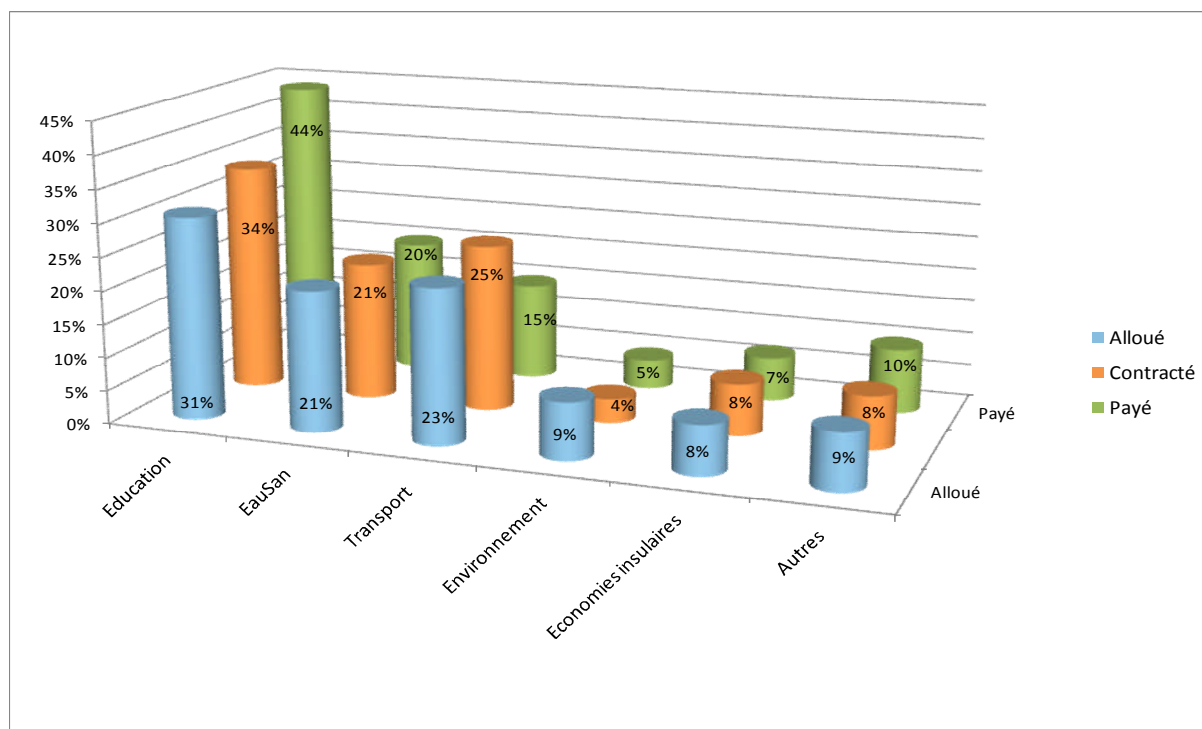


Source : Compilation fondée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

Le tableau 4 et la figure 4 ci-dessous fournissent une synthèse de la répartition des fonds entre secteurs pour tous les PTOM. Cela met clairement en évidence la place de l'éducation en tant que secteur le plus important en termes budgétaires, avec environ 30 % du total. Cela reflète en partie l'importance du soutien apporté au budget de l'éducation au Groenland. Le secteur de l'éducation est suivi par les secteurs du transport et de l'eau/assainissement, qui représentent ensemble près de 45 %. Le reste des allocations budgétaires est réparti entre

l'environnement, une large catégorie d'économies insulaires et autres, y compris l'assistance technique transversale.

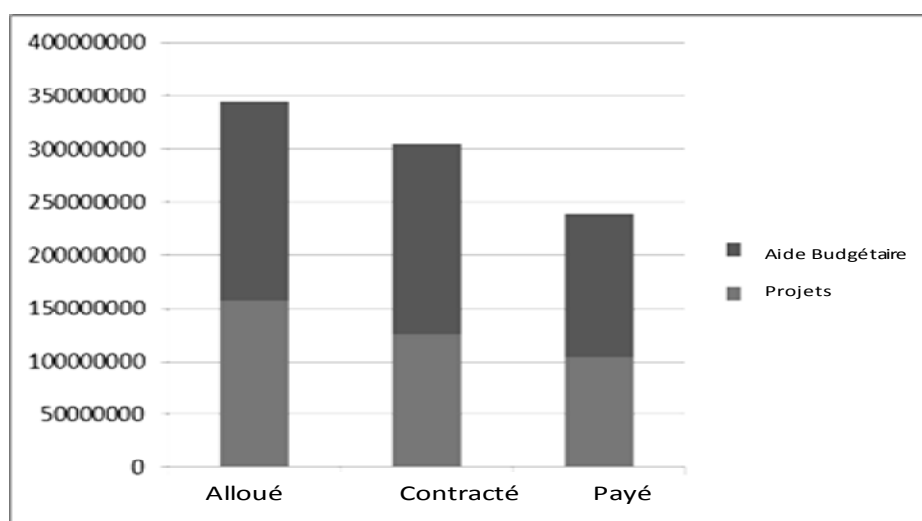
Figure 4 : Allocations sectorielles des PTOM et mise en œuvre (période : 1999-2009)



Source : Compilation fondée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

En termes de financements par instrument, la Figure 5 illustre l'équilibre entre les projets et l'appui budgétaire. Dans le cadre du 10^{ème} FED, l'appui budgétaire est l'instrument à utiliser par défaut et doit être appliqué lorsque les conditions le permettent.

Figure 5 : Financement par instrument hors projets régionaux (en €) (période 1999-2009)

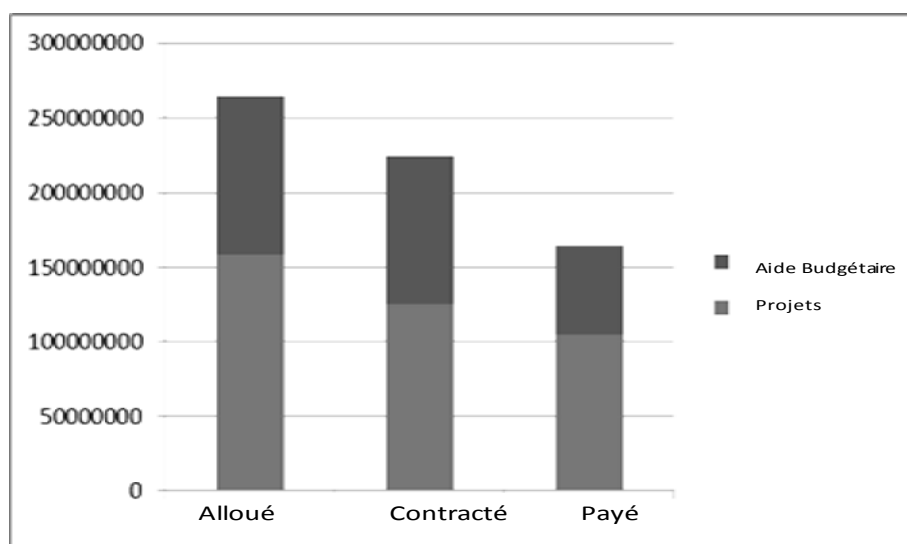


Source : Compilation fondée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

Cependant, la place apparemment prépondérante de l'appui budgétaire reflète partiellement l'allocation élevée octroyée au Groenland, qui a pris la forme d'appui budgétaire dans son intégralité. Comme illustré dans la figure 6 ci-dessous, si l'on exclut les données du

Groenland, l'équilibre relatif entre les deux instruments évolue et l'appui budgétaire représente une part moins importante. La question de la prévisibilité de l'appui budgétaire sera davantage explorée dans la QE2 concernant l'efficacité d'une manière générale.

Figure 6 : Financement par instrument hors projets régionaux et Groenland (période 1999-2009)



Source : Compilation basée sur les données issues de la base de données CRIS (état de juillet 2010)

4.4 Logique d'intervention de la stratégie pays et Programmes indicatifs (PI) des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED

4.4.1 Synthèse de la logique d'intervention « ex-ante »

La section suivante décrit la stratégie spécifique et la logique d'intervention de l'assistance de la Commission en faveur des PTOM. Pour ce faire, deux moyens sont utilisés :

- Un « schéma consolidé des effets attendus ». Ce schéma est une synthèse basée sur les schémas annexés pour les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED et les schémas sectoriels ; et
- Un résumé écrit des principaux éléments de la stratégie, en faisant référence au « schéma des effets attendus ».

Schéma consolidé

Les schémas qui couvrent les logiques d'intervention des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED ⁴⁹ (inclus dans l'annexe 3) et le schéma consolidé (annexe 3, ainsi que la Figure 7 ci-dessous) sont divisés en cinq colonnes :⁵⁰

- Les fondements des activités de la Commission soutiennent les PTOM : cette colonne représente la hiérarchie du cadre politique de l'UE par rapport au soutien spécifique de la Commission en faveur des PTOM. Elle montre également que la mise en œuvre de la coopération de la Commission dépend des politiques des gouvernements des PTOM, dans la mesure où elles sont liées aux politiques des PTOM des quatre Etats membres ;
- Activités de l'UE : cette colonne représente les principales catégories d'activités de la Commission ;
- Produits : cette colonne présente les premiers changements qui doivent résulter des efforts des PTOM combinés au soutien de l'UE ;
- Résultats: cette colonne présente les effets attendus au niveau sociétal dans les PTOM.
- Impacts : cette colonne indique le changement souhaité à moyen et long terme que doit apporter la coopération de la Commission jusqu'à l'impact final cumulé du développement économique et social, de la réduction de la pauvreté et de relations économiques plus étroites entre l'UE et les PTOM.

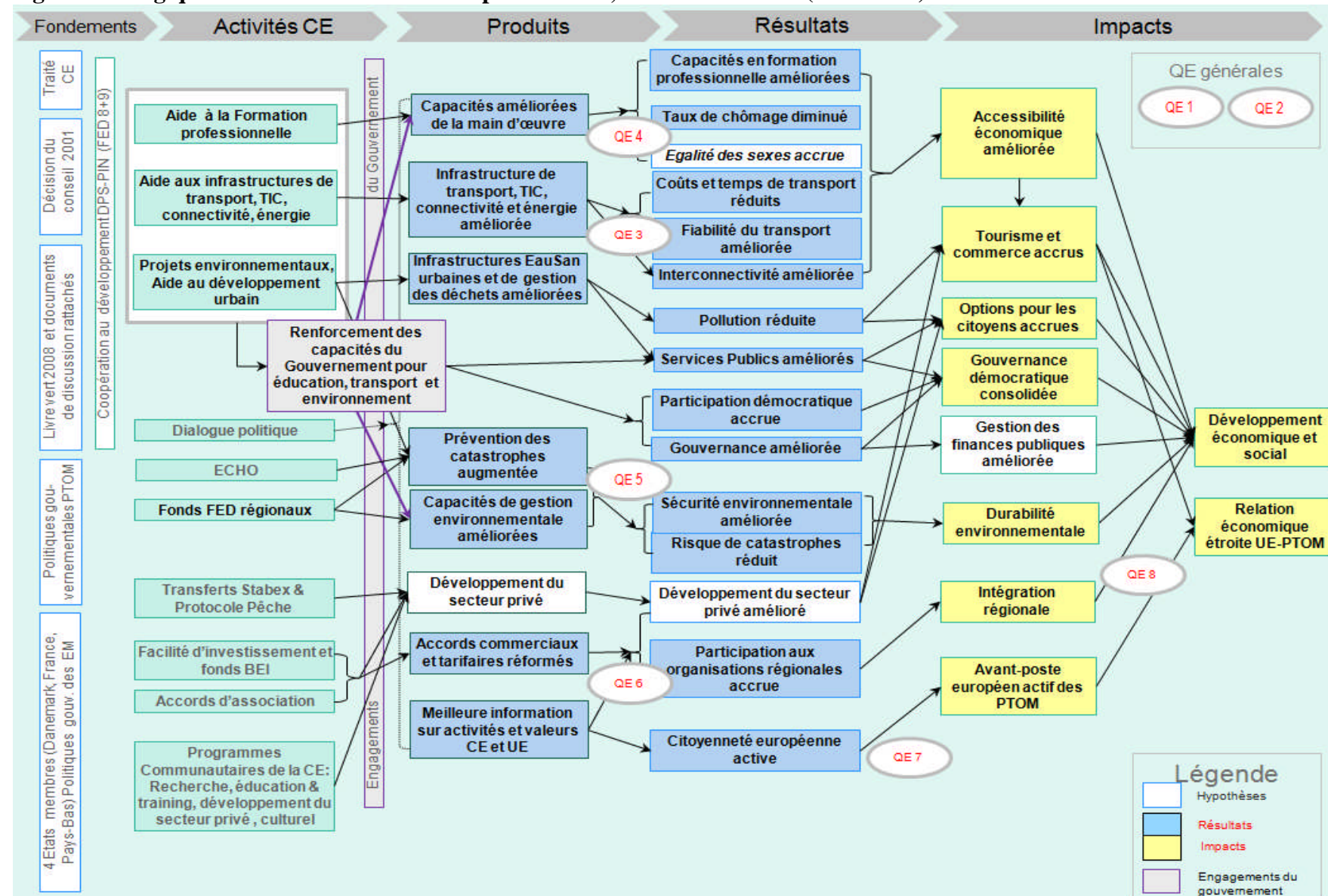
Bien que la majorité des « cadres » du schéma soient dérivés de politiques générales et de stratégies spécifiques, les « cadres de couleur blanche » fournissent des hypothèses explicites ou implicites sur les liens logiques, que l'équipe d'évaluation devait introduire pour compléter les maillons de la chaîne.

Le schéma consolidé montre également la position logique des Questions d'évaluation. Six Questions d'évaluations (QE 3 à 8) sont directement liées à la logique d'intervention, tandis que deux questions (QE 1, QE 2) traitent de la stratégie dans son intégralité et ne sont pas liées aux relations de cause à effet de la stratégie globale des PTOM.

⁴⁹ En ce qui concerne les différences globales entre les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED voir description p.18. En ce qui concerne le contenu spécifique des 8^{ème} et 9^{ème} FED voir l'Annexe 11.

⁵⁰ « L'adoption par le gouvernement » n'est pas incluse en tant que colonne supplémentaire, car prendre en considération les nombreux aspects du gouvernement dans le cas des PTOM mènerait trop loin.

Figure 7 : Logique d'intervention consolidée pour les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED (1998-2009)



4.4.2 Synthèse des principaux éléments de la logique d'intervention

Il est à noter que le schéma ci-dessus est quelque peu artificiel puisque c'est l'équipe d'évaluation qui a créé la logique sur laquelle il se base. Les documents officiels ne reflètent pas cette logique aussi clairement que le présent rapport.

La **première colonne**, « Fondements », décrit l'évolution des politiques d'orientation de l'UE et des PTOM. Pour le 10^{ème} FED, en l'absence de DOCUP, le « Livre vert » et les documents qui ont suivi sur la coopération actuelle et à venir entre la Commission et les PTOM, définissent les intentions de ladite coopération.

La **deuxième colonne**, « Activités de l'UE », illustre les instruments du soutien de l'UE dans le cadre de la coopération pour le développement (8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED).

La **troisième colonne**, « Produits », illustre les résultats attendus au niveau des interventions en termes de produits.

La **quatrième colonne**, « Résultats », présente les principales contributions attendues pour des changements au niveau sociétal résultant du soutien de la Commission.

La **cinquième colonne**, « les impacts », illustre les principales contributions attendues en faveur de changements à moyen et long terme résultant de la coopération de la Commission.

5 Questions d'évaluation et réponses

5.1 Portée des questions d'évaluation

Le choix des Questions d'évaluation a été largement déterminé par les TdR, la formulation de la logique d'intervention, l'importance relative de facteurs spécifiques aux interventions, et le degré de représentation des PTOM constaté au cours des études préliminaires de l'équipe. La taille des interventions et le degré de représentation des PTOM au cours des interventions ont joué un rôle significatif.⁵¹

Les centres d'attention des TdR, en ce qui concerne les principaux secteurs de coopération, se retrouvent dans :

- Les QE 3 à 5, qui couvrent les principales questions relatives à la coopération dans les infrastructures de transport, les domaines de **l'éducation et de l'environnement**, notamment les questions liées à l'énergie.
- La QE 6 couvre **l'intégration régionale**, y compris le commerce.
- Le **développement du secteur privé** est couvert par les QE 4 et 5.
- La **bonne gouvernance** est couverte par la QE 7 et par la QE 2 en ce qui concerne la gestion financière.
- L'équipe a constaté que l'identification et l'importance des **valeurs fondamentales européennes** dans la coopération sont un concept central pour la coopération UE-PTOM. Notamment par rapport au développement des modalités de la coopération future. La QE 7 traite de ce sujet.
- La QE 8 traite d'une question centrale dans le cadre de cette évaluation. Il s'agit de la **double appartenance des PTOM**, à la fois à la « famille » de l'Union européenne et à un Etat membre spécifique. La QE mettra l'accent sur la valeur ajoutée, la coordination et la complémentarité de la coopération.
- Enfin, les deux QE générales, les QE 1 et 2, abordent le thème de la gestion stratégique globale. La première porte sur la cohérence de la coopération avec les objectifs politiques de l'UE et des PTOM. La deuxième traite de l'efficacité et de la rentabilité de la coopération.

⁵¹ La QE 4 présentée lors de la réunion de lancement sur les infrastructures urbaines a été abandonnée sur la base de ces critères.

Tableau 5 : Aperçu des questions d'évaluation

QE 1	Dans quelle mesure la coopération de la Commission avec les PTOM a-t-elle répondu aux objectifs politiques de l'UE et des PTOM, et aux besoins de la population des PTOM ?
QE 2	Dans quelle mesure les mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE et leur gestion ont-ils été propices à la réalisation des objectifs de la coopération ?
QE 3	Dans quelle mesure l'aide de l'UE en faveur du développement de l'infrastructure de transport, de connectivité et d'énergie a-t-elle contribué à réduire l'isolement des PTOM ?
QE 4	Dans quelle mesure l'aide de l'UE en faveur de l'Education et de la formation professionnelle (EFP) a-t-elle contribué à améliorer les compétences de la main d'œuvre dans les PTOM et les options de leurs citoyens en matière d'emploi ?
QE 5	Dans quelle mesure l'aide de l'UE aux PTOM a-t-elle contribué à augmenter la capacité des POTM à gérer les risques et catastrophes environnementaux et naturels, le changement climatique y compris ?
QE 6	Dans quelle mesure les interventions de l'UE ont-elles contribué à renforcer l'intégration régionale des PTOM ?
QE 7	De quelle façon les valeurs fondamentales de l'UE ont-elles été identifiées et dans quelle mesure ont-elles été appliquées dans le cadre de la coopération entre l'UE et les PTOM ?
QE 8	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle réussi à mettre en place des politiques et stratégies entre l'UE, les Etats membres de l'UE et les PTOM qui contribueront à renforcer le concept « d'appartenance à une même famille » tel que défini dans le Livre vert ?

Tableau 6 : Interface entre questions d'évaluation et critères d'évaluation

Questions	QE1	QE2	QE3 Transport	QE4 EFP	QE5 Environnement	QE6 Intégration régionale	QE7 Valeurs	QE8 Appartenance à une même famille
Pertinence	X							
Efficacité			X	X	X	X	(X)	
Impact			X	X	(X)	(X)	X	
Efficiéce		X						
Durabilité			X	X	(X)		(X)	
Cohérence	(X)					(X)		X
Valeur ajoutée								X

X= forte contribution, (X) existence d'une contribution

5.2 Question d'évaluation 1 : pertinence et cohérence interne de l'aide

QE 1	Dans quelle mesure la coopération de la Commission avec les PTOM a-t-elle répondu aux objectifs politiques de l'UE et des PTOM, et aux besoins de la population des PTOM ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 1.1 : L'évolution des stratégies d'intervention UE-PTOM et les objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM ne présentent pas de contradiction.</p> <p>CJ 1.2 : Les stratégies d'intervention UE-PTOM dans le cadre des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED et les priorités PTOM correspondantes ne présentent pas de contradiction.</p> <p>CJ 1.3 : Les différents éléments des stratégies d'intervention individuelles UE-PTOM ne présentent pas de contradiction.</p> <p>CJ 1.4 : La stratégie de coopération UE-PTOM et les modalités et processus administratifs qui lui sont appliqués ne présentent pas de contradiction.</p> <p>CJ 1.5 : La coopération de l'Union européenne reflète les besoins exprimés par les tranches les plus pauvres de la population.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

D'une manière générale, les objectifs politiques de l'UE, les politiques des PTOM et les besoins de leurs populations dans le cadre des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED ont été considérés comme cohérents. Les documents stratégiques (DOCUP et accord de partenariat) et le système général de préférence commerciale ont reflété les objectifs politiques de l'UE : promotion du développement économique et social dans les PTOM et relations économiques étroites entre l'UE et les PTOM. Les stratégies d'intervention ont également reflété les priorités des PTOM et les besoins de leurs populations.

Pour l'**avenir**, il existe un consensus sur le besoin de mettre à jour le cadre de **coopération**. Outre le remplacement de l'orientation en faveur de la réduction de la pauvreté comprise dans l'aide du FED orientée ACP par un accent sur la compétitivité, la résilience et l'intégration,⁵² l'équipe d'évaluation a trouvé un cadre pour mettre en valeur l'importance du changement climatique et des problèmes énergétiques. Il peut s'avérer nécessaire d'actualiser les objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM pour intégrer des problèmes d'importance croissante, tels que la gestion de ressources marines considérables dans les zones économiques exclusives des PTOM et une accessibilité accrue à la zone arctique.

Commentaires par rapport à la réponse	<p>Les objectifs des stratégies d'intervention des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED tels qu'exprimés dans les DOCUP étaient cohérents. De plus, les représentants des PTOM ont confirmé un haut niveau de cohérence entre les priorités PTOM et les stratégies d'intervention UE-PTOM (CJ 1.1 et 1.2 ci-après) et entre les différentes interventions de l'UE au sein du même PTOM dans les quelques cas applicables. (CJ 1.3)</p> <p>Les objectifs, les modalités et les procédures de coopération n'ont pas présenté de contradiction, mais les procédures à suivre étaient généralement perçues comme difficiles par les PTOM. Cependant, bien que de telles difficultés aient généré des</p>
--	--

⁵² Eléments pour un nouveau partenariat entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), 06/11/2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM (2009) 623 final).

	<p>retards de mise en œuvre, elles n'ont pas empêché la matérialisation de la coopération prévue. Dans certains cas, les PTOM ont considéré ces difficultés initiales comme un processus d'apprentissage utile (CJ 1.4).</p> <p>On estime que la coopération UE reflète indirectement les besoins exprimés par les tranches les plus pauvres de la population puisque, dans la plupart des cas, la société civile a été impliquée dans la conception de la coopération. (CJ 1.5)</p> <p>Concernant la coopération future, de l'avis général, le cadre de la coopération est obsolète. L'orientation en faveur de la réduction de la pauvreté de l'aide apportée dans le cadre du FED doit, d'après la communication de la Commission faisant suite aux consultations sur le Livre vert,⁵³ être remplacée par une coopération axée sur la compétitivité des économies des PTOM, la résilience des PTOM par rapport à leur vulnérabilité et une meilleure intégration des PTOM dans leurs régions.</p> <p>L'évaluation a révélé que, depuis 2009, les PTOM accordent davantage d'importance au changement climatique annoncé et aux défis (et opportunités) énergétiques. De plus, il peut s'avérer nécessaire d'actualiser la définition des objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM, afin d'intégrer des problèmes d'importance croissante, tels que la gestion de ressources marines considérables dans les zones économiques exclusives des PTOM et une accessibilité accrue à la zone arctique.⁵⁴</p> <p>(Voir également les réponses aux QE 7 et 8, les réponses à l'enquête PTOM en annexe VII et en annexe V, matrice d'information.)</p>
<p>Critère de jugement 1.1</p>	<p>L'évolution des stratégies d'intervention UE-PTOM et les objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM ne présentent pas de contradiction.</p>
<p>Jugement</p>	<p>L'Article 1 de la DAO a pour objectifs de promouvoir le développement économique et social des PTOM ; d'établir des relations économiques étroites entre les PTOM et l'UE ; et de se concentrer sur la réduction, la prévention et enfin l'éradication de la pauvreté ainsi que sur le développement durable et l'intégration graduelle dans les économies régionales et mondiale.</p> <p>Le DOCUP et l'accord de partenariat avec le Groenland⁵⁵ ont été considérés comme conformes à ces objectifs et l'évolution des stratégies d'intervention UE-PTOM et les objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM n'ont pas présenté de contradiction. Les DOCUP et le système général de préférence commerciale ont reflété la promotion du développement économique et social et des relations économiques étroites entre l'UE et les PTOM. Par conséquent, l'équipe peut confirmer la conclusion de la RMP 2007 : « <i>Concernant la pertinence, l'effort de programmation du 9^{ème} FED a produit des DOCUP parfaitement compatibles avec les besoins individuels des PTOM et cohérents avec les objectifs de développement territorial et les objectifs de la Décision d'association outre-mer. En ce sens, les parties prenantes des PTOM et leurs homologues de la Commission européenne peuvent être satisfaits des DOCUP élaborés car ils sont très réussis en termes de pertinence et de cohérence.</i> »⁵⁶</p> <p>Concernant la coopération future, de l'avis général, le cadre de la coopération est</p>

⁵³ Eléments pour un nouveau partenariat entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), 06/11/2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM (2009) 623 final).

⁵⁴ Voir : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : L'Union européenne et la région Arctique, COM (2008), 763, 20/11/2008.

⁵⁵ Sur la période 2007-2013. Avant 2007, il n'existait aucune coopération systématique entre l'UE et le Groenland.

⁵⁶ Pays et Territoires d'Outre-mer – Assistance technique pour la revue à mi-parcours (RMP) 2006/122453 Rapport final.

	<p>obsolète. L'orientation en faveur de la réduction de la pauvreté des 8^{ème} et 9^{ème} FED doit, d'après la Communication⁵⁷ de la Commission de 2009 faisant suite au processus de consultation du Livre vert, être remplacée par une coopération qui met en valeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compétitivité des économies des PTOM - Résilience des PTOM par rapport à leur vulnérabilité - Meilleure intégration des PTOM dans leurs régions <p>Suite aux entretiens et à l'enquête menés dans les PTOM, il s'est avéré que, depuis 2009, les PTOM ont souligné l'importance du changement climatique annoncé et des défis (et opportunités) énergétiques futurs en tant que sujets majeurs à intégrer dans les objectifs de leur coopération future avec l'UE.</p> <p>Les visites terrain ont montré que les PTOM ont dans certains cas tenté d'intégrer (mais pas encore établi de manière formelle) de tels objectifs novateurs dans la coopération. Cependant, ces tentatives ne se sont pas encore très bien matérialisées dans la coopération où l'on a généralement privilégié la continuité.</p> <p>De plus, il peut s'avérer nécessaire d'actualiser la définition des objectifs politiques de l'UE relatifs aux PTOM, afin d'intégrer des problèmes d'importance croissante, tels que les ressources marines considérables dans les zones économiques exclusives des PTOM.</p>
Critère de jugement 1.2	Les stratégies d'intervention UE-PTOM dans le cadre des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED et les priorités PTOM correspondantes ne présentent pas de contradiction.
Jugement	<p>Concernant les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED, la communication de l'équipe avec les PTOM et les visites terrain ont montré un haut niveau de cohérence entre les priorités PTOM et les stratégies d'intervention UE-PTOM.</p> <p>L'enquête d'évaluation a montré que presque tous les OT / autres représentants PTOM considéraient que leurs DOCUP/accords étaient très pertinents par rapport aux besoins de leurs PTOM et à leurs objectifs respectifs de développement dans le cadre des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Ce point de vue a été appuyé au cours des entretiens de l'équipe avec les représentants PTOM basés en Europe, les Etats membres et durant les visites terrain. Les visites terrain ont confirmé le même haut niveau de cohérence entre les DOCUP en préparation pour le 10^{ème} FED et les objectifs PTOM. Cependant, les PTOM auraient souhaité matérialiser davantage de coopération, s'ils avaient senti que c'était possible, notamment en ce qui concerne leur accès aux programmes UE et aux lignes budgétaires thématiques.</p> <p>Concernant le 10^{ème} FED, l'équipe a noté un intérêt croissant des PTOM dans les objectifs relatifs aux défis et opportunités attendus en matière d'énergie et de changement climatique. Cependant, les priorités des DOCUP des cycles de programmation antérieurs ont été maintenues pour garantir les exigences de programmation formelles du FED et la faisabilité technique. Comme évoqué ci-dessus, pour l'instant ces problèmes n'ont pas encore été reflétés de manière très visible dans la coopération, alors qu'ils sont plus présents dans les politiques et stratégies de l'UE.</p> <p>Au niveau de la mise en œuvre, la transition vers l'appui budgétaire a représenté un défi dans certains PTOM, principalement lié aux conditions requises et à la capacité de gestion des PTOM correspondante (voir indicateurs de la matrice d'information).</p>

⁵⁷ Communication de la Commission : Eléments en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer. 06/11/2009.

Critère de jugement 1.3	Les différents éléments des stratégies d'intervention UE-PTOM individuelles ne présentent pas de contradiction.
Jugement	<p>Sur la base des DOCUP ainsi que de la communication de l'équipe avec les PTOM, on estime que les objectifs des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED et que les stratégies d'intervention individuelles sont globalement cohérents.</p> <p>Les réponses à la question 2 de l'enquête d'évaluation en sont une illustration :</p> <p><i>Quel a été le niveau de cohérence du soutien de l'UE sur la période 1999-2009 ? (ex : niveau de soutien, orientation fournie et méthode de soutien (modalité d'aides)).</i> Six PTOM ont répondu que le niveau de cohérence avait été élevé, sept l'ont jugé « moyen » et 1 seulement « faible ». Les différentes interventions de l'UE au sein du même PTOM se sont également avérées cohérentes dans les quelques cas concernés.</p> <p>Dans les réponses à la question 3 de l'enquête : <i>Le soutien de l'UE a-t-il été cohérent ? (ex : entre différents secteurs, le cas échéant)</i> quatre PTOM ont répondu que le niveau de cohérence avait été élevé, six « moyen » et deux seulement ont répondu « faible ».</p>
Critère de jugement 1.4	La stratégie de coopération UE-PTOM et les modalités et processus administratifs qui lui sont appliqués ne présentent pas de contradiction.
Jugement	<p>On constate que la stratégie UE-PTOM et que les modalités et processus administratifs qui lui sont appliqués ne présentent pas de contradiction en termes d'efficacité, mais qu'au niveau de l'efficience, il existe une marge d'amélioration. Le processus administratif est souvent vécu par les PTOM comme lourd et consommateur de ressources au détriment d'autres sujets. Néanmoins, certains PTOM ont également reconnu que les procédures de coopération, bien que perçues comme difficiles au premier abord, se sont révélées un processus d'apprentissage utile pour eux, contribuant à une meilleure formulation et à un meilleur suivi des politiques.</p> <p>Une assistance complémentaire de la part de l'UE pour la prise en main de ces procédures par les PTOM aurait pu être justifiée. D'après les entretiens de l'équipe avec les représentants des PTOM, ces derniers ont le sentiment que l'organisation interne des services de la Commission travaillant avec les PTOM souffre d'un manque de personnel et de nombreux roulements de personnel.</p> <p>Cependant, même si de telles difficultés ont engendré des retards, elles n'ont pas empêché la matérialisation de la coopération prévue.</p>
Critère de jugement 1.5	La coopération de l'Union européenne reflète les besoins exprimés par les tranches les plus pauvres de la population
Jugement	<p>D'une manière générale, les stratégies ne sont pas spécifiquement orientées vers la réduction de la pauvreté, sauf au sens le plus large, ce qui signifie que l'orientation pauvreté est un objectif moins important au sein de la coopération UE-PTOM que dans son cadre d'origine ACP. La coopération de l'UE reflète indirectement les besoins exprimés par les tranches les plus pauvres de la population. Dans la plupart des cas, la société civile a été impliquée dans la conception de la coopération via un processus de consultation publique.</p> <p>Tandis que les stratégies d'intervention présentent généralement peu d'informations explicites sur les besoins spécifiques des tranches plus pauvres de la population, les DOCUP et l'accord de partenariat entre l'UE et le Groenland sont basés sur des informations qui intègrent les conditions socio-économiques au sein des PTOM. De</p>

plus, ils sont approuvés par des assemblées élues démocratiquement.

Par ailleurs, l'un des axes de la coopération cible directement les tranches vulnérables de la population telles que les chômeurs et les jeunes sortant de l'école dans le secteur de l'éducation au Groenland et la tranche potentielle de population socialement exclue en Nouvelle-Calédonie.

5.3 Question d'évaluation 2 : efficacité générale de l'aide

QE2	Dans quelle mesure les mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE et leur gestion ont-ils été propices à la réalisation des objectifs de la coopération ?
Critères de jugement (CJ)	<p>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</p> <p>CJ 2.1 : L'aide a été délivrée en temps voulu, facilitant l'atteinte de ses objectifs.</p> <p>CJ 2.2 : La capacité institutionnelle pour gérer les interventions a été adéquate.</p> <p>CJ 2.3 : L'appui budgétaire a contribué à une meilleure gestion budgétaire et à une meilleure gouvernance.</p> <p>CJ 2.4 : L'évolution de l'ensemble des instruments d'assistance au développement s'est avérée appropriée.</p> <p>CJ 2.5 : Le rapport coût-efficacité est bon.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

Les résultats montrent que les mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE et la gestion de celle-ci n'ont pas été propices à la réalisation des objectifs de la coopération. Ces résultats s'appliquent d'une manière générale à l'ensemble de la période d'évaluation, reflétant des retards persistants et une faible prévisibilité des financements. Il est préoccupant que les problèmes d'efficacité évoqués aient déjà été identifiés au cours de la Revue à mi-parcours du 9^{ème} FED en 2006. Cependant, rien ne prouve que les problèmes de l'époque aient été traités efficacement.

L'évaluation a largement démontré que des retards inutiles se sont produits ; que la Commission s'est montrée incohérente dans son approche, a modifié ses exigences en termes de restitution des résultats (reporting) et n'a pas réussi à soutenir l'esprit de « partenariat » à la base de l'approche. Même si les projets et programmes individuels ont eu un effet bénéfique, l'approche a dégradé la valeur du soutien de l'UE et, dans certains cas, ces retards ont entravé la gestion budgétaire des PTOM. Le personnel de la Commission de l'UE a travaillé très dur pour être réactif dans un système et avec des charges de travail qui n'étaient pas réalistes. Les remplacements de personnel ont exacerbé la faible mémoire institutionnelle, davantage entravée par un suivi des dossiers inadéquat. Les PTOM sont confrontés à des défis considérables en raison de leur petite taille, de leur capacité limitée et de leur isolement. Des retards se sont produits au niveau du soutien projet, mais aussi de l'appui budgétaire : à ce jour, l'appui budgétaire ne s'est pas révélé beaucoup plus rapide à mettre en œuvre, notamment du fait de la nécessité de démontrer que les conditions d'éligibilité (notamment concernant la GFP) sont respectées.

Il est préoccupant que ces retards se poursuivent avec la finalisation des DOCUP pour le 10^{ème} FED. Au total, le 10^{ème} FED cumule plus de deux ans de retard, démontrant que les problèmes survenus dans le passé n'ont pas encore été complètement résolus.

Commentaires par rapport à la réponse	<p>Sur la période d'évaluation, une transition générale des modalités de projet vers des modalités d'appui budgétaire a été réalisée. Les QE ont fourni l'opportunité d'examiner si la transition avait été gérée de manière efficace.</p> <p>Globalement, les résultats montrent que l'atteinte des objectifs de la coopération a été significativement entravée par des contraintes de gestion et par l'application de mécanismes de délivrance parfois inappropriés.</p> <p>L'UE n'a pas réussi à apprécier la diversité des PTOM et ses répercussions sur l'utilisation des instruments d'aide. Une approche « taille unique » semble exister. L'analyse a révélé ce qui suit :</p> <p>i) En termes de <u>processus</u>, une approche « taille unique » existe : par</p>
--	--

	<p>exemple, même Pitcairn, avec une population de moins de 50 habitants, doit préparer un DOCUP, dont le format n'est pas adapté pour un groupe de population aussi petit. De même, la Task Force STABEX a adressé des instructions standard à 46 bénéficiaires (y compris à des PTOM tels que les îles Malouines) sur la manière de structurer leur documentation et leur a annoncé qu'il ne serait désormais plus possible de fournir de l'aide à des bénéficiaires individuels. Par conséquent, en termes de <u>processus</u>, nous pensons que le niveau de standardisation a été excessif.</p> <p>ii) Par opposition, en termes de <u>contenu</u>, l'UE a cherché à refléter et à répondre aux besoins et priorités des PTOM individuels. De plus, de bonnes relations ont été entretenues entre l'OCTA, de nombreux PTOM individuels (tels que Sainte-Hélène) et la Commission, et les membres du personnel se sont efforcés de répondre et de travailler en étroite collaboration avec les PTOM. Le statut juridique unique des PTOM mérite d'être pris en considération. Les affaires étrangères relèvent de la responsabilité de l'Etat membre, et la relation entre le PTOM, l'Etat membre et la Commission est essentiellement triangulaire. Cette relation est compliquée par nature et les fonctionnaires de la Commission constatent que toutes les actions doivent refléter leurs fondements juridiques.</p> <p>Même si cela est pertinent, cela n'explique pas complètement la lenteur et la lourdeur des processus préliminaires. Les importants retards dans la mise en œuvre ont partiellement reflété les modifications dans l'approche de la Commission, incluant l'introduction de nouvelles procédures de présentation des résultats (reporting) onéreuses, notamment en ce qui concerne la GFP.</p> <p>De nombreuses raisons expliquent cette situation. L'évolution de l'appréciation des problèmes de GFP dans les PTOM est une caractéristique sous-jacente de l'approche. En 2003, la GFP n'apparaissait pas comme un sujet pertinent, car les Etats membres prenaient en charge les problèmes de GFP dans leurs PTOM. Par conséquent, cette condition ne faisait pas partie des critères de conception à cette époque, ce qui a conduit à des retards dans la mise en œuvre.</p> <p>Ces dernières années, l'appui budgétaire a été sous le contrôle de la Cour des comptes européenne. Les conditions d'éligibilité (c.-à-d. stabilité macro-économique, un cadre politique sain et un programme crédible pour améliorer la GFP) ont été sujettes à une révision intense. Il a été demandé aux PTOM de fournir la preuve des progrès réalisés avant les publications des tranches d'appui budgétaire. Parmi les autres préoccupations, la crise financière de 2008 a généré une détérioration économique dans certains PTOM, notamment dans les Caraïbes (ex : îles Turques-et-Caïques, Anguilla). Les pleines conséquences s'en font encore sentir.</p> <p>La capacité de gestion a été limitée, notamment, mais pas seulement, au sein de la Commission. Le rôle des Délégations a parfois créé des difficultés en instaurant un intermédiaire supplémentaire, bien que leur performance se soit améliorée récemment.</p> <p>Le concept de Délégations concentrées régionalement a été créé il y a peu et l'organisation évoluera avec la formation de la Direction générale d'EuropeAid pour le développement et la coopération. A Bruxelles, la Task Force PTOM est utile pour fournir un point focal dédié aux PTOM durant les phases de programmation, bien que les membres aient également d'autres responsabilités. Cependant, l'absence d'une unité PTOM disposant de ressources adaptées, ainsi que les fréquentes rotations de personnel ont entravé la mémoire et la capacité institutionnelles. Les PTOM sont également confrontés à des contraintes de capacité, notamment en raison de leur petite taille et de leurs ressources limitées, et ont également contribué au problème.</p>
--	--

L'examen complémentaire apporté par l'appui budgétaire a augmenté la focalisation sur la gestion budgétaire et la gouvernance dans certains PTOM. Ceci est bénéfique, notamment dans les PTOM tels que Montserrat où les systèmes de responsabilité de rendre compte et la capacité technique de GFP sont déficients, comme l'ont démontré les faibles résultats du *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Les bénéfices potentiels ont été largement compensés par les retards de financement qui ont réduit la prévisibilité et ont eu potentiellement les répercussions les plus négatives dans les PTOM les plus faibles financièrement ayant un accès limité aux autres sources de financement.

Le mix des instruments choisis étaient compréhensibles dans certains cas, mais apparemment arbitraires dans d'autres. Une consultation inadéquate et une tergiversation par rapport à l'utilisation des instruments ont agacé les PTOM et entravé l'appropriation de la décision concernant l'instrument le plus approprié à appliquer.

La préparation des programmes du 10^{ème} FED s'est déroulée lentement : en décembre 2010 aucun DOCUP ni aucun programme n'avait été finalisé. En ce moment, de nombreux pays ACP sont déjà en train de mettre en œuvre les programmes de leur 10^{ème} FED et entreprennent leurs Revues à mi-parcours. Cela soulève la question de savoir s'il serait préférable de développer un format de programmation de coût plus simple et moins élevé qui soit plus approprié aux besoins des PTOM.

Les PTOM sont confrontés à des prix élevés par nature et à une concurrence limitée en raison de leur petite taille et de leur isolement. Le manque d'éléments de comparaison directs a rendu difficile le fait d'évaluer si le produit de l'aide a été délivré dans un bon rapport coûts-efficacité. Cependant il se peut que les retards dans la prestation, les coûts de gestion et de transaction élevés aient impacté le rapport coût-efficacité.

En conclusion, les mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE et la gestion de celle-ci n'ont pas été propices à la réalisation des objectifs de la coopération. Le personnel a déployé de nombreux efforts dans un cadre institutionnel plutôt indifférent. Cette conclusion est cohérente avec les résultats de la Revue à mi-parcours 2006. L'attention portée à la résolution des problèmes identifiés s'est avérée insuffisante.

L'évaluation a largement démontré que des retards inutiles se sont produits ; que la Commission s'est montrée incohérente dans son approche, a modifié ses exigences en matière de restitution des résultats (reporting) et n'a pas réussi à soutenir l'esprit de « partenariat » à la base de l'approche. Même si les projets et programmes individuels ont eu un effet bénéfique, l'approche a dégradé la valeur de l'aide de l'UE et, dans certains cas, entravé la gestion budgétaire de certains PTOM. La Commission doit reconnaître que bien que les PTOM soient petits et disparates, et qu'ils bénéficient d'allocations budgétaires modestes, cela ne signifie pas qu'ils peuvent être soutenus d'une manière *ad hoc*. Cela requerra d'établir un centre de ressources de petite taille, mais dédié à Bruxelles, avec un personnel stable et de meilleurs systèmes.

On a constaté que les PTOM représentaient une très petite part des programmes d'assistance au développement de l'UE, et que le personnel dédié était proportionnellement restreint. Les évaluateurs ont accordé une attention particulière à ce phénomène, mais s'y opposent pour les raisons ci-après :

- i) Le financement en faveur des PTOM à hauteur de 50 M€ en moyenne par année dans un cycle équivaut à celui octroyé à un certain nombre de pays africains qui possèdent leurs propres Délégations avec, dans de nombreux cas, 30 collaborateurs professionnels ou plus. Si une unité d'un PTOM disposait du personnel de l'une des plus petites délégations africaines, alors il devrait être possible d'éviter ou de réduire singulièrement les

	<p>retards ;</p> <p>ii) Il convient de reconnaître qu'au prorata, les petits programmes ne réduisent pas le fardeau administratif. Par exemple, si une évaluation du PEFA est mandatée pour un PTOM, cela ne prendra pas beaucoup moins de temps qu'une évaluation du PEFA entreprise pour un pays de 50 millions d'habitants. Les tâches et processus (notamment tels que mis en œuvre actuellement) ne sont pas dissemblables.</p> <p>iii) De même, les OT ont, en général, d'autres tâches à réaliser en-dehors du travail de la Commission. Etant donné ces petites administrations des PTOM, il est clairement nécessaire de rationaliser les processus le plus possible. Cela peut être considéré comme une opportunité pour tirer les leçons de ce qui s'est avéré moins efficace et efficient dans le passé, et pour progresser vers un nouveau mode de mise en œuvre plus rapide à l'avenir.</p> <p>Cela donnera également une opportunité pour une approche davantage sur-mesure, sensible aux différences entre PTOM, et s'appuyant moins sur une approche à « taille unique ». Dans certains cas, il convient d'admettre que l'appui budgétaire n'est pas le bon instrument et qu'il peut s'avérer plus approprié de conserver les modalités de projet.</p> <p>L'analyse et les résultats des consultants soulèvent la question de savoir si le processus d'établissement des DOCUP est trop onéreux et s'il s'agit d'une manière coûteuse de planifier des interventions qui sont normalement de taille modeste. Tandis que dans certains cas, ils ont été reconnus en tant que documents majeurs (le DOCUP de Sainte-Hélène a été cité par le DFID comme bon exemple), leur préparation représente clairement un coût d'opportunité. Un allègement du processus pourrait accélérer les choses et permettre un accès plus facile aux parties prenantes (telles que les membres expérimentés des administrations PTOM), et par conséquent un plus haut niveau de visibilité.</p> <p>Il serait profitable que les PTOM aient une plus grande influence sur les personnes recrutées en tant qu'Autorité territoriale (AT), en ayant recours à des ressources régionales de préférence.</p>
Critère de jugement 2.1	L'aide a été délivrée en temps voulu, facilitant l'atteinte de ses objectifs
Jugement	<p>Les sérieux retards identifiés au moment de la Revue à mi-parcours en 2006 n'ont pas été traités de manière adéquate. Tous les répondants de l'enquête sans exception ont identifié des retards dans la mise en œuvre du projet/programme. Le travail de terrain a renforcé l'ensemble des preuves à ce sujet, et a fourni des idées pertinentes sur l'origine de ces problèmes. Les retards sur les 8^{ème} et 9^{ème} FED, ainsi que sur les phases préparatoires du 10^{ème} FED ont été largement démontrés. L'exécution STABEX a également été marquée par de nombreux retards. Comme les dépenses ont été plus lentes que prévues, cela a contribué à un important transfert de fonds des programmes FED antérieurs vers les programmes ultérieurs.</p> <p>Les retours des répondants et des personnes interrogées, ainsi que les apports des sources documentaires ont identifié six causes sous-jacentes pour l'absence de délivrance de l'aide dans les temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rotations de personnel dans les unités responsables des quartiers généraux de la Commission et dans les Délégations de l'UE, se traduisant par une perte de mémoire institutionnelle ; • Réorganisation au sein de la Commission à Bruxelles, par exemple, l'établissement d'une Taskforce STABEX en 2003 responsable de 43 programmes STABEX, incluant sans toutefois s'y limiter ceux des PTOM ; • L'absence perçue d'une hiérarchie claire en termes de prise de décisions par

la Commission, avec ce que l'un des PTOM décrit comme de « trop nombreux intermédiaires », dont la capacité de prise de décisions semble apparemment arbitraire dans de nombreux cas. Cela a été aggravé par l'absence de recours institutionnalisé pour les PTOM lorsque des blocages se sont produits, sauf par le biais d'interventions politiques de haut niveau ;

- L'introduction fréquente de procédures nouvelles et complexes, par exemple les révisions des formats de documents ;
- L'imposition d'exigences de rapports supplémentaires en raison de la préoccupation de la Cour des comptes européenne sur le manque d'attention porté aux problèmes tels que le renforcement de la Gestion des finances publiques ;
- La capacité institutionnelle limitée dans les PTOM, y compris le nombre de personnel disponible au sein des institutions, et dans certains cas, des retards ou une circulation lente des documents.

Sous ces causes sous-jacentes, des facteurs contributifs spécifiques peuvent être identifiés, notamment :

- La lenteur des phases de programmation et d'approbation, qui ont entravé les efforts pour relier les financements aux cycles de planification et budgétaires du gouvernement ;
- Les modifications dans les procédures et exigences de restitution des résultats (reporting), notamment la documentation préparatoire ; les PTOM ont observé que bien que le Document unique de programmation soit une avancée, il ne remplace pas le besoin de fiches projet individuelles et de Disposition technique administrative (DTA) ;
- Un PTOM a résumé les points de vue issus de nombreux rapports : « Il y a eu une lutte permanente pour l'interprétation des règlements » ;
- Des manquements par rapport à l'utilisation des instruments d'aide (comme dans les Antilles néerlandaises, découlant du fait que l'appui budgétaire ait été abandonné lorsqu'il est apparu clair que l'éligibilité des AN ne pourrait probablement pas être établie dans le cadre de la période de programmation) ;
- Le changement de personnel qui a amoindri la mémoire institutionnelle et occasionné une charge excessive sur un petit nombre de fonctionnaires dédiés ;
- Le suivi des dossiers documentaires à Bruxelles est peu efficace : par exemple, les évaluations GFP 2008 ont été lancées sans s'appuyer sur les évaluations GFP 2003, et peu d'évaluations 2003 ont été mises à la disposition de l'équipe d'évaluation. D'une manière générale, le suivi des dossiers était de meilleure qualité dans les PTOM ;
- Il y avait un manque de clarté institutionnelle sur les rôles respectifs des Délégations de l'Union européenne (DUE) et de Bruxelles, et au sein des structures administratives de Bruxelles entre unités (ex : DG DEV et AIDCO) ;
- Les contraintes administratives qui empêchaient les groupes de travail spéciaux tels que la Taskforce STABEX d'avoir les ressources nécessaires pour fournir un soutien sur-mesure aux PTOM individuels ;
- Dans certains cas, l'AT était insuffisante ou considérée comme inappropriée par certains répondants de l'enquête ;
- Les projets régionaux ont été retardés (en moyenne de 2-3 ans), pour toute une série de raisons, notamment des structures institutionnelles régionales faibles.

Comme démontré ci-dessus, les financements étaient peu prévisibles. Cela a

	<p>particulièrement impacté les PTOM les plus pauvres, qui ont utilisé l'appui budgétaire à des fins très spécifiques, par exemple pour financer des travaux à capitaux spécifiques (ex : Montserrat pour ses travaux de construction d'infrastructure de Little Bay). Par opposition, des PTOM plus aisés, tels que les îles Malouines, ont connu une adaptation plus réussie en utilisant leurs propres ressources, puis en utilisant des financements, le cas échéant, à des fins de remise à niveau.</p> <p>Les retards ont généré des besoins complémentaires, qui se sont eux-mêmes traduits par de nouveaux retards. A Aruba, le processus d'appui budgétaire a pris tellement de temps qu'une deuxième enquête GFP a été requise par la Commission – même si le premier rapport avait conclu que la capacité de mise en œuvre de l'appui budgétaire était suffisante.</p> <p>Les retards se sont produits au niveau des projets, mais aussi de l'appui budgétaire : à ce jour, l'appui budgétaire ne s'est pas révélé beaucoup plus rapide à mettre en œuvre, notamment du fait de la nécessité de démontrer que les conditions d'éligibilité (notamment concernant la GFP) sont respectées.</p> <p>Il convient de souligner que la Commission a pris bonne note des causes de certains des retards dans le soutien des programmes, comme le fait de relier l'appui budgétaire à des programmes de soutien d'infrastructure physique, et s'assurera que dans le cadre du 10^{ème} FED, de tels choix de conception, qui rendent l'aide extrêmement dépendante de facteurs externes, soient évités.</p>
Critère de jugement 2.2	La capacité institutionnelle pour gérer les interventions a été adéquate
Jugement	<p>Ce CJ se focalise sur la capacité institutionnelle des PTOM, alors que les CJ précédents étaient largement axés sur les retards causés par la Commission.</p> <p>D'une manière générale, les ressources pour gérer les programmes (quelle que soit la modalité) ont été suffisantes, bien que les Etats membres et quelques PTOM mettent en avant une faible capacité et des pics de charge de travail.</p> <p>Les retards ne peuvent pas être imputés seulement à l'administration et aux systèmes de la Commission. Les PTOM ont typiquement une capacité « insuffisante », et le départ d'une ou de deux personnes vers d'autres postes peut menacer la capacité. De plus, les systèmes de la Commission sont relativement difficiles à comprendre et évoluent avec le temps. Le transfert de compétences d'un collaborateur à l'autre n'est donc pas évident, qu'il s'agisse des systèmes administratifs au sein de la Commission ou des PTOM.</p> <p>Les PTOM diffèrent de la plupart des pays ACP. En effet, la plupart d'entre eux reçoit un support externe conséquent de la part de son Etat membre. Par conséquent, dans la plupart des cas, les instruments de soutien plus récents, tels que l'appui budgétaire, sont moins bien maîtrisés. Dans de telles situations, des conseils et des orientations équilibrés de la part de la Commission sont essentiels. Dans certains PTOM, tels qu'en Polynésie française, où les connaissances sur l'appui budgétaire sont limitées, notamment parmi les décideurs, on a constaté que la Commission n'avait pas fait part des « difficultés bien connues et limites rencontrées dans les pays utilisant déjà cette modalité d'aide ». Le gouvernement a participé à un séminaire régional sur l'AB organisé en 2009 et a apprécié l'opportunité d'apprentissage, malgré la portée généraliste du séminaire.</p> <p>Dans les endroits où l'AT a été déployée, la qualité de l'aide a été quelque peu inégale. En effet, le recours à des contrats cadres a conduit à la mise en place de sous-traitants européens disposant de réseaux limités dans les régions des PTOM (Caraïbes, Océan Indien, Pacifique etc.). Cela a limité le recours à une AT de la région et dans les cas les plus extrêmes, a conduit à déployer une AT qui manquait de compétences linguistiques appropriées pour les PTOM. Cependant, on peut également observer que la Commission apporte un renforcement</p>

	important des capacités des entités régionales dont les PTOM bénéficient, et cela permet de renforcer la capacité institutionnelle par un engagement direct, mais également de manière indirecte.
Critère de jugement 2.3	CJ 2.3 L'appui budgétaire a contribué à une meilleure gestion budgétaire et à une meilleure gouvernance
Jugement	<p>Pour que l'appui budgétaire soit réussi, trois critères d'éligibilité doivent être réunis de manière satisfaisante et soutenue : i) une situation macro-économique saine ; ii) des politiques appropriées au niveau macro et/ou sectoriel, et iii) un programme crédible pour améliorer la GFP.</p> <p>L'appui budgétaire doit être considéré par rapport à l'évolution de la GFP nationale et à la capacité de rendre compte dans les PTOM, en partie comme conséquence de l'aide de l'Etat membre et en partie en raison des actions de la Commission. Les Etats membres ont des approches différentes des PTOM concernant la gestion budgétaire, la GFP et la gouvernance. Les PTOM français et britanniques illustrent les différences d'approche.</p> <p>Les PTOM français appliquent l'ensemble des règles de GFP applicables en France, de la budgétisation à l'audit, avec une forte surveillance des autorités nationales françaises. Par exemple, la Nouvelle-Calédonie possède son propre auditeur général, mais est encore sujette aux contrôles de l'auditeur général français. Au regard de ce contrôle strict, les opportunités et, en effet, le besoin de la Commission de contribuer à une meilleure gestion budgétaire et à une meilleure gouvernance sont plus marginaux.</p> <p>Par opposition, les PTOM britanniques jouissent de considérablement plus d'autonomie, et les autorités britanniques exercent un contrôle léger sur la GFP, notamment dans les territoires qui ne sont pas dépendants de l'aide, et qui sont gérés par le Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO) britannique plutôt que par le DFID. Cette position est en train d'évoluer, en partie en raison de la corruption généralisée et du manque de gouvernance des îles Turques-et-Caïques (et a conduit à l'imposition d'un règlement direct de Londres ainsi qu'à des investigations de la part de l'Office des fraudes graves), phénomènes largement dénoncés (voir annexe X), et en raison de la détérioration récente de la situation macro-économique de plusieurs autres PTOM, notamment Anguilla, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans et Tristan da Cunha.</p> <p>L'approche de la GFP dans les PTOM britanniques a également été influencée par la contribution de l'office d'audit national britannique. Un rapport de 2007 intitulé « <i>Gestion du risque dans les territoires d'outre-mer</i> » a recommandé le développement de pratiques modernes de gestion du risque ; une plus forte capacité d'investigation et de poursuites, le renforcement des normes réglementaires, le partage d'informations et le renforcement des mécanismes d'audit et de responsabilité de rendre compte, y compris les Comités des comptes publics.</p> <p>Les PTOM liés aux Pays-Bas et au Danemark se situent entre ces deux extrêmes.</p> <p>Du fait de cette diversité, un certain nombre de PTOM expriment leur préoccupation par rapport à l'approche standardisée adoptée par la Commission, concernant la GFP et la gouvernance. Les PTOM liés à la France trouvent qu'il est particulièrement difficile de comprendre la position de la Commission sur ce sujet lorsqu'ils évaluent les conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire et la mise en œuvre de programmes. Par essence, c'est parce qu'ils ne perçoivent pas qu'ils ont d'importantes contraintes de GFP et qu'il ne devrait pas leur être demandé d'entreprendre des rapports supplémentaires onéreux en relation avec le soutien du FED. Dans de telles circonstances, la contribution de la Commission pour une meilleure gestion budgétaire et une meilleure gouvernance est beaucoup plus limitée. De plus, les modalités de projet ont été privilégiées dans les PTOM</p>

	<p>français au cours des 8^{ème} et 9^{ème} FED.</p> <p>Plusieurs PTOM ont reconnu qu'une aide au développement sous forme d'appui budgétaire de la part de l'UE a contribué à une meilleure gestion du processus de programmation. Par exemple, la Nouvelle-Calédonie a reconnu les avantages d'un cadre politique réaliste, de liens vers des ressources programmables à moyen terme et d'un suivi de la performance. La Nouvelle-Calédonie a démontré un haut niveau d'appropriation des principes de l'approche « appui budgétaire », suite à des efforts significatifs à travers les années pour adapter son organisation et ses procédures. Cependant, un retour négatif a indiqué que cette appropriation avait été entravée par les procédures du FED et les attitudes du personnel de la Commission dans la gestion du programme.</p> <p>Par opposition, l'accent mis sur la GFP et la gouvernance par la Commission représente une contribution importante dans certains PTOM britanniques. Tandis que des retards dans les décaissements ont causé une frustration intense à Montserrat, le fait est que, en dépit de l'appui budgétaire fourni par le Royaume-Uni, la GFP est peu normalisée et que l'accent doit être mis sur la normalisation. Comme Montserrat avait affecté l'aide à des activités d'investissement particulières, les retards de décaissement ont, de manière ironique, impacté l'exécution budgétaire et la gestion contractuelle, contribuant à une nouvelle détérioration à court terme de la performance de la GFP.</p> <p>De même, à Anguilla, où la stabilité macro-économique a été menacée par une baisse sensible des revenus, l'éventualité d'un retard dans l'appui budgétaire de l'UE a été prise au sérieux par le gouvernement et peut contribuer à l'adoption d'un budget plus réaliste. Sainte-Hélène a rapporté que la Commission avait joué un rôle utile dans le renforcement de l'accent sur la GFP.</p> <p>Aux îles Malouines, la gestion budgétaire et la gouvernance sont gérées de manière stricte avec des comptes actualisés préparés sur une base cumulée et des rapports d'audits clairs réalisés par des auditeurs externes qui se déplacent régulièrement depuis le Royaume-Uni. Un nouveau Comité des comptes publics est en train d'être constitué dans le cadre des réformes constitutionnelles, sans contribution de la part de la Commission. L'opportunité pour la Commission de renforcer la gestion de la GFP est, par conséquent, minimale.</p> <p>Il existe une contradiction inhérente entre l'<u>objectif</u> UE de renforcement de la gestion budgétaire, de la GFP et de la gouvernance, et son <u>mécanisme</u>, dont le principal outil retarde la libération de l'appui budgétaire, en se fondant sur le fait que les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire n'ont pas été justifiés de manière adéquate. Dans les PTOM, en raison de leur petite taille et capacité, les retards dans la libération de l'appui budgétaire peuvent avoir de graves conséquences, comme l'a illustré le cas de Montserrat. Par conséquent, même si l'accent sur le renforcement de la GFP a été bénéfique dans certains PTOM, il n'est pas possible de conclure que l'aide globale a contribué à des améliorations globales dans la gestion budgétaire et la gouvernance.</p>
Critère de jugement 2.4	L'évolution de l'ensemble des instruments d'assistance au développement s'est avérée appropriée
Jugement	<p>Le choix d'instruments d'assistance au développement était clair dans certains cas (ex : les îles Malouines disposent d'une gestion saine et de systèmes de finances publiques facilitant l'utilisation de l'appui budgétaire) et dans les ITC où la sélection de l'instrument était assez bien adaptée pour refléter l'évolution de la situation.</p> <p>Cependant, dans les Antilles néerlandaises (AN), où la capacité du secteur public est considérable, on a recours à l'aide par projet depuis de nombreuses années. Dans les AN, il y avait une incertitude importante concernant le choix entre un appui budgétaire ou un financement par le biais des instruments de projet. Le</p>

	<p>personnel a participé aux ateliers sur l'appui budgétaire, menés par l'AT recrutée par la Commission. Par opposition, les îles plus petites des AN préfèrent la modalité d'aide par projet, car elle est plus appropriée à leurs besoins. Le problème identifié reposait essentiellement sur la quantité de temps perdu à osciller entre l'appui budgétaire et l'aide par projets, pour revenir finalement à leur modalité préférée.</p> <p>Les PTOM français préfèrent les modalités d'aide par projet et la transition envisagée vers l'appui budgétaire a suscité une certaine résistance.</p> <p>Dans certains cas, la sélection d'un sous-instrument semble être arbitraire. Dans les îles Malouines, la décision de la Commission d'attribuer le financement STABEX en tant qu'appui budgétaire ciblé alors qu'elle soutenait par ailleurs un appui budgétaire non ciblé pour le 9^{ème}, puis le 10^{ème} FED, n'est pas claire. Cette façon de penser révèle une discontinuité intellectuelle. L'utilisation d'un appui budgétaire ciblé a été identifiée comme étant indésirable dans les directives générales de la Commission concernant l'appui budgétaire de 2003 et est discréditée en termes de GFP, sauf dans des circonstances exceptionnelles.</p>
<p>Critère de jugement 2.5</p>	<p>Le rapport coût-efficacité a été bon</p>
<p>Jugement</p>	<p>L'isolement et la petite taille des marchés des PTOM font qu'il est difficile d'être approvisionné avec de bons rapports qualité-prix marchés rentables. Les résultats de l'évaluation sont cohérents avec les études d'évaluation de la GFP 2008 mandatées par la Commission. Les points suivants émergent : leur petite taille implique qu'il y a des limites naturelles à la concurrence avec un impact sur les processus de passation de marchés. Les divers PTOM ont répondu de différentes manières. Certains ont négocié des contrats-ombrelles avec un prestataire international (îles Malouines et Sainte-Hélène). D'autres (IVB) ont divisé leurs travaux publics en petits contrats que des prestataires locaux peuvent assurer, bien que cela puisse avoir un impact négatif sur les coûts unitaires. Certains PTOM ont aligné leurs pratiques de passation de marché avec celles de la Commission dans le cadre de leur processus de modernisation. La lourdeur et la lenteur des procédures de passation de marchés spécifiques de la Commission, utilisées par exemple sur des projets régionaux, sont préoccupantes.</p> <p>Le recours à des contrats-cadres pour de petites missions AT peut ne pas permettre facilement aux ressources/consultants locaux de travailler sur les missions, car ils ne sont probablement pas liés aux consortiums de contrat-cadre de la Commission. Les preuves pour tirer des conclusions définitives quant au rapport qualité-prix sont insuffisantes. Les projets directement comparables font défaut. Cela met en évidence un grand nombre de projets exceptionnels entrepris avec des financements de l'UE et pour lesquels il n'existe pas d'indicateurs pour comparer les prix. Dans certains cas, par ex. à Sainte-Hélène, les réponses aux appels d'offres ont été très limitées, nécessitant des accords tarifaires négociés. Certains pensent que le lent déploiement de la mise en œuvre a augmenté les coûts de transaction, mais une fois de plus, les preuves permettant de quantifier cela sont limitées.</p> <p>En conclusion et tout bien considéré, un rapport coûts-efficacité raisonnable a été atteint.</p>

5.4 Question d'évaluation 3 : transport, connectivité et énergie

QE3	Dans quelle mesure l'aide de l'UE en faveur du développement de l'infrastructure de transport, de connectivité et d'énergie a-t-elle contribué à réduire l'isolement des PTOM ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 3.1 : Les coûts de transport des passagers et des marchandises, et les temps de voyage vers, au départ de et au sein des PTOM ont été réduits et la fiabilité augmentée.</p> <p>CJ 3.2 : Les améliorations en termes de transport ont soutenu les efforts pour diversifier les économies des PTOM en favorisant le développement du tourisme et du commerce.</p> <p>CJ 3.3 : La durabilité de l'infrastructure de transport a été favorisée par une meilleure capacité de maintenance et/ou un meilleur financement de la maintenance.</p> <p>CJ 3.4 : L'impact environnemental du transport et des infrastructures est pris en compte dans la conception des interventions.</p> <p>CJ 3.5 : Les défis en termes de TIC et d'énergie auxquels sont confrontés les PTOM ont été traités avec l'aide apportée par l'UE.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

L'aide de l'UE en faveur du développement des infrastructures de transport, de connectivité et d'énergie varie entre les sous-secteurs. Il a et continue de faire la différence concernant le transport, bien que les circonstances externes (la récession) et les décisions de gestion (telles que l'arrêt du service de ferry à Montserrat après l'ouverture de l'aéroport) impliquent que l'impact global jusqu'à présent est moins important que prévu au moment où les études de faisabilité ont été menées.

En termes d'impact, il convient de souligner que l'infrastructure de transport est en place. A titre d'exemple, l'aéroport de Montserrat fonctionne, avec des vols quotidiens. A plus long terme, l'aéroport d'Anguilla sera plus fréquenté lorsque le tourisme et le marché de l'immobilier dans les Caraïbes connaîtront une reprise. Les améliorations des infrastructures portuaires et routières vers d'autres PTOM apporteront de réels avantages aux usagers, qu'il s'agisse des usagers nationaux ou des touristes.

Cependant les PTOM continuent d'être pénalisés par leur isolement, et aucune amélioration significative n'a été constatée dans les services d'acheminement au cours de la période d'évaluation.

En matière de transport routier, les améliorations ont été modestes d'une manière générale. Cependant, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Turques-et-Caïques, des routes et chaussées ont été terminées, ce qui a facilité l'accès à des parties isolées de ces PTOM.

En termes de connectivité TIC et d'énergie, l'impact a été relativement modeste, en raison d'une attention assez limitée à ce jour. Ces deux secteurs sont critiques pour réduire l'isolement et présentent un intérêt considérable dans les PTOM, notamment en raison des prix élevés en matière de TIC et d'énergie, dus entre autres à la petite taille du marché et au manque de concurrence effective parmi les prestataires de services.

Parmi les principales interventions sectorielles :

- Anguilla a reçu 41,6 M€ dans le cadre du 8^{ème} FED pour ses infrastructures routières et va recevoir 12,2 M€ pour l'agrandissement de l'aéroport ;
- Montserrat a reçu 0,4 M€ pour son nouvel aéroport dans le cadre du 8^{ème} FED tandis qu'une part non spécifiée de l'appui budgétaire au commerce dans les services du 9^{ème} FED se rapporte à des améliorations dans les transports ;
- Les AN ont reçu 0,6 M€ pour le port de Saba dans le cadre du 8^{ème} FED et 5,5 M€ pour le pont de la Reine Emma dans le cadre du 9^{ème} FED ;
- La Nouvelle-Calédonie a reçu 5,6 M€ pour des routes/accès dans le cadre du 9^{ème} FED ;
- Pitcairn est sur le point de recevoir 2,35 M€ pour une digue dans le cadre du 9^{ème} FED ;
- Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha vont recevoir 41,78 M€ dans le cadre du 9^{ème} FED pour une amélioration des infrastructures ;
- St-Pierre et Miquelon va recevoir 18,9 M€ pour améliorer les transports dans le cadre du 9^{ème} FED ;
- Wallis-et-Futuna va recevoir 0,18 M€ dans le cadre du 8^{ème} FED et 16,3 M€ dans le cadre du 9^{ème} FED pour des travaux publics.

(Les fonds destinés au secteur du transport dans les PTOM sont présentés en annexe V du volume 2 du présent rapport.)

<p>Commentaires par rapport à la réponse</p>	<p>L'isolement est l'une des caractéristiques prédominantes de la plupart des PTOM ; le transport a été l'un des axes centraux de l'aide de l'UE pour de nombreux PTOM. Cette aide a porté sur des améliorations des infrastructures portuaires (ex : Sainte-Hélène, Tristan da Cunha et Pitcairn), des infrastructures aéroportuaires (ex : Anguilla, Montserrat) et des réseaux routiers (ex : îles Turques-et-Caïques, Nouvelle-Calédonie et Saint Pierre et Miquelon, SPM). D'autres investissements portuaires sont pris en considération dans le cadre du 10^{ème} FED à Mayotte et dans les Antilles néerlandaises. Un soutien a également été apporté pour faciliter les communications et TIC (ex : Pitcairn, Montserrat). Le secteur de l'énergie a bénéficié de moins d'attention, mais comme l'a observé l'OCTA, il représente une préoccupation clé pour de nombreux PTOM et a par conséquent été traité à travers cette QE.</p> <p>L'UE a soutenu le secteur du transport dans de nombreux pays en développement et voisins. Tout en continuant de soutenir des projets routiers majeurs, la Commission, accompagnée d'autres bailleurs de fonds, se focalise davantage sur le renforcement de la capacité institutionnelle en vue de garantir que les investissements d'infrastructure soient gérés et entretenus de manière adéquate. Par opposition, dans les PTOM, le soutien en termes de transport s'est traduit purement sous forme de projets d'infrastructure/transport. Il peut s'avérer approprié de reconsidérer cette approche car, dans des situations clés, les pleins bénéfices de l'investissement n'ont pas été atteints en raison de problèmes de gestion. C'est notamment le cas de l'accès à Montserrat, où la construction du nouvel aéroport n'a pas généré les bénéfices attendus en termes de tourisme.</p> <p>Pour répondre à la question, l'aide de l'UE en faveur du développement des infrastructures de transport, de connectivité et d'énergie varie entre les sous-secteurs. Il a et continue de faire la différence concernant le <u>transport</u>, bien que les circonstances externes (la récession) et les décisions de gestion (telles que l'arrêt du service de ferry à Montserrat après l'ouverture de l'aéroport) impliquent que l'impact général jusqu'à présent est moins important que prévu au moment où les études de faisabilité ont été menées.</p> <p>L'infrastructure de transport est dorénavant en place – l'aéroport de Montserrat est en fonctionnement, avec des vols quotidiens. En effet, une deuxième ligne aérienne</p>
---	---

	<p>a commencé à opérer à partir de l'aéroport. A plus long terme, l'aéroport d'Anguilla sera plus fréquenté lorsque le tourisme et le marché de l'immobilier dans les Caraïbes connaîtront une reprise. Les améliorations des infrastructures portuaires et routières apporteront de réels avantages aux usagers, qu'il s'agisse des usagers nationaux ou des touristes.</p> <p>En termes de <u>connectivité des TIC et d'énergie</u>, l'impact a été relativement modeste, en raison d'une attention assez limitée à ce jour.</p> <p><i>Observations concernant l'aide future aux PTOM</i></p> <p>Dans le cas des TIC, les besoins sont importants, et complètement cohérents avec la diversification de l'économie vers des secteurs orientés sur le service. De nombreux PTOM restent soumis à des coûts de TIC élevés et doivent dans certains cas, s'appuyer sur un seul fournisseur d'accès. Cependant, c'est un secteur dominé par des problèmes réglementaires et il n'est pas évident qu'il représente un avantage comparatif pour la Commission, car il requiert des activités de type « processus » qui englobent des problèmes juridiques, réglementaires et de gestion publique/privée. De plus, dans la plupart des PTOM, le gouvernement est le plus grand « acheteur » de services de télécommunications, rendant la libéralisation et la gestion des TIC extrêmement sensibles. Bien qu'il s'agisse d'un secteur en grand besoin, l'aide future de l'UE doit donc être abordée avec soin en tenant pleinement compte de ses implications.</p> <p>Le secteur de l'<u>énergie</u> est très important pour les PTOM, en raison de la prévalence de hauts coûts énergétiques. C'est un fardeau pour leurs populations et la diversification de leurs économies, qui, à titre d'exemple, pénalise le développement du tourisme. Comme de nombreux PTOM utilisent des générateurs diesel coûteux, le fait d'aborder les problèmes du secteur énergétique concorde bien avec les objectifs environnementaux et de préservation. Il se peut cependant que l'investissement énergétique à grande échelle soit fourni par la Banque d'investissement européenne ou par des banques de développement régionales plutôt que par la Commission elle-même, car l'investissement requis excède l'enveloppe de financement de la Commission. Cela offre à la Commission une opportunité de catalyseur, par exemple par des études sur la faisabilité du financement. Cela n'est pas forcément possible : le gouvernement britannique fixe des limites sur l'emprunt de ses PTOM, en raison de la dette possible que cela représente. Cependant, l'énergie va demeurer un sujet très important, et, parallèlement au soutien du développement de stratégies appropriées et de sources énergétiques alternatives (géothermie et éolien), il existe un potentiel pour soutenir des mesures de conservation de l'énergie.</p>
Critère de jugement 3.1	Les coûts de transport des passagers et des marchandises, et les temps de voyage vers, au départ de et au sein des PTOM ont été réduits et la fiabilité augmentée
Jugement	<p>Les coûts du voyage vers Montserrat ont augmenté d'environ 100 USD pour un retour en ferry et d'environ 280 USD par avion. Les coûts de transport vers Anguilla et d'autres PTOM n'ont pas été affectés par les investissements de la Commission jusqu'à présent, bien qu'ils aient évolué par rapport aux prix du pétrole et aux conditions de marché ailleurs.</p> <p>A Anguilla et Montserrat, l'accès aérien s'est amélioré, bien que les mouvements aériens vers Anguilla aient largement diminué en raison de la récession.</p> <p>Plusieurs investissements portuaires sont prévus ou en cours et devraient apporter une capacité supplémentaire et/ou améliorer la fiabilité. Parmi ceux-ci :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les améliorations portuaires à Jamestown, Sainte-Hélène (ex : en sécurisant la descente des passagers des bateaux de croisière lorsque les conditions sont instables) ;

	<ul style="list-style-type: none"> • A Mayotte, il existe un potentiel d'augmentation du transbordement. Une opportunité de marché existe en réponse aux modifications des itinéraires de fret, qui sont la conséquence de l'augmentation des actes de piraterie dans la Corne de l'Afrique. L'amélioration de l'efficacité et de la capacité du nouveau terminal à conteneurs du port de Longoni, qui pourrait contribuer à la création d'un nouveau hub régional maritime, figure également parmi l'une des interventions prévues dans le cadre du soutien du 10^{ème} FED ; • Dans le cadre du 10^{ème} FED, St-Eustache (dans les AN) mettra l'accent sur la rénovation du port, ce qui intègre la mise à disposition d'espaces supplémentaires pour la manipulation des containers et de meilleurs contrôles de l'érosion en cas d'ouragans ; • L'investissement portuaire proposé à Pitcairn est actuellement source de préoccupation, car il n'est financé que partiellement par l'UE, et le coût total peut ne pas être justifiable dans les circonstances économiques actuelles. <p>L'investissement en matière de transport routier a amélioré la connectivité intra-île sur les îles Turques-et-Caïques (en améliorant l'accès aux Caïques Centre et Nord) et devrait apporter des avantages en Nouvelle-Calédonie. Dans les deux cas, une grande partie des avantages reflète l'ouverture de zones inaccessibles permettant une meilleure connectivité. A SPM, l'objectif était de goudronner une route existante entre Miquelon et Langlade.</p> <p>La conclusion la plus importante issue de ce Critère de jugement est que l'investissement financé par l'UE en matière d'infrastructures n'atteindra son plein potentiel que si une gestion efficace est mise en œuvre. Cependant, l'infrastructure construite ou financée en partie par l'UE joue un rôle très important et son impact augmentera lorsqu'une gestion plus performante et une conjoncture externe plus favorable permettront une meilleure utilisation.</p>
<p>Critère de jugement 3.2</p>	<p>Les améliorations en termes de transport ont soutenu les efforts pour diversifier les économies des PTOM en favorisant le développement du tourisme et du commerce</p>
<p>Jugement</p>	<p>(Les données touristiques sont consignées en annexe V). Il est largement démontré que le développement du secteur du transport soutenu par l'UE a été entrepris en réponse aux priorités des PTOM qui ont favorisé une meilleure connectivité, notamment pour soutenir la diversification économique et le développement du tourisme, et dans une moindre mesure, le commerce.</p> <p>Dans les Caraïbes, l'investissement dans le secteur du transport a soutenu et/ou protégé le développement du tourisme :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans les îles Turques-et-Caïques (notamment en améliorant l'accès aux Caïques Centre) ; • A Anguilla (améliorations apportées au réseau routier et à l'aéroport, permettant à de plus gros avions d'atterrir) ; • A Montserrat (construction du nouvel aéroport – cependant cela n'a pas permis de développer le tourisme au cours des quatre premières années de fonctionnement) ; • Dans les îles Vierges britanniques (remise en état de l'aéroport dans le cadre du 8^{ème} FED) ; • Dans les Antilles néerlandaises (rénovation du pont flottant de la Reine Emma avec du bois dur et esthétique visuellement) ; <p>Et ailleurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tristan da Cunha, en finançant partiellement le remplacement de la jetée ; • A Sainte-Hélène, le quai doit être agrandi pour permettre un débarquement sécurisé des visiteurs de croisière et autres (yacht) sur un plus grand nombre de

	<p>jours dans l'année ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Nouvelle-Calédonie où la route Hienghène-Pouébo fournira un accès aux communautés éloignées et facilitera le développement d'une partie isolée de l'île ; et à • Pitcairn, où la digue envisagée créera un espace de débarquement plus sécurisé en protégeant la jetée des mers agitées, et facilitant ainsi l'accès des visiteurs de croisières. <p>Les preuves sont moins évidentes en termes de facilitation des échanges commerciaux (sauf en termes de demande dérivée générée par le tourisme). D'une manière générale, l'accent n'a pas été mis sur les ports commerciaux et/ou sur les installations de fret aérien à l'exception de SPM et, à titre d'essai, de Wallis & Futuna (où le projet de port commercial a finalement été abandonné en raison d'un manque de rentabilité économique). Les PTOM ne représentent qu'une petite part des marchés touristiques dans leurs régions respectives.</p> <p>Par ailleurs, le soutien de l'UE n'a financé qu'une contribution limitée au « produit touristique » au sein des PTOM. Les facteurs exogènes sont beaucoup plus importants – presque toutes les îles des Caraïbes ont profité d'un tourisme en expansion et des investissements immobiliers associés sur les cinq années de 2003 à 2008 (ex : après dissipation des effets du 11 septembre 2001 et avant que la crise financière de 2008 n'asphyxie la demande et le financement des investissements à travers les banques de petites îles).</p> <p>Etonnamment, l'ouverture du nouvel aéroport de Montserrat a entraîné une baisse du nombre de visiteurs. En effet, la DFID a interrompu le financement de la liaison par ferry, pour coïncider avec l'ouverture de l'aéroport. Cela a généré une chute frappante du nombre total de visiteurs, de 13 000 par an avant l'ouverture de l'aéroport, à moins de 9 000 après. Cette chute peut être attribuée à l'augmentation considérable des coûts : le ferry subventionné était bien plus abordable pour les passagers que la voie aérienne (également subventionnée). Ces deux options sont critiques pour réduire l'isolement et présentent un intérêt considérable dans les PTOM, notamment en raison des prix élevés en matière de TIC et d'énergie, dus entre autres à la petite taille du marché et au manque de concurrence effective parmi les prestataires de services.</p> <p>Montserrat est une autre source de préoccupation : le 9^{ème} FED étant fondamentalement axé sur la diversification économique (commerce dans les services), il était censé se baser sur une stratégie du secteur privé crédible avec un accent particulier sur le développement touristique. Cependant la DFID a exprimé son inquiétude, à travers la publication d'un aide mémoire élaboré à la fin d'une mission d'assistance DFID qui s'est déroulée sur la dernière semaine de septembre 2010, quant au fait que Montserrat ne dispose pas encore d'une stratégie crédible de développement du secteur privé.</p> <p>Si Montserrat manque en effet d'une stratégie crédible pour le développement du secteur privé, cela entrave le programme de commerce dans les services du 9^{ème} FED. En pratique, il semble que la stratégie d'origine ait perdu de sa crédibilité en raison de la détérioration des circonstances économiques due au crash financier de 2008 et à la chute consécutive des valeurs immobilières sur une grande partie des Caraïbes. Montserrat, de par son manque de plages, son inaccessibilité relative et sa vulnérabilité au volcan (et notamment la pollution permanente générée par les nuages de cendres) est particulièrement sensible au ralentissement économique. Mais, en l'absence d'alternative, le redéveloppement de Little Bay (financé en partie par l'UE) semble être, pour la DFID, la meilleure perspective possible.</p>
<p>Critère de jugement 3.3</p>	<p>La durabilité de l'infrastructure de transport a été favorisée par une meilleure capacité de maintenance et/ou un meilleur financement de la maintenance</p>

Jugement	<p>Au sein du secteur, il est approprié de séparer les <u>sous-secteurs transport</u>.</p> <p>Dans les endroits où des <u>routes (et ponts)</u> ont été financés, les retours d'expérience suggèrent qu'il existe un <u>risque important</u> que la maintenance des routes soit négligée. C'est l'expérience de nombreux projets routiers financés dans les pays ACP par l'UE et d'autres bailleurs de fonds. La mauvaise gestion budgétaire des PTOM et les réductions des dépenses (en termes d'éléments extra-salariaux récurrents du budget) mènent à des restrictions sur la maintenance à Anguilla et dans les ITC.</p> <p>A Wallis & Futuna, les 9^{ème} et 10^{ème} FED réhabiliteront et agrandiront les installations existantes pour l'île de Wallis et l'île de Futuna respectivement. Les problèmes de politique et de maintenance ne sont abordés d'aucune manière.</p> <p>Par opposition, les risques sont considérés comme moindres sur le pont restauré de la Reine Emma à Aruba, car il s'agit d'un atout phare. En outre, l'entretien des routes en Nouvelle-Calédonie est financé par les gouvernements provinciaux, qui n'ont pas été excessivement vulnérables aux restrictions budgétaires.</p> <p>En ce qui concerne les <u>aéroports et les ports</u>, l'autorité aéroportuaire ou portuaire endosse généralement cette responsabilité. Les réglementations internationales et les inspections régulières garantissent le respect des normes de sécurité et autres. Certains bâtiments etc. peuvent faire l'objet d'une maintenance défectueuse, mais cela ne représente qu'une petite partie du problème général.</p> <p>En résumé, la maintenance est un problème important de tous les investissements d'infrastructure. L'expérience des autres pays suggère que le fait de sécuriser les financements au sein du processus budgétaire du gouvernement peut améliorer la durabilité. Dans certains pays ACP, le « mécanisme à tranche variable » a été utilisé pour fournir une incitation en vue de favoriser la maintenance.</p>
Critère de jugement 3.4	L'impact environnemental du transport et des infrastructures est pris en compte dans la conception des interventions
Jugement	<p>Toutes les situations étudiées indiquent qu'une attention particulière a été accordée à l'environnement. Cela peut s'expliquer pour de nombreuses raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (dans la plupart des cas) les PTOM disposent de médias très développés et la population est engagée sur des sujets environnementaux ; • Les PTOM sont typiquement dépendants de leur territoire et de leurs ressources naturelles et souhaitent donner la priorité à la protection environnementale ; • La focalisation sur le développement touristique peut avoir accentué la sensibilisation aux problèmes environnementaux ; • Les Etats membres et l'UE peuvent avoir influencé de sorte que les problèmes environnementaux clés soient pris en considération et s'appuient sur des systèmes de sauvegarde solides ; • Dans les PTOM français, le cadre juridique environnemental est complètement appliqué. <p>En dépit de cela, il y a un manque de connexion entre la conscience environnementale et les réseaux de transport en commun, même dans les endroits où la densité démographique le justifie. Par exemple, Anguilla ne dispose pas de service de bus. La restauration soignée et écologique du pont de la Reine Emma des AN fait figure d'exemple.</p>
Critère de jugement 3.5	Les défis en termes de TIC et d'énergie auxquels sont confrontés les PTOM ont été traités avec l'aide apportée par l'UE
Jugement	<p>Peu de DOCUP sont axés sur les TIC et les défis énergétiques dans les PTOM, bien que ces sujets représentent une priorité clé pour l'OCTA. Cela peut refléter un changement dans les priorités ces dernières années, dû aux prix énergétiques en</p>

augmentation constante et à une reconnaissance accrue de l'importance de l'insécurité énergétique. C'est également clairement lié à l'agenda du changement climatique qui est particulièrement important pour les PTOM.

Les îles Malouines font figure d'exception, car l'UE a financé l'électricité éolienne dans des fermes isolées. Cependant, le gouvernement ne croyait pas que le processus d'appel d'offres de l'UE conduirait à une solution optimale pour la principale ferme éolienne, et qu'elle serait construite en utilisant des ressources en propre (bien que le fournisseur de l'équipement soit européen).

Le manque d'avantage comparatif perçu dans les secteurs de l'énergie et des TIC constitue l'une des raisons possibles de l'absence d'engagement de l'UE. De même, les projets énergétiques sont sensibles, impliquant normalement un engagement du secteur privé, la possibilité de financement privé et des accords juridiques complexes. L'un des autres facteurs qui peut décourager les PTOM est que l'aide de l'UE ne jouit pas d'une bonne réputation en termes de respect des délais. Les nombreux retards peuvent dissuader les PTOM de s'engager avec l'UE sur des problèmes cruciaux relatifs à l'énergie et aux TIC.

5.5 Question d'évaluation 4 : éducation et formation professionnelle

QE4	Dans quelle mesure l'aide de l'UE en faveur de l'Education et de la formation professionnelle (EFP) a-t-elle contribué à améliorer les compétences de la main d'œuvre dans les PTOM et les options de leurs citoyens en matière d'emploi ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 4.1 : L'aide de l'UE en matière d'Education et de formation professionnelle était cohérent avec les objectifs de développement socio-économiques des PTOM.</p> <p>CJ 4.2 : L'aide de l'UE en matière d'EFP est mise en œuvre de manière efficace, conduisant à des résultats satisfaisants en termes de développement de compétences et de formation du capital humain auprès de la main d'œuvre des PTOM.</p> <p>CJ 4.3 : L'aide de l'UE a eu un impact positif sur les perspectives d'emploi des citoyens des PTOM.</p> <p>CJ 4.4 : Le soutien de l'UE en matière d'Education et de formation professionnelle contribue à un développement socio-économique accru dans les secteurs prioritaires des PTOM, et contribue également aux efforts pour promouvoir la diversification économique.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

L'éducation et la formation / L'Education et la formation professionnelle (EFP) n'étaient un secteur prioritaire que pour le Groenland et la Nouvelle-Calédonie.⁵⁸ Concernant la Nouvelle-Calédonie, le soutien de la Commission en faveur de l'EFP est parfaitement cohérent avec les objectifs de développement de la Nouvelle-Calédonie, et l'évolution du 9^{ème} FED en faveur de l'appui budgétaire a augmenté la pertinence de l'aide de l'UE. Le soutien de l'UE a également conduit à plus d'égalité entre les sexes, à la fois en termes de participation équilibrée des hommes et des femmes aux cours d'EFP et dans le processus de consultation et de développement pour la mise en place du soutien EFP dans le cadre du 9^{ème} FED.

La performance a été satisfaisante d'après les indicateurs fondamentaux du programme, incluant le taux d'aboutissement des études et le taux d'abandon scolaire. Les points de vue sur la qualité des offres EFP sont pour la plupart positifs. Une importante gamme de programmes EFP a été mise en œuvre et s'est rapprochée des cibles fixées, voir les a dépassées, et des progrès ont été réalisés dans la restructuration du secteur EFP. L'assistance de l'UE a permis des progrès considérables en augmentant l'inclusion sociale des citoyens et leur intégration sur le marché du travail. Son importance pour le développement d'une entité territoriale viable ne saurait être trop soulignée. Le soutien de l'UE a également des impacts positifs sur les perspectives d'emploi des citoyens et a contribué à des augmentations de productivité et de croissance dans certains secteurs prioritaires, bien qu'il y ait encore beaucoup à faire dans ce domaine. Aucune preuve ne laisse supposer que le soutien de l'UE contribue à une fuite des cerveaux de quelque manière en Nouvelle-Calédonie ou au Groenland. Les interventions EFP sont limitées dans les autres PTOM et ne contribuent donc pas à une fuite des cerveaux.

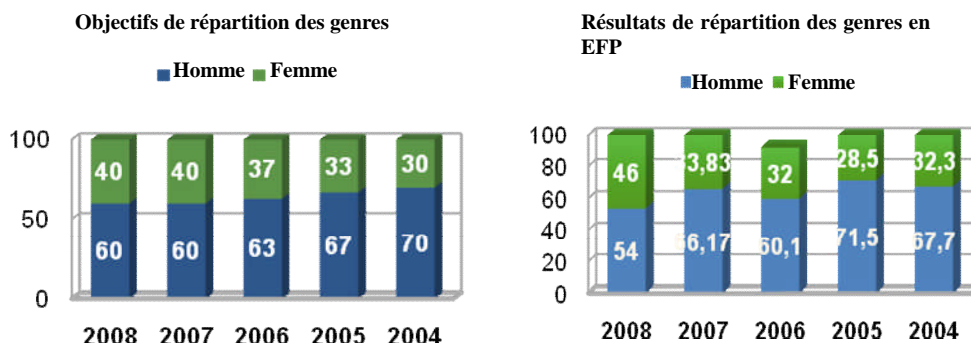
Cependant, des développements technologiques importants dans certains secteurs requerront une mise à jour des compétences des travailleurs. L'élaboration d'une feuille de route pour le développement

⁵⁸ Le Programme du Groenland dans le secteur de l'éducation n'est pas inclus dans cette évaluation afin d'éviter une duplication avec la RMP récemment finalisée du programme du Groenland. Cependant, des références sont faites aux résultats de la RMP. Le soutien de l'UE porte sur le programme éducatif du Groenland, qui couvre l'ensemble du secteur de l'éducation.

économique de la Nouvelle-Calédonie a fait perdre beaucoup de temps, tandis que les plans de développement provinciaux doivent encore être finalisés. Il est plus urgent de créer des plans de développement sectoriels détaillés qui apportent une orientation claire concernant les secteurs et besoins de compétences où les efforts EFP peuvent être ciblés afin d'optimiser les résultats.

<p>Commentaires par rapport à la réponse</p>	<p><u>Périmètre du soutien</u></p> <p>A ce jour, l'éducation et la formation / l'Education et la formation professionnelle ne représentent un secteur prioritaire d'aide qu'au Groenland et en Nouvelle-Calédonie (NC). Le programme du secteur de l'éducation du Groenland (qui inclut l'EFP, mais avec un périmètre sectoriel plus large) n'est pas inclus dans cette évaluation afin d'éviter un double travail à la lumière d'une RMP du programme récemment finalisée.</p> <p>Outre ces deux exemples, une aide en faveur de l'EFP a néanmoins eu lieu, mais pas en tant que secteur d'assistance prioritaire (voir, par exemple, l'évaluation de l'aide à l'EFP dans les Antilles néerlandaises au CJ 4.3 ci-après). Par conséquent, l'aide à l'EFP de l'UE a inclus le soutien au (sous-)secteur Education et formation professionnelle en Nouvelle-Calédonie en tant que secteur prioritaire, et un nombre limité de projets avec une dimension EFP (ex : le soutien au Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises (SNAYDP)). L'aide au (sous-) secteur de l'Education et de la formation professionnelle en Nouvelle-Calédonie est à hauteur de 21,5 millions d'EUR, dont 13,75 millions issus du 9^{ème} FED et 7,25 millions issus des FED précédents. Dans le cadre du DOCUP des Antilles néerlandaises, 4,5 M€ ont été alloués au Soutien au projet de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises (SNAYDP). Dans le cadre de l'accord de partenariat Groenland-UE (2007-2013) en cours, l'aide au secteur de l'éducation s'élève à 25 M€ annuellement (prix 2006).</p> <p>Concernant la NC, l'aide de la Commission en faveur de l'EFP est très cohérente avec les objectifs de développement de la Nouvelle-Calédonie (CJ 4.1). Au cours de la période 1999 – 2004, l'aide de la Commission à la NC revêtait un certain nombre de composantes, y compris une dimension infrastructure importante. Comme évoqué dans les conclusions et les recommandations de l'évaluation, l'évolution vers un axe sectoriel sur l'EFP qui s'est déroulée dans le cadre du 9^{ème} FED en 2004, a amélioré la cohérence de l'intervention de la Commission avec les objectifs de développement territoriaux, comme indiqué dans le DOCUP. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (la seule intervention EFP de niveau sectoriel), l'aide de l'UE a complété l'aide de l'Etat membre pour ce territoire. Le Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises s'est également révélé très cohérent avec les objectifs de développement des Antilles néerlandaises et complémentaire à l'assistance de l'Etat membre.</p> <p>Le soutien de la Commission à l'EFP en NC peut être considéré comme cohérent avec la politique de l'UE sur de nombreux aspects, notamment concernant les déclarations du Conseil européen à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000. Concernant la <i>preuve d'une meilleure égalité entre les sexes résultant du soutien sectoriel de la Commission</i>, l'évaluation montre une forte adhérence à l'égalité entre les sexes et a mené à plus d'égalité entre les sexes tant en termes de participation hommes-femmes aux cours d'EFP que dans le processus de consultation et de développement pour la mise en place de l'aide à l'EFP du 9^{ème} FED (CJ 4.1).</p>
---	--

Figure 8: L'EFP en Nouvelle-Calédonie – Aperçu de la performance hommes-femmes



En termes de mise en œuvre du programme d'EFP, les résultats de l'évaluation montrent que les taux d'abandon des cours et du programme sont généralement satisfaisants, tout comme la performance concernant le taux d'achèvement du cours (CJ 4.2). Les points de vue sur la qualité des offres d'EFP sont également positifs avec des données globales de satisfaction participant/stagiaire généralement très favorables sur les années 2004-2005, où la satisfaction globale dépasse les cibles (ex : taux de satisfaction de 75 % en 2004 par rapport à un objectif de satisfaction cible de 70 %). Au niveau macro, la dépense en EFP en tant que part de la dépense totale est l'un des indicateurs pertinents sur le développement d'une capacité durable. Les données disponibles montrent que le pourcentage de dépense budgétaire sur l'EFP en tant que proportion du budget total dépensé a généralement dépassé les cibles convenues dans le cadre du DOCUP. Les retours des parties prenantes montrent que la qualité a également été influencée par la performance des différents prestataires de service, ainsi que par les types de cours, avec des cours d'EFP plus qualifiés / de plus grande complexité face à des défis plus importants dans certains secteurs au moins, tels que le secteur de l'hôtellerie et du tourisme et le secteur de la construction. Dans l'ensemble, une échelle significative de programme d'EFP a été lancée et mise en œuvre et s'est approchée ou a dépassé de nombreuses cibles établies, tandis que parallèlement d'importants progrès ont été réalisés dans la restructuration du secteur d'EFP. Il est difficile de comparer directement ces résultats avec les composantes d'EFP du Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises, étant donné l'accent porté exclusivement sur la jeunesse de ce dernier et les différentes échelles des deux programmes. Cependant le programme des AN montre que des interventions en EFP bien définies répondent à des besoins réels et peuvent atteindre des taux d'achèvement élevés chez les participants, et il est raisonnable de supposer que cela peut être le cas dans d'autres PTOM.

L'aide de l'UE a également eu un impact positif sur les perspectives d'emploi des citoyens de NC (JC 4.3). Par exemple, l'échelle du programme d'EFP en NC et le dépassement des objectifs de formation avec les stagiaires et les apprentis (CJ 4.4) suggèrent qu'un certain niveau d'impact positif doit a priori émaner de cet effort en EFP, tandis que les données disponibles concernant la satisfaction de l'employeur vis-à-vis des participants à l'EFP (cf. résultat de l'indicateur de stabilité de 67 % en CJ 4.2) sont un autre élément susceptible de désigner un impact positif sur l'emploi. La nature ciblée de certains cours d'EFP et les consultations solides avec des secteurs spécifiques représentent un autre élément positif. La forte croissance économique sur la dernière décennie a rendu l'isolement de l'impact de l'EFP sur les niveaux d'emplois plus difficile, tandis que de nombreux secteurs ont connu des pénuries de main d'œuvre. L'expérience du Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises montre également que l'intervention en EFP

(dans le cadre des Programmes d'apprentissage pour les jeunes – YAP) a eu une influence positive sur les perspectives d'emploi (notamment pour les personnes déjà en poste). Etant donné la nature difficile et les problèmes d'attitudes et de comportements particulièrement prononcés du groupe cible du programme des Antilles néerlandaises, on peut supposer que des programmes d'EFP bien conçus et mis en œuvre peuvent permettre d'importantes contributions à travers tous les PTOM.

L'assistance de l'UE a réalisé des progrès significatifs dans l'amélioration de l'inclusion sociale des citoyens de NC et leur intégration partielle ou totale sur le marché du travail (insertion sociale). L'importance que cela représente pour le développement d'une entité territoriale viable ne saurait être trop soulignée (CJ 4.3). De plus, l'assistance de l'UE en matière d'EFP a contribué à une amélioration significative de la qualité (et de la quantité) du réservoir de main d'œuvre disponible, ainsi qu'à une augmentation de la productivité et de la croissance dans certains secteurs prioritaires, bien qu'il reste encore des choses à faire (CJ 4.4). Dans les Antilles néerlandaises, le Programme d'apprentissage pour les jeunes (YAP), une composante du vaste programme SNAYDP, a promu l'inclusion sociale en améliorant les compétences professionnelles et en faisant évoluer les attitudes et les comportements, mais également à travers des efforts distincts pour cibler les personnes les plus exclues et défavorisées. Dans ce domaine, l'expérience montre que de telles interventions en EFP peuvent fonctionner avec une véritable attention portée à la nature sensible de ces groupes cibles et une approche participative forte.

Les **domaines de préoccupation** concernent autant les domaines relatifs au secteur de l'EFP que le secteur de l'EFP lui-même. Tout d'abord, le développement d'une feuille de route pour le développement économique de la NC a fait perdre beaucoup de temps depuis les accords de Nouméa, tandis que les plans de développement provinciaux doivent encore être finalisés. Dans ce domaine, il y a l'urgence et les efforts nécessaires consistent à créer des plans de développement sectoriels détaillés qui apportent une direction claire concernant l'orientation de la préparation et de la planification de l'EFP. Un renforcement significatif des capacités sera aussi requis pour au moins quelques organes sectoriels et professionnels représentatifs. Du côté de la gouvernance, un certain nombre d'idées développées depuis la Revue à mi-parcours de 2006, notamment celles discutées et proposées sous l'égide des Etats généraux, sont prometteuses et ce processus devrait être poursuivi.

Parmi ces aspects spécifiques, telle qu'une fonction de suivi et d'évaluation plus robuste, il est notamment important de disposer d'un observatoire plus indépendant, pour lequel une assistance technique serait nécessaire (CJ 4.4). Un autre domaine de défi réside dans le fait de continuer à réorienter le secteur de l'EFP pour l'équiper de sorte à ce qu'il réponde rapidement et efficacement aux besoins de développement de compétences à court et à long terme représente un autre domaine de défi. Cela impliquera de réaliser des progrès significatifs et rapides dans le renforcement des capacités des partenaires sociaux afin d'articuler leurs plans de développement et les besoins en EFP. Le travail terrain laisse également penser que les acteurs étatiques et les initiatives commanditées par l'Etat ont encore beaucoup à faire en termes de développement socio-économique proactif, par exemple dans le développement de l'entrepreneuriat et le coaching des entrepreneurs, le développement de groupements et la construction de zones d'expertise dans des niches sectorielles ciblées. Le fait d'atteindre un certain succès conduit invariablement à faire face à de nouveaux défis et les exemples évoqués ci-dessus de zones nécessitant des progrès plus urgents ne doivent pas être vus comme une critique, mais plutôt comme une réflexion sur le fait que le niveau de progrès réalisé pose des défis nouveaux et différents sur le devant de la scène.

Finalement, le très faible niveau de qualifications professionnelles d'une grande

	<p>partie de la main d'œuvre potentielle et les hauts niveaux d'exclusion sociale du marché du travail, qui caractérisaient la NC au commencement du 9^{ème} FED, signifient que l'amélioration de la formation du capital humain est fondamentale pour assurer un processus de développement socio-économique plus équilibré et inclusif. Par conséquent, l'aide de l'UE pour soutenir cet effort au cours du 9^{ème} FED s'est avérée très pertinente. Nous concluons que le changement vers une focalisation sectorielle sur la formation professionnelle dans le cadre du 9^{ème} FED a augmenté la pertinence de l'aide en NC de manière significative par rapport aux FED précédents, en concentrant au cours des dernières années l'aide de l'UE sur un défi de développement crucial.</p> <p>La pertinence actuelle du soutien de l'UE en faveur de l'EFP en NC reste très élevée, à l'instar des Antilles néerlandaises. En Nouvelle-Calédonie, un travail significatif doit être effectué pour continuer d'équiper les citoyens des territoires de compétences dans les secteurs fondamentaux, et pour augmenter la réactivité du secteur de l'EFP par rapport aux besoins de développement économique à travers les secteurs prioritaires. Cela deviendra plus important lorsque le territoire s'attèlera au défi de la mise en œuvre de la vision de développement future, des plans de développement au niveau provincial et des besoins généraux.</p> <p>Si l'on se tourne vers l'avenir, dans le cadre du 10^{ème} FED, l'EFP reste une priorité claire pour la Nouvelle-Calédonie, avec l'objectif d'utiliser l'EFP comme outil horizontal pour sécuriser un développement économique durable, en particulier pour promouvoir l'emploi local, le progrès social et le rééquilibrage. Les groupes cibles seront composés de personnes dont les compétences ne correspondent pas aux besoins des entreprises locales, ou de personnes ne présentant pas les bagages suffisants pour répondre aux nouveaux besoins technologiques ou commerciaux des entreprises, ainsi que de jeunes citoyens ayant quitté le système scolaire sans qualification. L'engagement de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de l'Education et de la formation professionnelle se reflète également dans les dépenses budgétaires en EFP. Le soutien financier du territoire pour l'EFP a augmenté de manière significative au cours de la période 2004 – 2007, de 16 M€ (1 902 millions F.CFP) en 2004 à 24 M€ (2 847 millions F.CFP) en 2007. La contribution du FED est passée de 38,7 % en 2004 à 17,4 % en 2007, tandis que la participation de l'Etat français a diminué de 9,5 % en 2004 à 8,4 % en 2007.</p>
<p>Critère de jugement 4.1</p>	<p><i>L'aide de l'UE en matière d'Education et de formation professionnelle était cohérente avec les objectifs de développement socio-économiques des PTOM</i></p>
<p>Jugement</p>	<p>En NC, l'aide de la Commission en faveur de l'EFP est considérée comme cohérente avec les besoins réels du territoire. L'aide apportée à la NC avant 2004 se focalisait en partie sur le développement des infrastructures, mais à partir de 2004 la coopération de la Commission s'est concentrée sur l'EFP. La <i>cohérence entre l'aide de la Commission en faveur de mesures d'EFP et les plans de développement des PTOM</i> est par exemple parfaitement illustrée dans le DOCUP du 9^{ème} FED. Le DOCUP du 9^{ème} FED expose les besoins de développement clés de la NC comprenant a) la diversification de l'économie et b) l'intégration de toutes les communautés culturelles dans le développement économique. De plus, l'aide de la Commission en faveur de l'EFP en NC peut également être considéré comme <i>cohérente avec la politique de l'UE</i> à de nombreux égards. Cela a été confirmé par les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, qui insistaient sur l'adaptation des systèmes éducatifs européens et de la formation professionnelle aux besoins de la société d'information et sur la nécessité d'augmenter le niveau et la qualité de l'emploi.</p> <p>Concernant la <i>preuve d'une meilleure égalité entre les sexes résultant du soutien</i></p>

	<p><i>sectoriel de l'UE</i>, au cours du travail d'étude documentaire, nous avons cherché à distinguer a) le <i>processus</i> de conception et de délivrance de l'EFP dans le cadre du soutien financier de l'UE et b) dans quelle mesure l'égalité entre les sexes a été respectée dans <i>les niveaux de participation et de performance des destinataires de l'EFP</i>. L'évaluation a montré une implication des femmes à tous les niveaux du processus. Concernant l'équilibre hommes-femmes dans les programmes de formation, les données issues des rapports de mise en œuvre montrent que la dimension du genre fait clairement l'objet d'un suivi et que l'équilibre hommes-femmes est respecté de manière significative. Cependant, il faut garder à l'esprit le traditionnel déséquilibre entre les hommes et les femmes dans certains secteurs clés (ex : mines et construction). Néanmoins, l'aide globale de l'UE conduit à plus d'égalité entre les sexes.</p> <p>Enfin, le très faible niveau de qualifications professionnelles d'une grande partie de la main d'œuvre potentielle et les hauts niveaux d'exclusion sociale du marché du travail des indigènes Kanaks, qui caractérisaient la NC au commencement du 9^{ème} FED, témoignent que l'amélioration de la formation du capital humain est fondamentale pour assurer un processus de développement socio-économique plus équilibré et inclusif. Par conséquent, l'aide de l'UE pour soutenir cet effort au cours du 9^{ème} FED s'est avérée très pertinente. Il apparaît légitime de conclure que le changement vers une focalisation sectorielle sur la formation professionnelle dans le cadre du 9^{ème} FED a augmenté la pertinence de l'aide offerte à la NC de manière significative par rapport aux FED précédents, en concentrant au cours des dernières années l'aide de l'UE sur un défi de développement crucial.</p>
<p>Critère de jugement 4.2</p>	<p>L'aide de l'UE en matière d'EFP est mise en œuvre de manière efficace, conduisant à des résultats satisfaisants en termes de développement de compétences et de formation du capital humain auprès de la population active des PTOM</p>
<p>Jugement</p>	<p>En ce qui concerne les taux d'abandon des cours et programmes aux niveaux sectoriels dans le programme d'EFP de NC, les résultats de l'évaluation montrent que la performance est largement satisfaisante. Par exemple, les taux d'abandon à tous les niveaux en 2008 s'élevaient à 10,5 %, bien en deçà de la cible de 13 %, tandis qu'en 2004 le taux d'abandon cible était de 28 %, alors que le taux d'abandon des cours atteignait 18 %. Ces exemples montrent également une tendance générale à la baisse dans les taux d'abandon. Le taux d'achèvement d'un programme aux niveaux sectoriels constitue un autre indicateur dans l'approche d'évaluation. La recherche documentaire et la consultation des parties prenantes à ce jour montrent que les taux d'achèvement des cours et des programmes ont généralement atteint les cibles fixées dans le cadre du DOCUP. Par exemple, en 2007 et 2008, des taux d'achèvement de 76 % et 78 % ont été enregistrés, contre un taux d'achèvement cible de 80 % sur les deux années, alors qu'en 2004, un taux d'achèvement des cours de 65 % dépassait la cible.</p> <p>Les avis concernant la qualité des offres d'EFP sont également positifs en NC. Les données globales en matière de satisfaction participant/stagiaire sont généralement très positives, avec des taux de satisfaction dépassant systématiquement 67 % depuis 2004. Du point de vue des besoins des entreprises et des organisations auxquelles l'EFP est dispensée, le retour des parties prenantes laisse penser que l'efficacité de l'EFP est dépendante d'une série de facteurs, parmi lesquels la complexité des cours de formation et les contraintes de capacité des partenaires de formation, la plupart étant de petites organisations aux ressources limitées (ex : environ 85 % des entreprises de construction sont des micro-entreprises de moins de 10 employés). A un niveau macro, la dépense en EFP par rapport aux dépenses totales constitue un indicateur pertinent sur le développement</p>

	<p>durable des capacités. Concernant les dépenses budgétaires totales, les données disponibles montrent que le pourcentage de dépense budgétaire en matière d'EFP par rapport à la dépense budgétaire totale a généralement dépassé les cibles convenues dans le cadre du DOCUP. Dans le cadre du 10^{ème} FED, un nouvel accent sera porté sur le développement de l'EFP et sur l'intervention d'acteurs locaux pertinents plutôt que d'acteurs gouvernementaux (territoriaux et provinciaux). Ce processus impliquera d'élargir le rôle des employeurs locaux (ex : dans l'allocation des ressources FP, dans le processus de certification).</p>
Critère de jugement 4.3	L'aide de l'UE a eu un impact positif sur les perspectives d'emploi des citoyens des PTOM
Jugement	<p>Le suivi de programmes apporte la preuve que l'aide de l'UE obtient des résultats positifs dans ce domaine. Par exemple, le dépassement des cibles en termes de nombre de <i>stagiaires</i> et d'apprentis formés (voir CJ précédent), combiné aux niveaux de satisfaction des employeurs mesurés par le nombre de <i>stagiaires</i> restant chez le même employeur 3-6 mois après la formation (d'après l' « indicateur de stabilité » du Comité de suivi de programmes d'EFP, 67 % restent 3 mois après le stage). Le travail de terrain laisse également penser que le soutien de l'UE en faveur de l'EFP en NC a augmenté <u>les options d'emploi sur le marché du travail des PTOM</u>, ainsi que <u>l'adéquation entre l'offre et la demande</u>. La <i>logique d'insertion sociale</i> de la <i>formation professionnelle</i> veut que de nombreuses personnes disposant de peu, voire d'aucune compétence ou expérience professionnelle antérieure soient en mesure d'acquérir une formation de base. Il est cependant difficile d'isoler l'impact du climat économique positif des 5-6 dernières années. Toutefois, même avec une forte croissance économique, le soutien de l'UE en faveur de l'EFP a contribué au développement d'un certain nombre de secteurs, et dans des cas tels que le secteur de la construction, il a contribué à la modernisation significative du secteur observée ces dix dernières années.</p> <p>Cependant, il reste encore beaucoup à faire. Comme l'ont souligné les parties prenantes du gouvernement, d'importants développements technologiques dans certains secteurs requerront une remise à niveau des compétences des travailleurs actuels, et dans d'autres cas, le recrutement de professionnels avec des niveaux de qualification plus élevés. Les plans de développement incluront des besoins d'évaluation dans des secteurs industriels clés, tels que l'installation, la recherche et l'adaptation, les besoins dans le secteur du nickel, et le développement de regroupements dans des zones sélectionnées (ex : secteur des énergies renouvelables).</p> <p>Aucune preuve ne permet de penser que l'aide de l'UE contribue d'une quelconque manière à une « fuite des cerveaux » en NC. C'est également le cas de l'aide apportée dans le secteur de l'éducation au Groenland d'après les représentants du secteur que l'équipe a rencontrés. Dans le cas des Antilles néerlandaises, le nombre d'étudiants qui restent dans le PTOM n'est pas connu, mais une preuve anecdotique découverte au cours de l'évaluation laisse supposer que de nombreux étudiants ne retournent pas dans le PTOM après avoir terminé leurs études. Aucune preuve ne démontre que l'intervention de la Commission dans le cadre du Soutien au Programme de développement pour la jeunesse des Antilles néerlandaises ait contribué à ce problème.</p>
Critère de jugement 4.4	L'aide de l'UE en matière d'Education et de formation professionnelle contribue à un développement socio-économique accru dans les secteurs prioritaires des PTOM, et contribue également aux efforts pour promouvoir la diversification économique.
Jugement	Si l'on considère <i>dans quelle mesure l'aide de la Commission en faveur de l'EFP</i>

contribue à un développement économique accru dans les secteurs prioritaires des PTOM, la performance macro-économique des secteurs les plus importants (mine et métallurgie) en NC s'est avérée impressionnante d'une manière générale sur la période 1999-2009. Cette performance, cependant, était guidée principalement par les facteurs économiques mondiaux et beaucoup moins par les contributions en matière d'EFPP. En termes de niveaux d'emploi, le nombre moyen annuel de citoyens de NC à la recherche d'un emploi a diminué de 9 439 en 2000 à 6 600 en 2008, tandis que le nombre d'offres d'emploi a augmenté de 5 140 en 2000 à 11 293 en 2008.

En ce qui concerne la contribution de l'UE en faveur de l'EFPP et de la diversification économique, une telle perte de temps (depuis les accords de Nouméa) dans l'élaboration d'une feuille de route en faveur du développement économique de NC est déconcertante alors que les plans de développement provinciaux doivent encore être finalisés. Néanmoins, il convient de noter que le soutien de l'UE en faveur de l'EFPP en NC concernait une large gamme de 9-10 secteurs. Au cours de la période 2004-2009, la participation par secteur a systématiquement inclus un nombre élevé de participants à travers plusieurs secteurs, notamment les industries des services, telles que le tourisme. Cette répartition égale sur tous les secteurs laisse penser que le programme d'EFPP contribue, au sens restreint du moins, à la construction d'une base de compétences diverses pour soutenir la nouvelle diversification économique de la NC. L'urgence et la nécessité de plus amples efforts se font davantage sentir en matière de création de plans de développement sectoriels détaillés apportant une orientation claire sur la manière de préparer et de planifier l'EFPP. Un renforcement significatif des capacités sera aussi requis pour au moins quelques organes sectoriels et professionnels représentatifs.

Du côté de la gouvernance, un certain nombre d'idées développées depuis la Revue à mi-parcours de 2006, notamment celles discutées et proposées sous l'égide des Etats généraux, sont prometteuses et ce processus devrait être poursuivi. Le manque de coordination qui semble trop souvent exister entre les initiatives représente un autre défi – par exemple, au cours du travail de terrain il était prévu que la Chambre de commerce et d'industrie prévoie de lancer son propre observatoire économique, alors qu'il aurait été utile d'envisager de l'intégrer au sein d'un observatoire unique, plus large. Concernant le travail de gouvernance réalisé dans le cadre des *Etats généraux*, l'une des recommandations serait de fournir un soutien/ une AT supplémentaire pour appuyer l'équipe de l'observatoire et la communauté plus large des parties prenantes de l'EFPP, afin de clarifier et de parvenir à un consensus sur le plan de développement d'un observatoire à moyen terme (à cet effet, consulter les conclusions et recommandations de l'évaluation). L'autre défi sera de continuer à réorienter le secteur de l'EFPP pour répondre de manière rapide et efficace aux besoins de développement de compétences à court et long terme, de sorte que ce secteur continue à contribuer fortement au développement de la NC. Cela impliquera de réaliser des progrès significatifs et rapides dans le renforcement des capacités des partenaires sociaux afin d'articuler leurs plans de développement et les besoins en EFPP. Le travail de terrain laisse également penser que les acteurs étatiques et les initiatives commanditées par l'Etat ont encore beaucoup à faire en termes de développement socio-économique proactif.

Le dernier point à prendre en considération est la mesure dans laquelle l'aide de la Commission en termes d'EFPP a contribué (ou présente le potentiel de contribuer) au développement des PTOM en tant que « centres d'expérience et d'expertise » dans leurs régions respectives. Dans le cas de l'aide antérieure, cette question ne concerne que la NC, et en termes de réflexion politique sur le développement des PTOM comme « centres d'expérience et d'expertise », cette question n'a bien sûr jamais été un objectif politique ou de programme de l'aide de la Commission en

faveur de l'EFPP sur le territoire. L'expérience de la NC dans le secteur de l'EFPP est susceptible de s'avérer intéressante pour d'autres PTOM et petites économies insulaires de la région et l'aide de l'UE en faveur de l'EFPP peut contribuer à aider le territoire à s'établir en tant que centre d'expertise en formation sur un certain nombre de domaines de compétences.

En marge de l'EFPP, il existe une possibilité de faire de la Nouvelle-Calédonie un **centre d'expertise** au sein du Pacifique dans un certain nombre de domaines de recherche appliquée et à haute intensité cognitive, y compris la protection éventuelle de la biodiversité, la gestion et l'adaptation au changement climatique. Le soutien de l'UE en-dehors du FED peut être un important contributeur dans ce domaine, et les projets actuels tels que le projet régional « IncoNet pour le Pacifique (PACENET) » sont prometteurs à cet égard. Cependant, dans ce cas, la NC n'est qu'au début de ce processus de développement, et d'autres domaines clés, tels que la création d'une infrastructure régionale de recherche dans le Pacifique sont également décisifs (bien qu'il soit clair que la Commission prévoit désormais de soutenir le développement d'un réseau de recherche sur la fibre optique dans le Pacifique Sud).

5.6 Question d'évaluation 5 : environnement

QE5	Dans quelle mesure l'aide de l'UE aux PTOM a-t-elle contribué à augmenter la capacité des POTM à gérer les risques et catastrophes environnementaux et naturels, le changement climatique y compris ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 5.1 : L'aide de l'UE a contribué à l'amélioration de la gestion des ressources d'eau de mer et d'eau douce.</p> <p>CJ 5.2 : L'aide de l'UE a contribué à la prévention opérationnelle des catastrophes naturelles et à la création de stratégies de réduction du risque.</p> <p>CJ 5.3 : L'aide de l'UE a contribué au suivi de la biodiversité locale.</p> <p>CJ 5.4 : L'aide de l'UE a contribué au développement de stratégies pour faire face au changement climatique.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

Peu de résultats concrets dans les contributions de l'UE visant à augmenter la capacité des PTOM pour traiter des risques et catastrophes naturels et environnementaux peuvent être documentés – en raison des financements limités et des retards de mise en œuvre. L'évaluation a conclu que l'environnement et l'adaptation au changement climatique sont considérés comme des faits d'une importance vitale pour les PTOM ; la prévention des catastrophes naturelles est également considérée comme importante et des progrès significatifs en vue de tisser un réseau entre les PTOM ont été réalisés dans les Caraïbes à travers l'initiative de réduction des risques régionaux. Malgré une sensibilisation accrue, aucune augmentation des financements ni des interventions de l'UE pour ce secteur n'a été observée.

Malgré une reconnaissance accrue de l'importance de la gestion de l'environnement, comme les ressources d'eau de mer et d'eau douce, et une reconnaissance de l'importance de la gestion des eaux usées qui peut avoir un impact négatif sur les ressources d'eau de mer et d'eau douce si elle est défectueuse, peu d'interventions dédiées à l'environnement sont incluses dans les DOCUP.

Des progrès importants ont été réalisés dans l'analyse des risques environnementaux auxquels sont exposées les entités d'outre-mer d'Europe (PTOM et Régions ultrapériphériques) dans le cadre de la coopération entre la Commission, les Etats membres et les organisations environnementales internationales. Des interventions concrètes sont en train d'être développées telles que le soutien régional du 10^{ème} FED pour Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Des **interventions sectorielles majeures** comprenant « les infrastructures de l'eau et de l'assainissement et la planification urbaine » ont été ou sont en train d'être mises en œuvre :

- dans les AN, à Aruba et dans les PTOM britanniques dans les Caraïbes (62 M€),
- en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna dans le Pacifique (26 M€),
- à Mayotte dans l'océan Indien (21 M€), et
- à St Pierre et Miquelon (3,4 M€), (voir CJ 5.1 ci-après et l'annexe V du volume 2 du présent rapport)

Commentaires par rapport à la réponse	<p>Les projets de transport et d'infrastructure incluent les études d'impact environnemental, par conséquent l'intégration de l'environnement dans ces secteurs. Bien que l'évolution vers l'appui budgétaire rende une intégration de l'environnement difficile, une forte sensibilisation des PTOM sur les défis environnementaux contrebalance cette position.</p> <p>La mise en œuvre de projets intégrant l'environnement, l'adaptation au changement climatique et la prévention des catastrophes naturelles est en retard. Les problèmes concernant les règles et procédures ont contribué à des retards de mise en œuvre compromettant l'efficacité. Une mise en œuvre tardive a également rendu difficile l'évaluation de l'impact et de la durabilité. (CJ 5.1)</p> <p>L'environnement, l'adaptation au changement climatique et la prévention des catastrophes naturelles ont émergé en tant que préoccupations majeures pour les PTOM. Le défi sera de trouver la manière de transformer ces préoccupations en capacité accrue à gérer les problèmes environnementaux. Jusque là, peu de résultats concrets de la coopération UE-PTOM peuvent être documentés bien que les programmes de recherche impliquant toutes les entités d'outre-mer d'Europe soient en train de souligner l'urgence du problème et la vulnérabilité des PTOM et des Régions ultrapériphériques au changement climatique. (CJ 5.4) Les programmes régionaux associés à la prévention des catastrophes naturelles dans les Caraïbes et le Pacifique et mis en œuvre à travers les accords de contribution (Programme des Nations Unies pour le développement -PNUD, Commission de géoscience appliquée des îles du Pacifique -SOPAC) démarrent seulement (CJ 5.2). Les projets de gestion des déchets sont en train d'être mis en œuvre dans le Pacifique et d'importantes interventions sont lancées à Mayotte - mais la sensibilisation accrue aux défis qui devront être relevés au sein du secteur demeure le premier accomplissement des activités de l'UE. (CJ 5.4)</p> <p>De plus, des politiques et stratégies cadres de l'UE qui traitent du rôle de l'UE par rapport à l'environnement de manière générale, et plus spécifiquement par rapport aux PTOM sont en place, telles que : <i>Adaptation au changement climatique. Vers un cadre européen pour l'action : questions liées au changement climatique et à l'eau, aux côtes et à l'espace marin.</i> (CJ 5.1)</p> <p>Il s'est avéré plus difficile de passer du consensus général à l'action. C'est en partie une conséquence - comme évoqué à d'autres endroits⁵⁹- du statut ambigu des PTOM en tant que pays non-ACP, mais financés par le FED. Cette situation, combinée à la préparation tardive du DOCUP pour le 10^{ème} FED, signifie que, à ce jour, peu de financements directs ont été mis à disposition par les FED pour traiter ces problèmes – les FED précédents (8^{ème} FED et 9^{ème} FED) n'incluaient pas non plus systématiquement l'environnement dans les interventions soutenues par l'UE. De nouveaux financements de l'UE via des canaux de financement non FED auxquels les PTOM ont accès commencent à être disponibles depuis 2010. Cela inclut la ligne budgétaire ENTRP (Programme thématique sur l'environnement et les ressources naturelles) ainsi que les programmes de recherche régionaux (le 7^{ème} Programme-cadre de l'UE pour la recherche -PC- a soutenu un partenariat stratégique pour le programme de recherche dans les Caraïbes et le Pacifique qui inclut spécifiquement les PTOM)⁶⁰. Les PTOM participent également à un certain nombre de projets régionaux actuellement en cours de développement qui peuvent ouvrir de nouvelles voies de participation (CJ 5.1 ; CJ 5.2).</p> <p>Les PTOM prennent de plus en plus part à des activités régionales et participent à des forums régionaux – le soutien de l'UE aux programmes régionaux a été un</p>
--	---

⁵⁹ - Référence à I.1.4.1

⁶⁰ La CE doit donner à chaque candidat les mêmes chances de concourir et d'être évalué et ne peut accorder de traitement préférentiel aux PTOM en connexion avec des régimes de financement tels que le 7^{ème} PC, mais elle a activement encouragé les institutions de recherche dans les PTOM à effectuer une demande d'assistance.

	<p>catalyseur important. L'Etat membre de l'UE a la compétence légale en matière de conventions internationales, y compris de conventions environnementales. Néanmoins, puisque les problèmes auxquels sont confrontés les îles des PTOM sont différents de ceux auxquels est confronté l'Etat membre de l'UE sur le continent, il est considéré comme important que les PTOM soient également présents aux forums internationaux, notamment régionaux, et qu'ils bénéficient d'un statut de participant et d'observateur ou d'un accès à des organisations régionales spécialisées (telles que CDEMA, SOPAC, PPN, CCRIF). (CJ 5.2)</p> <p>La protection côtière et marine représente un problème majeur pour les PTOM à l'avenir et, pour de nombreux PTOM, la protection côtière et marine est un élément essentiel pour sécuriser leur avenir en tant que destination touristique. (CJ 5.1). Dans ce contexte, les problèmes non résolus autour de Mayotte et des îles Malouines, qui bloquent la coopération avec les Etats voisins au sein de « leurs » régions, témoignent de l'existence d'un fossé important dans la coopération régionale potentielle, notamment en raison des zones marines protégées. De plus, l'Atlantique Nord sera une zone d'importance majeure à l'avenir avec les eaux à proximité du Groenland. Les PTOM maintiennent qu'il est important qu'ils soient représentés dans les discussions relatives à leurs zones côtières et à leur environnement marin, de même que leur Etat membre, dans les discussions relatives à l'environnement marin, sa protection, son utilisation durable et l'exploration des ressources. L'UE a le potentiel pour jouer un rôle important de médiateur, si cela est justifié. (CJ 5.1)</p> <p>La situation avec Mayotte est considérée par l'équipe d'évaluation comme déplorable, puisque le programme environnemental de Mayotte (financé dans le cadre du 9^{ème} FED, début de mise en œuvre fin 2010) a le potentiel pour servir de modèle auprès des autres petits Etats insulaires, notamment les Etats ACP, et peut avec un peu de chance servir d'exemple de bonne pratique. Le programme Mayotte prend en considération les composants en amont / aval des problèmes environnementaux auxquels est confrontée une petite île : reforestation, gestion et écoulement des eaux pluviales, élimination des déchets urbains et traitement des déchets liquides et solides – avec l'objectif de préserver les écosystèmes marins, et par conséquent de fournir la base d'une industrie touristique durable. (CJ 5.1)</p> <p>L'EU a fait tout son possible pour rester neutre sur les problèmes territoriaux autour de Mayotte et des îles Malouines, mais Mayotte et les îles Malouines lui ont reproché de ne rien faire pour faciliter la coopération régionale. Cependant, dans les autres régions telles que les Caraïbes et le Pacifique, les délégations régionales jouent un rôle important à cet égard, notamment les programmes régionaux pour la prévention des catastrophes naturelles et la protection de l'environnement. Cela a contribué à rapprocher des PTOM associés à différents Etats membres. (CJ 5.2)</p> <p>Des initiatives, qui ont rassemblé les entités d'outre-mer de l'Union européenne (les PTOM et les RUP), ont vu le jour au cours de la période d'évaluation. Une initiative majeure – sponsorisée par la France, la Commission, la région d'outre-mer de la Réunion et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) – concernant le changement climatique a été lancée en 2008 et a impliqué tous les PTOM et les RUP, ainsi qu'un certain nombre d'ONG environnementales internationales majeures (y compris l'UICN, le Fonds mondial pour la nature - FMN, Conservation internationale). (CJ 5.4) D'importantes activités de recherche ont suivi, ainsi qu'une participation conjointe des PTOM et des RUP dans la mise en place de réseaux et de programmes environnementaux (y compris Netbiome et ENRTP) et de branches d'ONG internationales basées dans l'Etat membre en lien avec des agences environnementales dans les PTOM (CJ 5.3).</p>
Critère de jugement 5.1	L'aide de l'UE a contribué à l'amélioration de la gestion des ressources d'eau de mer et d'eau douce

Jugement	<p>Les politiques de l'UE pertinentes sont en place – il est plus compliqué de les traduire en interventions concrètes du fait de leur statut de PTOM (non-ACP avec moins de canaux de financement, car elles ne répondent pas au critère de pauvreté). La reconnaissance des PTOM en tant que points chauds environnementaux clés ne s'est pas encore traduite par des financements complémentaires.</p> <p>Peu d'interventions environnementales dédiées sont incluses dans le DOCUP, mais la gestion des ressources d'eau de mer et d'eau douce est de plus en plus reconnue comme importante, de même que la gestion des eaux usées en raison des liens directs entre une mauvaise gestion des eaux usées et la pollution des ressources d'eau de mer et d'eau douce. En ce sens, l'UE a également formulé un certain nombre de documents politiques cadres, tels que : <i>Adaptation au changement climatique. Vers un cadre européen pour l'action : questions liées au changement climatique et à l'eau, aux côtes et à l'espace marin.</i>⁶¹</p> <p>Cependant, il reste difficile pour les PTOM d'accéder aux sources de financement, bien que certaines soient en train de s'ouvrir – la ligne budgétaire de l'UE, le 7^{ème} PC, et les lignes budgétaires spéciales pour l'environnement et les ressources naturelles (ENRTP), auxquelles les PTOM peuvent prétendre.⁶² Les problèmes de capacité persistent au sein des PTOM puisque la préparation des demandes nécessite des ressources humaines rares.</p> <p>L'importance de la gestion des ressources d'eau de mer et d'eau douce a été largement reconnue, dans le but de préserver le tourisme également. La gestion des ressources en eau (déchets solides et eaux usées y compris) est essentielle pour un tourisme durable. Outre la mise à disposition de ressources de financement, une capacité supplémentaire est nécessaire pour permettre aux PTOM (notamment les PTOM les plus reculés et les moins peuplés) d'accéder aux fonds et de mobiliser des ressources humaines. D'autre part, les PTOM les plus peuplés semblent mieux réussir à mobiliser des ressources (tant humaines que financières) pour leur propre PTOM, et à participer à des programmes régionaux. Cela comprend l'accès aux ressources par le biais de sources non gouvernementales – souvent de sources non gouvernementales liées à l'Etat membre. Par exemple, l'Alliance des Caraïbes néerlandaises pour la nature (Dutch Caribbean Nature Alliance)⁶³ perçoit un financement de la part de la branche néerlandaise de l'UICN, de Conservation Internationale NL et de la Loterie nationale des Pays-Bas ; la Société royale pour la protection des oiseaux (RSPB RU)⁶⁴ a été impliquée dans un projet régional UE (le projet espèces envahissantes de l'Atlantique Sud – 9^{ème} FED, 1,9 M€) concernant le contrôle des espèces envahissantes dans les îles Malouines, la Géorgie du Sud, l'île d'Ascension et Sainte-Hélène.</p> <p>Au niveau des PTOM, un certain nombre d'interventions urbaines sont focalisées sur l'environnement soit directement (Mayotte - élimination des déchets urbains) soit indirectement (développement urbain de Bonaire, avec d'importantes interventions d'assainissement et dans le Pacifique – Polynésie française). L'élimination des déchets est l'un des principaux défis auxquels sont confrontés les PTOM. Cependant, les problèmes d'efficacité relatifs aux retards de mise en œuvre et les défis liés à la négociation des règles et procédures de la Commission ont eu pour conséquence un faible taux d'aboutissement des projets dans ces secteurs avant le déroulement de l'étude terrain. Par conséquent, on ne peut dire que bien peu de choses sur l'impact et la durabilité.</p> <p>Sur les îles, les ressources d'eau de mer et d'eau douce sont étroitement liées.</p>
-----------------	--

⁶¹ Document de travail des services de la Commission européenne, avril 2009.

⁶² Lors du Forum PTOM 2011, le bureau de la BIE pour le Pacifique a attiré l'attention sur les opportunités de prêt prioritaires de la BIE concernant le changement climatique qui présentent un intérêt pour les PTOM.

⁶³ Voir <http://www.dcnanature.org/partners/support.html>.

⁶⁴ Voir <http://www.rspb.org.uk/ourwork/projects/details.aspx?id=tcn:9-194527>.

	<p>Jusqu'à maintenant, il apparaît que seule Mayotte a réellement établi un programme environnemental qui prend en considération l'amélioration de et l'interaction entre les ressources d'eau de mer et les ressources d'eau douce, ainsi que le lien entre le traitement des eaux usées urbaines et les ressources d'eau de mer. Le défi sera de diffuser les résultats de l'aide fournie par l'UE dans le cadre de ces interventions à Mayotte aux autres PTOM. Jusqu'à maintenant, le programme de Mayotte a connu des retards considérables, et seules les activités de reforestation ont été mises en œuvre. La mise en œuvre à grande échelle du traitement et de l'élimination des déchets urbains commencera en 2011 dans cinq communes de l'île. L'autorité territoriale (le Conseil Général de Mayotte, CGM) a bien conscience du fait que, même pour Mayotte, il s'agit d'un projet pilote riche en enseignements - non seulement pour Mayotte, mais également pour les autres territoires insulaires qui se trouvent dans la même situation. L'évaluation considère qu'il est important que l'exemple de Mayotte fasse l'objet d'un suivi méticuleux par l'OCTA, car d'importantes leçons peuvent être tirées de cette série d'interventions. De la même façon, la Délégation régionale de l'île Maurice doit également suivre étroitement le travail en cours à Mayotte, car il peut représenter des enseignements importants pour d'autres territoires insulaires (PTOM, RUP, Etats de petites îles en voie de développement (EPID), etc.).</p> <p>Dans l'océan Indien, un programme régional du 10^{ème} FED est en préparation et relie Mayotte et le TAAF (<i>Gestion durable du patrimoine naturel de Mayotte et des Îles Éparses CRIS</i> : FED/2010/021888, avec une contribution de 3 M€ de la part de l'UE et des contributions de la part du CGM et des TAAF). Ce programme s'attellera à un certain nombre de problèmes importants traitant de l'environnement marin, de la recherche sur le changement climatique, etc., mais peut également être vu comme une occasion manquée, car il n'implique que les PTOM français de l'océan Indien. Aucun lien n'a été établi avec le Territoire britannique de l'océan Indien (TBOI) qui a récemment déclaré une Zone marine protégée (ZMP) dans la Zone économique exclusive (ZEE) du TBOI ; ni avec la Commission de l'océan Indien (COI). Les activités de la COI font partie de l'Afrique de l'Est et du Sud (AES/OI Document stratégique régional / Programme indicatif régional -DSR/PIR) et ne sont pas reliées au programme Mayotte/TAAF en raison du conflit en cours entre les Comores et la France par rapport au statut de Mayotte.</p> <p>L'implication régionale des PTOM dans l'environnement se manifeste à travers les programmes régionaux tels qu'R3I et le CCRIF, et le soutien à SOPAC dans le Pacifique. Mayotte et les TAAF préparent un programme environnemental régional pour le 10^{ème} FED – mais il ne couvre que Mayotte et les TAAF et n'implique pas les pays de la COI. De plus, l'Etat membre reste au premier plan pour toutes les activités environnementales internationales et régionales.</p>
Critère de jugement 5.2	L'aide de l'UE a contribué à la prévention opérationnelle des catastrophes naturelles et à la création de stratégies de réduction du risque
Jugement	<p>Il est généralement admis que les PTOM sont particulièrement vulnérables aux catastrophes climatiques et naturelles. Malgré une sensibilisation accrue, rien ne prouve à ce stade que les interventions de l'UE aient augmenté en dehors du programme R3I (Stratégie régionale de réduction des risques) dans les Caraïbes. Elle fait partie d'une enveloppe globale régionale C 9PTO REG014 (4 932 000 €), qui s'intéresse aux risques et à l'exposition des PTOM des Caraïbes en fournissant un réseau d'infrastructures régionales, de programmes, de polices et de protocoles. Elle est mise en œuvre à travers un accord de contribution avec le PNUD Barbade. Le programme implique les PTOM britanniques et néerlandais dans les Caraïbes.⁶⁵</p> <p>Dans le Pacifique, l'UE a apporté des fonds (5,6 M€ sur les reliquats du 9^{ème} FED) à</p>

⁶⁵ <http://www.bb.undp.org/index.php?page=regional-risk-reduction-initiative>

	<p>travers un accord de contribution avec la SOPAC (Commission de géoscience appliquée des îles du Pacifique)⁶⁶ pour financer des microprojets liés à la gestion des risques et catastrophes naturels dans le cadre de la Réduction des risques de catastrophes (RRC) dans les pays et territoires d'outre-mer du Pacifique (enveloppe C).⁶⁷</p> <p>Outre le soutien (limité) de l'UE, la SOPAC est financée par le biais de contributions en provenance d'agences multilatérales (PNUD, PNUE), d'Etats membres (France et RU) et d'une série d'autres bailleurs de fonds. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en sont membres. Dans un programme parallèle (enveloppe B), l'UE finance un projet multi-pays – Réduction des risques de catastrophes dans huit pays ACP du Pacifique – dans le cadre du 9^{ème} FED avec un budget s'élevant à 9,26 M€. Les pays participants comprennent les Etats fédérés de Micronésie, les îles Marshall, Nauru, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, les îles Salomon, Tonga et Tuvalu. Les deux programmes sont coordonnés dans le cadre d'un accord de contribution avec la SOPAC.</p> <p>La mise en œuvre avec R3I et la SOPAC ne fait que commencer ; l'initiative R3I était incluse dans les visites terrain (PNUD Barbade et les PTOM néerlandais des Caraïbes) et, jusque là, seules les premières bases avaient été posées et les séminaires régionaux tenus.</p> <p>Par opposition, les PTOM de l'océan Indien (Mayotte, TAAF et TBOI) ne sont membres ni d'une initiative régionale de réduction des risques, ni d'un réseau de prévention des catastrophes. La COI est chargée de couvrir les risques et catastrophes environnementaux et autres ; mais bien que la France (à travers la RUP de la Réunion) soit membre de la COI, Mayotte ne peut pas participer aux activités de la COI).</p> <p>Via un accord de contribution soutenu par le CCRIF (Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes), le premier organe de gestion des risques multi-pays du monde, l'UE s'est également focalisée sur la région des Caraïbes encline aux tremblements de terre et aux ouragans. Des financements ont également été mis à disposition via une ligne budgétaire régionale pour la reconstruction des dégâts causés par les ouragans sur les îles Caïmans.⁶⁸</p> <p>Le RU a également préparé une évaluation des risques séparée pour ses PTOM, mais elle ne semble coordonnée ni avec l'UE, ni avec l'autre Etat membre – les Pays-Bas – car elle se focalise exclusivement sur les territoires d'outre-mer anglophones.</p>
<p>Critère de jugement 5.3</p>	<p>L'aide de l'UE a contribué au suivi de la biodiversité locale</p>
<p>Jugement</p>	<p>L'UE a contribué au suivi de la biodiversité par le lancement d'un certain nombre d'initiatives politiques avec un soutien direct des PTOM ; ces initiatives politiques ont impliqué tant les Etats membres que les ONG internationales (telles que l'UICN et le FMN).</p> <p>Jouissant d'une relation spéciale avec les PTOM et les régions ultrapériphériques, l'UE a suivi les cadres politiques larges avec des initiatives focalisées sur les entités d'outre-mer (PTOM et RUP). Par conséquent, le message de l'île de la Réunion et les Déclarations de Paris⁶⁹ traduisent ces politiques en une focalisation PTOM plus</p>

⁶⁶ Voir <http://map.sopac.org/homepage>

⁶⁷ <http://www.sopac.org/index.php/reducing-vulnerability-oct-eu-c>

⁶⁸ Un montant de 3,3 millions d'EUR a été mis à disposition dans le cadre du 9PTU C12 pour « Les efforts de reconstruction suite à l'ouragan Ivan Partie II. Réparation et reconstruction de maisons ». Une évaluation de cette intervention a eu lieu pendant l'enquête sur les PTOM, mais les résultats de cette évaluation n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

⁶⁹ « La déclaration de Paris ». Résultats des ateliers – Intégration de la biodiversité dans la Coopération de développement européenne. Paris, septembre 2006.

	<p>spécifique, avec une série de défis, qui reconnaissent l'importance de la biodiversité pour les PTOM.</p> <p>Les zones d'action prioritaire ont été définies (notamment concernant les Espèces exotiques envahissantes), et les réseaux de recherche (EUCARINET dans les Caraïbes et PACE-NET dans le Pacifique) qui relient les institutions basées en Europe avec les PTOM et les institutions ACP dans ces deux importantes régions ont été établis. Il y a peu de résultats tangibles visibles jusqu'à maintenant.</p> <p>L'UICN a continué sa consultation et son dialogue avec les entités d'outre-mer de l'UE, notamment au sein du contexte du statut de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) ⁷⁰ et des Plans d'action sur la biodiversité (Réf : Document de réflexion UICN, septembre 2010). A partir de cela, il est clair qu'un certain nombre d'efforts de suivi et de recherche sont en cours, comme partie intégrante du travail collaboratif entre les ONG, les agences des Etats membres de l'UE, les ONG locales et les services gouvernementaux. L'UE – directement (à travers différentes lignes budgétaires) ou indirectement – à travers le financement de contributions aux organisations internationales (telles que l'UICN) a contribué à soutenir le suivi de la biodiversité. Cependant, il est difficile pour l'UE de soutenir directement le suivi de la biodiversité à travers le FED, car la structure du FED, les plafonds de financement peu élevés du DOCUP et - si applicable - la modalité d'Appui budgétaire jouent en sa défaveur. Les Lignes budgétaires thématiques, l'implication dans des programmes régionaux et les accords de contribution avec les organisations multilatérales régionales et internationales sont susceptibles d'avoir un impact plus direct et immédiat.</p>
Critère de jugement 5.4	L'aide de l'UE a contribué au développement de stratégies pour faire face au changement climatique.
Jugement	<p>La contribution, jusqu'à maintenant, s'est principalement déroulée au niveau politique et stratégique (ex : le Plan d'action sur la biodiversité de l'UE) où des progrès ont été faits et des instruments de financement auxquels les PTOM ont également accès ont été préparés. Néanmoins, le financement est en retard, bien que de nouveaux canaux de financement soient en train de s'ouvrir, et le 10^{ème} FED peut également allouer des fonds par le biais de l'appui budgétaire via le DOCUP ; ou régionalement, par le biais du soutien projet.</p> <p>Un certain nombre d'étapes positives ont été prises, mais les résultats des activités soutenus par l'UE doivent encore se concrétiser. A cet égard, l'UICN a parlé en faveur d'une plus grande implication directe des PTOM lors des forums environnementaux internationaux (ex : liés à la CDB), nonobstant le fait que la responsabilité générale de l'Etat membre reste inchangée. L'UICN, par exemple, est l'une des institutions qui recommande des liens plus forts entre les PTOM et les RUP, car tous sont confrontés aux mêmes défis en matière de changement climatique. Malgré l'existence d'une certaine forme de coopération, elle ne s'est pas encore développée dans une large mesure. L'évaluation considère que si un dialogue plus proactif sur la biodiversité et le changement climatique pouvait être facilité par l'UE en incorporant activement ses PTOM et ses RUP dans un processus de dialogue commun, le rôle de leadership de l'UE en serait facilité.</p> <p>Les Etats membres continueront de jouer un rôle prépondérant dans les négociations avec les conventions internationales et les processus internationaux, mais il est clair que, lorsque cela est pertinent, une plus grande implication des PTOM (et des RUP) serait profitable. C'est également pertinent par rapport à la question concernant le développement et l'utilisation du changement climatique et des outils de suivi de la biodiversité. Il existe un certain nombre d'exemples où cela se produit déjà. Le</p>

⁷⁰ Voir <http://www.cbd.int/>

	<p>programme R3I dans les Caraïbes a travaillé avec l'outil d'évaluation de la capacité de la gestion des catastrophes ; le 10^{ème} FED régional sur l'océan Indien (Mayotte / TAAF) possède une fonction solide de suivi du changement climatique et de recherche ; et la recherche SOPAC et les activités de prévention des catastrophes impliquent également les PTOM du Pacifique.</p>
--	---

5.7 Question d'évaluation 6 : intégration régionale

QE6	Dans quelle mesure les interventions de l'UE ont-elles contribué à renforcer l'intégration régionale des PTOM ?
Critères de jugement (CJ)	<p>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</p> <p>CJ 6.1 : Le transport de l'UE, la connectivité des TIC et d'autres projets d'infrastructure ont augmenté les flux de passagers et de marchandises en provenance des pays avoisinants.</p> <p>CJ 6.2 : Les réglementations commerciales de l'UE appliquées aux PTOM ont soutenu une augmentation des importations/exportations régionales.</p> <p>CJ 6.3 : Les Organisations d'intégration régionale soutenues par l'UE ont appuyé l'implication des PTOM dans leurs programmes.</p> <p>CJ 6.4 : Les interventions relatives aux échanges commerciaux de l'UE ont augmenté les flux commerciaux internationaux des PTOM en volume et en valeur.</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

Les interventions et initiatives commerciales de l'UE n'ont contribué que de manière indirecte à renforcer l'intégration régionale à travers les plateformes de dialogue politique créées par le passage à l'appui budgétaire sectoriel. L'objectif des projets portuaires de l'UE était plus de sécuriser ou de développer les niveaux de service et de sécurité existants que de soutenir la diversification économique par une meilleure accessibilité. L'intérêt des PTOM dans les liens économiques régionaux et dans la coopération institutionnelle est croissant bien que la plupart considère encore les pays voisins comme des concurrents avec des coûts de production inférieurs et des perspectives limitées pour développer les marchés de niche des PTOM. Le régime de préférence commerciale de l'UE ne constituait pas une incitation suffisante pour contrebalancer les contraintes de diversification économique des PTOM.

Commentaires par rapport à la réponse	<p><u>Erosion de la préférence commerciale de l'UE</u></p> <p>Le régime commercial applicable aux PTOM, inspiré par la partie quatre de l'objectif du traité UE pour l'association UE-PTOM, est l'un des plus favorables jamais octroyé par l'UE. Les « produits originaires des PTOM » importés dans l'UE ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives. De plus, les PTOM sont autorisés à retenir ou introduire des droits de douane ou des restrictions quantitatives sur les produits UE. La possibilité de cumul de l'origine, qui permet à des matériaux originaires de l'UE ou des Etats ACP d'être considérés comme s'ils provenaient d'un PTOM lorsqu'ils sont intégrés dans un produit obtenu dans ce PTOM, était valide, mais n'avait jamais (à proprement parler) été exploitée. Les conditions applicables aux PTOM pour bénéficier du taux de droit de douane de 0 % se sont avérées si restrictives qu'elles empêchent l'utilisation de l'accord préférentiel. Le processus pour obtenir des dérogations aux règles d'origine est long et fastidieux. Elles ne sont généralement octroyées que pour 5 ans, une période trop courte pour développer des projets d'investissements privés.</p> <p>Les flux commerciaux internationaux ont augmenté en valeur au cours de la période à l'étude, tant pour les exportations que pour les importations. D'une manière générale, les exportations des PTOM ont atteint 1,8 milliard d'USD en 2008 alors qu'elles se situaient à 1,2 milliard d'USD en 2004, soit une croissance annuelle solide de 9 %. De la même manière, les importations ont augmenté avec un pourcentage similaire (10 %) de 3,4 milliards d'USD en 2004 à 5,9 milliards</p>
--	--

d'USD. Le déséquilibre initial n'a donc pas été réduit et, pour la plupart des PTOM, il s'est aggravé de manière marginale. La part des échanges des PTOM avec leurs pays voisins a globalement augmenté en volume. Cela a conduit à une baisse de la valeur des importations et à une augmentation des exportations, ce qui n'a cependant pas modifié beaucoup le déséquilibre structurel entre les importations et les exportations. Il existe de grandes disparités entre les PTOM et des fluctuations significatives dans le temps.⁷¹

L'analyse de l'évolution de l'indice d'exportation et d'importation démontre cependant une croissance encourageante des exportations. Cela peut être lié à la politique de diversification économique des PTOM, soutenue par la Commission dans le cadre de son dialogue politique général, en adéquation avec l'aide de l'Etat membre en faveur des PTOM pour l'identification de sources de financement alternatives. Dans certains cas, cela peut également être associé au cadre de dialogue politique sectoriel soutenu par le passage à l'appui budgétaire dans les PTOM des Caraïbes et, dans une moindre mesure, aux projets individuels dans le Pacifique tels que le soutien à la production de perles en Polynésie française et l'accent sur la formation professionnelle en Nouvelle-Calédonie (CJ 6.4).

Une tendance émergente vers l'intégration régionale

Le cadre régional commercial auquel sont confrontés la plupart des PTOM a évolué au cours de la période évaluée, avec la formation progressive de plusieurs unions douanières (CARICOM, PACER, AES) et des initiatives de libre-échange entre les pays ACP et leurs principaux partenaires commerciaux (Etats-Unis, Australie). D'un point de vue statutaire, les PTOM ne sont pas en mesure de devenir membres à part entière de ces communautés. Les Etats membres auxquels ils sont rattachés n'ont pas soutenu les initiatives en faveur d'une association plus étroite, différente d'une position d'observateur (Montserrat, Nouvelle-Calédonie). Cependant, dans la sphère privée, les PTOM tissent de plus en plus de liens économiques entre eux dans le Pacifique Sud, sur la base de leurs forces et faiblesses communes (entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française), ou par le biais de coopération bilatérale (entre la Nouvelle-Calédonie et Wallis). Ils ne montrent qu'un intérêt limité à étendre ces liens à leurs voisins d'ACP. Pour les PTOM basant la diversification de leurs exportations sur les ressources naturelles, leurs voisins sont des concurrents directs avec des coûts de production bien moins élevés.

Les négociations d'APE UE-ACP n'avaient pas vocation à impliquer les PTOM autrement que pour les informer des progrès réalisés. Elles ajoutent des menaces directes complémentaires sur la diversification économique des PTOM, du moins à court terme, car elles donnent aux pays ACP des avantages commerciaux qui se rapprochent des conditions préférentielles dont bénéficient les PTOM, sur la base de leur lien particulier avec l'UE. Cette vision devrait être nuancée par le fait que le régime commercial UE-PTOM n'est pas complètement exploité (ni bien connu). Les PTOM sont dans certains cas impliqués dans des initiatives bilatérales et régionales de libéralisation des échanges, mais principalement focalisés sur des économies développées telles que la Nouvelle-Zélande / l'Australie dans le Pacifique.

L'agenda de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) apporterait une érosion similaire des préférences commerciales PTOM-UE. Indirectement et à moyen terme, une compétitivité accrue des pays membres desdites communautés économiques réduira davantage les opportunités d'exportation des PTOM sur les produits sur lesquels ils possèdent désormais de (légers) avantages comparatifs internationaux. Le lancement d'initiatives d'intégration régionale en faveur des PTOM (ex : avec le Cariforum APE) ne correspondait pas à l'intérêt des

⁷¹ UE-OCTA, Processus d'intégration économique régionale (Caraïbes, Pacifique et océan Indien), janvier 2010

gouvernements des PTOM, alors que les pertes de revenu fiscal à court terme pourraient sans doute être compensées par des activités économiques adaptées orientées sur les exportations (CJ 6.2).

Un impact limité des interventions de l'UE sur la logistique et le commerce régional

Dans la plupart des cas, la connectivité des PTOM avec les marchés régionaux et mondiaux ne s'est pas améliorée de manière significative sur la période d'évaluation, même pour les PTOM qui ont utilisé les financements de la Commission pour réhabiliter ou agrandir les ports commerciaux (SPM, Wallis & Futuna et Pitcairn). L'objectif des interventions de l'UE était d'améliorer le niveau de service des infrastructures existantes (sécurité, conditions d'exploitation), et non d'adapter la capacité commerciale à une demande croissante. Il n'est donc pas surprenant qu'elles n'aient pas influencé les itinéraires de fret (majeurs) ni modifié la fréquence de manière significative, car les facteurs de limitation les plus importants sont la taille de la population (demande) et le manque d'exportations volumineuses (comme à Wallis, le cas échéant).

Les conditions de trafic des passagers ont été améliorées lorsque les infrastructures aéroportuaires ont été ciblées, comme à Anguilla et Montserrat. Les projets de l'UE ont amélioré la connectivité et par conséquent l'intégration régionale, mais dans une moindre mesure en raison de la demande limitée liée à la taille de la population des PTOM et à l'ouverture restreinte des marchés de transport aérien dans ces régions isolées. (CJ 6.1)

La mise en œuvre des projets d'infrastructure s'est avérée exigeante pour les plus petits PTOM, tels que Wallis & Futuna et Pitcairn, défiant par conséquent la capacité de gestion contractuelle au sein du budget et du calendrier initiaux.⁷² L'UE a renforcé les capacités existantes et notamment la coordination parmi les services, en finançant une assistance technique dédiée dans le cadre du 9^{ème} FED.

Une implication minimale dans les programmes régionaux

La participation des PTOM aux programmes régionaux de la Commission est restée minimale malgré les nouvelles ouvertures introduites par l'amendement de 2007 de l'AOD ou sur le plan régional (par le Cariforum). Il en va de même pour les programmes thématiques de la Commission ouverts aux institutions ou aux personnes en tant que citoyens européens. L'idée de relier les PTOM et les pays ACP autour d'objectifs de programmes similaires ne semble pertinente que dans un nombre restreint de cas, notamment pour les PTOM les moins développés. Ces derniers ne sont ni les plus influents, ni en mesure de dédier une capacité proportionnelle pour attirer et gérer les activités et procédures régionales.

Dans la région Pacifique, l'UE a financé des programmes régionaux réservés aux PTOM, par exemple sur les énergies renouvelables (TEP vertes) ou la prévention des catastrophes (PIROPS). Le programme régional en cours de formulation pour le 10^{ème} FED se focalisera sur la gestion des ressources naturelles intégrées (INTEGR) avec des projets miroir dans les pays ACP avoisinants, dévoilant une nouvelle tendance vers l'instrumentalisation de l'intégration régionale dans les interventions de l'UE. (CJ 6.3)

⁷² Par opposition à Sainte-Hélène, la composante stabilisation des falaises du programme du 9^{ème} FED a été terminée en avance et sans dépasser le budget. Malgré la difficulté d'organiser un appel d'offres concurrentiel pour les travaux d'élargissement du quai, qui ont retardé le commencement de cette composante et se sont traduits par des coûts additionnels, il n'y a eu aucun retard significatif dans la mise en œuvre et toutes les composantes approuvées ont été livrées dans le cadre du financement total alloué.

Critère de jugement 6.1	Le transport de l'UE, la connectivité des TIC et d'autres projets d'infrastructure ont augmenté les flux de passagers et de marchandises en provenance des pays avoisinants																																																																																																				
Jugement	<p>L'accès des pays aux marchés mondiaux dépend principalement de leur connectivité en termes de transport de marchandises, notamment en ce qui concerne les services d'acheminement réguliers pour l'importation et l'exportation de biens manufacturés, et d'autant plus pour les petites économies insulaires telles que les PTOM. L'Indice de connectivité des transports maritimes réguliers (LSCI) de la CNUCED a pour objectif de saisir le niveau d'intégration d'un pays dans les réseaux mondiaux de transports maritimes réguliers.</p> <p>Pour tous les PTOM faisant partie de l'enquête, la connectivité est faible (classés dans la seconde moitié et tout à la fin pour les PTOM des Caraïbes avec un degré d'exposition aux échanges commerciaux limité, cf. I.6.1.0). Les résultats pour Sainte-Hélène, Tristan da Cunha, les îles Malouines et Pitcairn seraient encore plus faibles, s'ils étaient mesurés par le LSCI. La tendance générale des PTOM en matière de connectivité est sur le déclin (sauf pour les Antilles néerlandaises), exacerbée en 2009 par les effets de la crise mondiale.</p> <p>Tableau 7 : Evolution de l'indice de connectivité des compagnies maritimes 2004-2009</p> <table border="1" data-bbox="395 936 1386 1406"> <thead> <tr> <th></th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>Moyenne de croissance annuelle 2004-2006</th> <th>2009</th> <th>Croissance 2009/2008</th> <th>Classement 2009 (parmi 161 pays)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aruba</td> <td>7,37</td> <td>3,52</td> <td>7,53</td> <td>5,09</td> <td>5,09</td> <td>-0,57</td> <td>3,52</td> <td>-1,57</td> <td>144</td> </tr> <tr> <td>Îles Caïmans</td> <td>1,9</td> <td>2,23</td> <td>1,79</td> <td>1,78</td> <td>1,78</td> <td>-0,03</td> <td>1,76</td> <td>-0,02</td> <td>158</td> </tr> <tr> <td>Groenland</td> <td>2,32</td> <td>2,32</td> <td>2,27</td> <td>2,27</td> <td>2,36</td> <td>0,01</td> <td>2,27</td> <td>-0,09</td> <td>156</td> </tr> <tr> <td>Polynésie française</td> <td>10,5</td> <td>11,1</td> <td>8,91</td> <td>8,60</td> <td>9,01</td> <td>-0,36</td> <td>8,39</td> <td>-0,62</td> <td>95</td> </tr> <tr> <td>Antilles néerlandaises</td> <td>8,16</td> <td>8,23</td> <td>7,82</td> <td>9,22</td> <td>8,56</td> <td>0,1</td> <td>8,57</td> <td>0,01</td> <td>92</td> </tr> <tr> <td>Nouvelle Calédonie</td> <td>9,83</td> <td>10,3</td> <td>9</td> <td>8,81</td> <td>9,23</td> <td>-0,15</td> <td>8,74</td> <td>-0,49</td> <td>90</td> </tr> <tr> <td>France</td> <td>67,3</td> <td>70</td> <td>67,8</td> <td>64,8</td> <td>66,2</td> <td>-0,28</td> <td>67</td> <td>0,77</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>Pays-Bas</td> <td>78,8</td> <td>80</td> <td>81</td> <td>84,8</td> <td>87,6</td> <td>2,19</td> <td>88,7</td> <td>1,09</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Royaume-Uni</td> <td>81,7</td> <td>79,6</td> <td>81,5</td> <td>76,8</td> <td>78</td> <td>-0,92</td> <td>84,8</td> <td>6,83</td> <td>6</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Source: UNCTAD Liner Shipping Connectivity Index</i></p> <p>Aucune évolution inhabituelle du volume importé ou exporté n'a été remarquée dans aucun des PTOM de l'enquête. Dans les exportations, un tel changement aurait souligné une évolution remarquable de l'activité économique au cours de la période d'évaluation, qui à son tour aurait requis une identification de la proportion des réglementations ou des interventions de l'UE. (I.6.1.1)</p> <p>Les PTOM du Pacifique et de l'Atlantique Sud sont les plus exposés aux effets de l'isolement et de l'éloignement des voies de communication océaniques internationales. Ils ne sont pas seulement loin de leurs marchés principaux, mais le transport, le principal moyen d'échange, est limité et onéreux.</p> <p>Dans le cas extrême de Wallis & Futuna, seul un navire porte-conteneurs arrive toutes les trois semaines, sur une voie qui couvre plusieurs autres îles isolées. La situation de Pitcairn est encore pire. Dans des situations plus favorables avec un haut pouvoir d'achat, telles que la Polynésie française, la taille de la demande (250 000 habitants) ne permet pas aux navires porte-conteneurs les plus gros, et par conséquent, les plus rentables, d'arriver directement des marchés principaux (Chine, Etats-Unis ou UE). Ils desservent directement les marchés régionaux principaux (Australie et Nouvelle-Zélande) où les biens sont répartis sur des navires à plus faible capacité induisant des coûts élevés.</p>		2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne de croissance annuelle 2004-2006	2009	Croissance 2009/2008	Classement 2009 (parmi 161 pays)	Aruba	7,37	3,52	7,53	5,09	5,09	-0,57	3,52	-1,57	144	Îles Caïmans	1,9	2,23	1,79	1,78	1,78	-0,03	1,76	-0,02	158	Groenland	2,32	2,32	2,27	2,27	2,36	0,01	2,27	-0,09	156	Polynésie française	10,5	11,1	8,91	8,60	9,01	-0,36	8,39	-0,62	95	Antilles néerlandaises	8,16	8,23	7,82	9,22	8,56	0,1	8,57	0,01	92	Nouvelle Calédonie	9,83	10,3	9	8,81	9,23	-0,15	8,74	-0,49	90	France	67,3	70	67,8	64,8	66,2	-0,28	67	0,77	13	Pays-Bas	78,8	80	81	84,8	87,6	2,19	88,7	1,09	4	Royaume-Uni	81,7	79,6	81,5	76,8	78	-0,92	84,8	6,83	6
	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne de croissance annuelle 2004-2006	2009	Croissance 2009/2008	Classement 2009 (parmi 161 pays)																																																																																												
Aruba	7,37	3,52	7,53	5,09	5,09	-0,57	3,52	-1,57	144																																																																																												
Îles Caïmans	1,9	2,23	1,79	1,78	1,78	-0,03	1,76	-0,02	158																																																																																												
Groenland	2,32	2,32	2,27	2,27	2,36	0,01	2,27	-0,09	156																																																																																												
Polynésie française	10,5	11,1	8,91	8,60	9,01	-0,36	8,39	-0,62	95																																																																																												
Antilles néerlandaises	8,16	8,23	7,82	9,22	8,56	0,1	8,57	0,01	92																																																																																												
Nouvelle Calédonie	9,83	10,3	9	8,81	9,23	-0,15	8,74	-0,49	90																																																																																												
France	67,3	70	67,8	64,8	66,2	-0,28	67	0,77	13																																																																																												
Pays-Bas	78,8	80	81	84,8	87,6	2,19	88,7	1,09	4																																																																																												
Royaume-Uni	81,7	79,6	81,5	76,8	78	-0,92	84,8	6,83	6																																																																																												

Il en va de même pour Sainte-Hélène, avec un seul navire effectuant des visites régulières – le RMS Sainte-Hélène, qui transporte passagers et marchandises. Selon son calendrier, six semaines ou plus peuvent s'écouler entre les visites. Les îles Malouines possèdent un service de navire porte-conteneurs, mais la connexion en provenance du Chili a été interrompue en début d'année en raison de la pression exercée par l'Argentine sur cette ligne régulière (voir également QE 8).

Les très faibles flux d'exportation ne parviennent pas à remplir les containers qui reviennent vides, la pire situation pour attirer des opérateurs et bénéficier d'économies d'échelle. Les opérations portuaires sont onéreuses comparées aux pays ACP ou même aux pays développés avoisinants, et les initiatives réglementaires de l'UE pour soutenir le transbordement n'ont pas créé des activités significatives. Les opérations portuaires étant sous-développées et non exposées aux pressions concurrentielles, elles restent onéreuses dans les PTOM. Elles sont souvent représentées par des syndicats communs avec l'Etat membre, fortement liés aux partis politiques, et il est par conséquent difficile de leur opposer une résistance dans des régimes relativement instables.

La situation des transports aériens est généralement autant pénalisante pour les flux de passagers : coûts élevés en raison de la distance, monopole, correspondances multiples, et manque d'économies d'échelle, vols de correspondance compliqués et nombre de destinations limité.

Les activités de l'UE relatives au transport dans les PTOM du Pacifique au cours de la période d'évaluation ont été limitées à la réhabilitation et à l'agrandissement du port commercial de Mata Utu à Wallis et Futuna. Ce projet (9 M€), approuvé en 2007, a démarré en février 2010 (début des travaux fin 2010), et ne pouvait donc pas influencer les flux de fret.

Mayotte n'a demandé aucun soutien de l'UE pour le secteur du transport au cours de la période de référence. Ce secteur est proposé pour un programme de soutien des politiques sectorielles dans le cadre du 10^{ème} FED via l'appui budgétaire, ciblant implicitement l'agrandissement des pistes de l'aéroport. L'absence d'augmentation des flux de passagers (et de touristes) est liée à la longueur de la piste de l'aéroport, qui, à ce jour, ne permet pas de vols long-courrier, donc de vols directs⁷³. Les augmentations des flux de marchandises sur le port de Longoni sont davantage liées à l'augmentation du pouvoir d'achat de la population plutôt qu'au développement du port et aux projets d'agrandissement financés par le Contrat de plan Etat-région (CPER) français.

Les PTOM des Caraïbes bénéficient d'une proximité relative avec leur marché d'importation principal, les Etats-Unis. Ils sont relativement bien connectés à leur région en raison de l'orientation des services (tourisme, construction et immobilier liés au tourisme et activité bancaire). Les interventions de l'UE ont soutenu l'investissement étranger en fournissant une infrastructure routière (îles Turques-et-Caïques, Anguilla) et une infrastructure de transport aérien (Anguilla, Montserrat) essentielles. Dans le cas des îles Turques-et-Caïques, cela a permis aux parties les plus isolées des îles telles que les Caïques Centre, d'obtenir pour la première fois un accès routier. Parmi ces projets de l'UE, aucun n'a eu un impact distinctif sur le transport de marchandises et l'intégration régionale. Les interventions sur les aéroports ont contribué à améliorer les avantages comparatifs moyens du transport aérien par rapport aux lignes de ferry, mais ont ralenti les vols de correspondance (Montserrat).

Dans le cas du soutien des territoires de l'Atlantique Sud, l'agriculture, pour

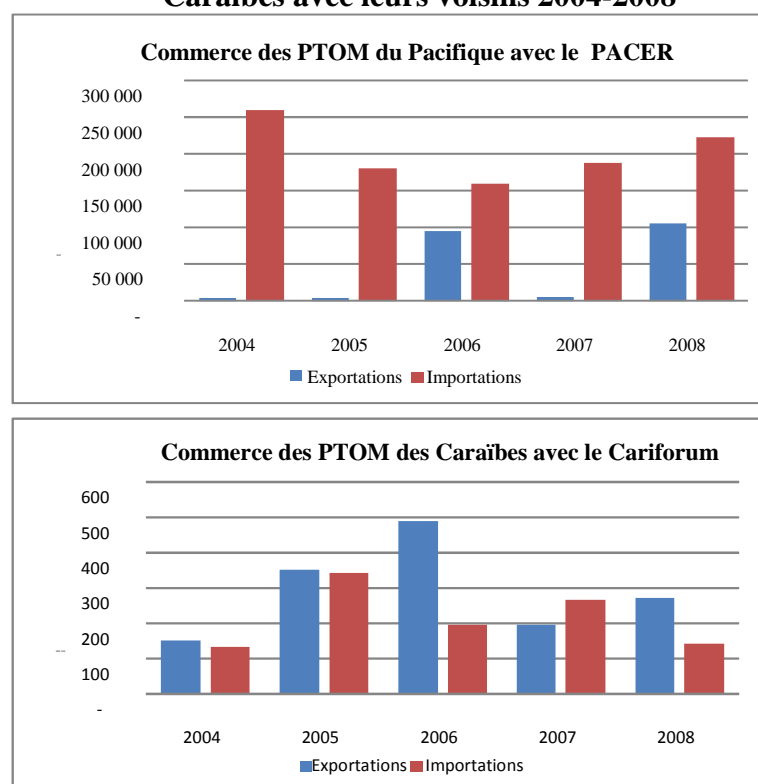
⁷³ Les autorités de Mayotte ont remarqué qu'avec la nouvelle génération d'appareils, la longueur de la piste sera adaptée pour recevoir des vols directs long-courriers – et que la rénovation des installations des terminaux de l'aéroport devra être prioritaire. Il a également été constaté que tout agrandissement de la piste aurait vraisemblablement un impact environnemental négatif en raison de l'impact probable sur le récif.

	<p>laquelle les exportations jouent un rôle moteur, a été soutenue dans les îles Malouines, par la construction d'un abattoir, bien que les retards aient impliqué un financement partiel avec les ressources nationales. L'UE n'a pas soutenu les infrastructures de transport.</p> <p>A SPM, l'UE a soutenu la réhabilitation du port et a contribué à une augmentation du flux de passagers, mais n'a pas influencé les cargaisons maritimes de manière significative. Le PTOM préconise tout d'abord des règles d'origine flexibles ou une dérogation flexible pour développer les exportations, tandis que le transbordement ou les subventions de transport sont considérés comme des outils de développement complémentaires.</p> <p>Dans tous les PTOM de l'enquête, les augmentations des échanges ne sont pas originaires de ou ciblées sur les pays avoisinants, à l'exception des économies déjà développées comme la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis. Les économies et le pouvoir d'achat des pays ACP font d'eux des marchés inadaptes pour la haute technologie, la population limitée et le haut niveau de salaire des PTOM. A l'instar de l'UE à cet égard, les PTOM n'ont pas l'intention de concurrencer les produits d'exportation chinois à moyen terme. Ils ciblent davantage des niches à forte valeur non entravées par le coût de fret (services, tourisme y compris, perles de Polynésie et essences naturelles) et les ressources naturelles (nickel de Nouvelle-Calédonie, raffinerie de pétrole et transbordement à Aruba). Dans ce contexte, les interventions de l'UE ont ciblé des problèmes urgents auxquels sont confrontés les territoires pour leur permettre de rester connectés, mais n'ont pas amélioré leur connectivité de manière significative, sur le plan régional ou mondial.</p>
<p>Critère de jugement 6.2</p>	<p>Les réglementations commerciales de l'UE appliquées aux PTOM ont soutenu une augmentation des importations/exportations régionales</p>
<p>Jugement</p>	<p>L'intégration régionale a systématiquement été déclarée comme un secteur prioritaire de l'aide de l'UE en faveur des PTOM, en application de l'AOD. Aucune autre initiative destinée par exemple à soutenir les réformes commerciales des PTOM ou à renforcer leur capacité de négociation dans les accords commerciaux, n'a pu être identifiée parmi les projets de l'UE faisant l'objet de l'enquête. La décision de les tenir informés de l'avancement des négociations d'APE est trop récente pour avoir un impact significatif sur leur compréhension de l'agenda de l'intégration régionale.</p> <p>Comme stipulé précédemment (CJ 6.1), pour la plupart des PTOM de l'enquête, l'intégration régionale avec les pays ACP ne présente pas beaucoup d'intérêt en raison du manque d'avantages comparatifs (ressources naturelles partagées avec un coût de production plus élevé) et du faible niveau de demande pour des marchés de niche exclusifs.</p> <p>L'initiative majeure de la Commission à cet égard est le financement de l'étude OCTA-UE : « <i>Analyse des processus d'intégration économique régionale (Caraïbes, Pacifique et océan Indien) et recommandations visant à renforcer le commerce et l'activité économique des PTOM dans leur région et avec la CE</i> » finalisée en 2010. Cette étude était initialement prévue en 2007, puis a été reportée.</p> <p>Cette étude, qui préconise fortement l'intégration régionale et recommande à chaque groupe de PTOM de prendre plusieurs mesures pratiques, reste complètement inconnue des gouvernements et des organisations professionnelles. L'étude encourage un certain nombre de PTOM, notamment ceux du Pacifique, à actualiser leurs normes et à améliorer leur cadre réglementaire et de contrôle. De nombreux PTOM ne disposent pas encore des capacités nécessaires, parfois en raison de problèmes d'infrastructures et d'une faible capacité institutionnelle. Ils manquent de volonté politique pour relever des défis structurels, alors que la fragilité de leur statut est de plus en plus reconnue et que l'indépendance s'accompagnerait de défis économiques plus grands. La perte temporaire de recettes</p>

gouvernementales induite par la libéralisation de l'accès au marché constitue un autre problème, qui reste sans réponse concrète : la plupart des PTOM n'ont pas établi de structure fiscale équilibrée et les Etats membres contribuent largement, de manière directe, mais également par le biais d'incitations fiscales, aux investissements dans ces territoires.

Le poids des pays membres de l'initiative commerciale régionale dans les échanges des PTOM est significatif pour les importations des PTOM du Pacifique (de 33 % pour Wallis et Futuna à 10 % pour la NC), pour Montserrat et Anguilla dans les Caraïbes (respectivement 20 et 10 %), ainsi que pour SPM où le Canada représente la moitié des importations. La part régionale des exportations est très limitée, voire inexistante. Aucun schéma d'évolution clair ne peut être identifié au-delà du niveau pays, ce qui démontre que les facteurs moteurs se situent hors du cadre de la politique commerciale des gouvernements, et sont, par conséquent, liés, même partiellement, aux réglementations de l'UE (I 6.2.1.).

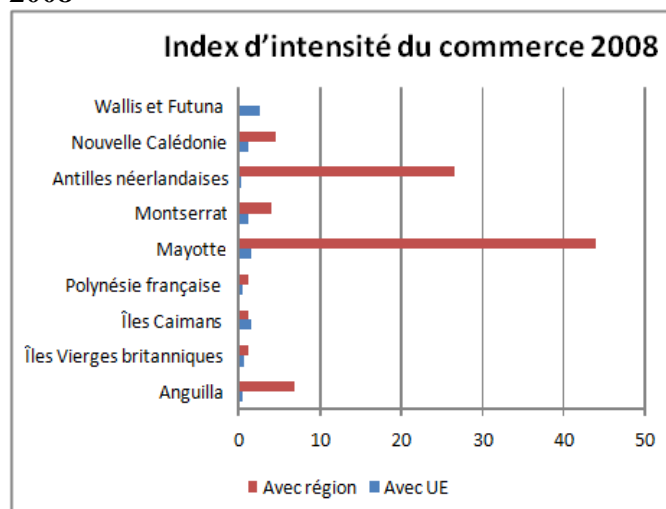
Figure 9 : Echanges commerciaux des PTOM du Pacifique et des Caraïbes avec leurs voisins 2004-2008



Source : CFD 2010

La part du commerce régional a fluctué sur la période 2006-2008, mais a globalement augmenté en valeur. Sa part relative dans le total des échanges est effectivement très inégale d'un PTOM à l'autre, mais diminue d'une manière générale, à la fois pour les importations et pour les exportations. En ce qui concerne le poids respectif des différentes régions dans le commerce mondial, l'intensité des échanges avec les pays voisins est plus forte que prévue (I 6.2.2.).

Figure 10 : Indice de l'intensité des échanges commerciaux des PTOM 2008



Source : CFD 2010

Les PTOM n'étaient ni prêts (à l'exception remarquable de Montserrat), ni autorisés de par leur statut à adhérer à des initiatives d'intégration régionale commerciale, même s'ils y étaient invités (comme dans le cadre du PACER). La plupart d'entre eux ont adopté un statut d'observateur dans les unions douanières. Seule l'île de Montserrat était prête à dépasser le cadre de l'association avec Cariforum, mais cette décision a été ajournée par le RU. Mayotte, focalisée sur son objectif de devenir une RUP et sur les questions diplomatiques relatives aux revendications des îles Comores constitue une exception et, face aux différentes initiatives régionales, ne répondait guère aux caractéristiques des îles de l'océan Indien (I 6.2.3).

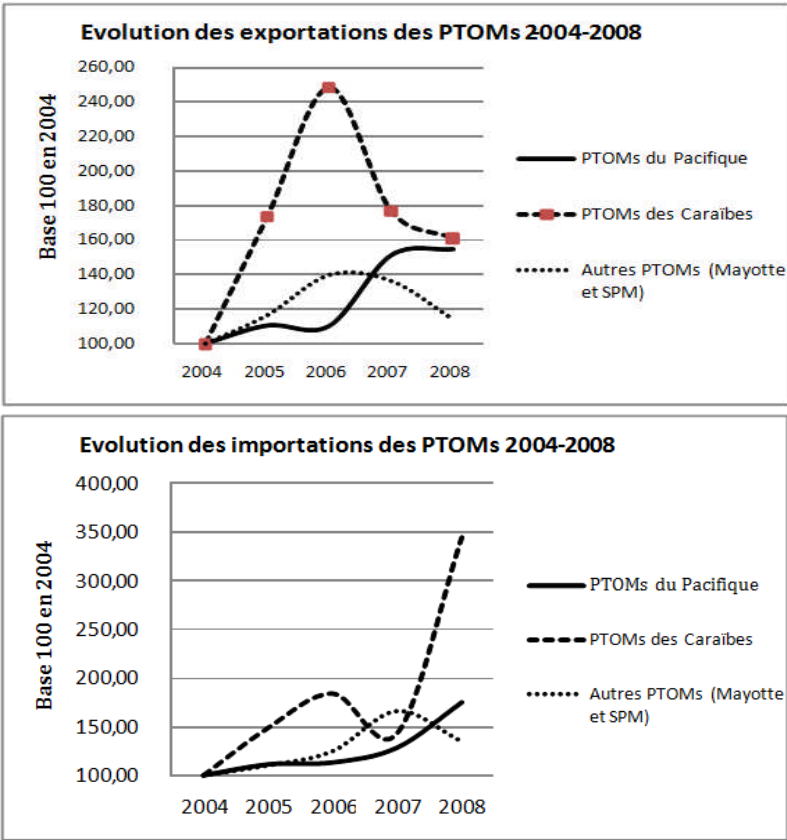
Critère de jugement 6.3

Les Organisations d'intégration régionale soutenues par l'UE ont appuyé l'implication des PTOM dans leurs programmes

Jugement

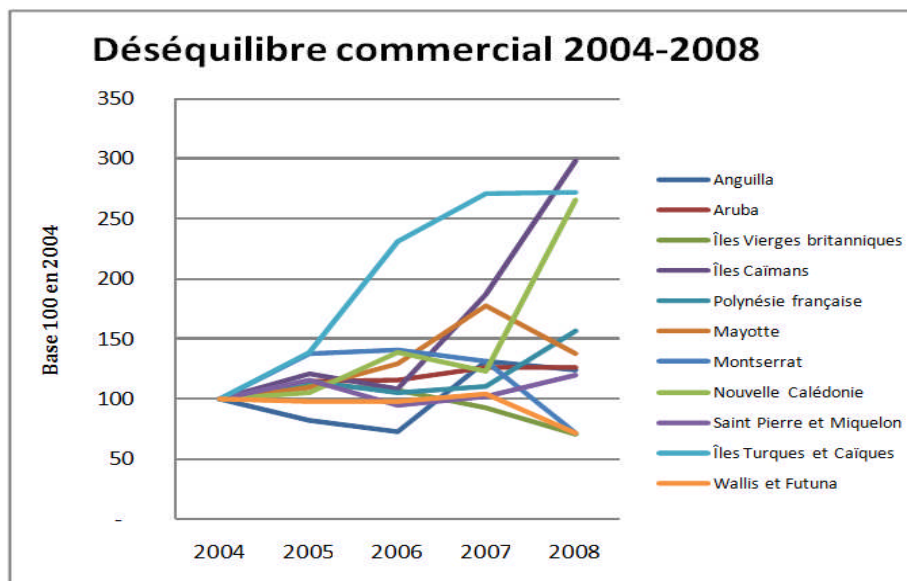
Depuis le DSR 2002-2007, l'inclusion des PTOM (et des RUP) dans l'agenda de l'intégration régionale de l'UE est devenue un objectif commun à toutes les régions. En effet, « l'intégration graduelle dans les économies régionales et mondiales » figure comme l'un des trois principaux objectifs de la décision du Conseil de 2001 de l'association Communauté européenne-PTOM et est considérée comme un objectif partagé de manière égale par tous les PTOM. La décision ne fournit cependant pas d'orientation spécifique concernant les ressources allouées aux OIR pour l'inclusion des PTOM dans les programmes financés conformément à l'accord de Cotonou.

Les programmes soutenus par l'UE et exécutés par le Cariforum étaient ouverts aux PTOM. Ils portaient sur un large ensemble de problèmes communs aux pays de la CARICOM ainsi qu'aux PTOM les moins développés : VIH-Sida, TIC, agriculture, éducation, etc. La participation des PTOM en termes de formulation, de gestion et de mise en œuvre était cependant limitée. Montserrat semble être le PTOM le plus impliqué, comme pour le commerce régional. Le fait que les PTOM soient intégrés au sein de programmes communs avec d'autres pays (ACP) favorise les échanges d'expériences et l'émergence de valeurs communes en faveur de l'intégration régionale, au-delà des réglementations commerciales. Cela ne semble pas être le cas des programmes des TEP vertes, qui rassemblent les PTOM du Pacifique, tandis que d'autres pays mettent en œuvre des programmes « régionaux » distincts sur la question des énergies renouvelables. Le programme Proc-Fish (puis le Sci-Fish) revêt une dimension plus régionale et rassemble tous les partenaires régionaux de

	<p>l'UE (I 6.3.1).</p> <p>Dans la région du Pacifique Sud, le degré d'implication des PTOM dans les programmes régionaux est bien plus limité, notamment en raison de la barrière linguistique, ainsi que des différents niveaux de développement économique et administratif. Depuis peu, les PTOM français, notamment la Nouvelle-Calédonie, tiennent à tisser des liens avec les pays ACP voisins – et entre eux. Les programmes des OIR financés par l'UE sont à peine suffisants pour les pays ACP et il leur semble difficile d'étendre la coopération à des PTOM bien plus riches.</p> <p>La cohérence du cadre politique des PTOM avec les programmes régionaux est systématiquement vérifiée. Cela démontre la capacité à élaborer des plans stratégiques et des documents de programmation, associée au lien avec l'état membre de l'UE auquel le PTOM est rattaché. C'est particulièrement clair pour les PTOM français (I 6.3.2).</p>																																																
<p>Critère de jugement 6.4</p>	<p>Les interventions relatives aux échanges commerciaux de l'UE ont augmenté les flux commerciaux internationaux des PTOM en volume et en valeur</p>																																																
<p>Jugement</p>	<p>Les flux commerciaux internationaux ont augmenté en valeur au cours de la période à l'étude, tant pour les exportations que pour les importations. D'une manière générale, les exportations des PTOM ont atteint 1,8 milliard d'USD en 2008 alors qu'elles se situaient à 1,2 milliard d'USD en 2004, soit une croissance annuelle solide de 9 %. De la même manière, les importations ont augmenté avec un pourcentage similaire (10 % par an) de 3,4 milliards d'USD en 2004 à 5,9 milliards d'USD sur la période 2004-2008.</p> <p>Figure 11 : Evolution des importations et des exportations des PTOM sur la période 2004-2008</p> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;">  <p>Evolution des exportations des PTOMs 2004-2008</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>PTOMs du Pacifique</th> <th>PTOMs des Caraïbes</th> <th>Autres PTOMs (Mayotte et SPM)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>105,00</td> <td>175,00</td> <td>115,00</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>110,00</td> <td>250,00</td> <td>140,00</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>150,00</td> <td>175,00</td> <td>135,00</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>155,00</td> <td>160,00</td> <td>115,00</td> </tr> </tbody> </table> <p>Evolution des importations des PTOMs 2004-2008</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>PTOMs du Pacifique</th> <th>PTOMs des Caraïbes</th> <th>Autres PTOMs (Mayotte et SPM)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>110,00</td> <td>150,00</td> <td>115,00</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>120,00</td> <td>180,00</td> <td>135,00</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>130,00</td> <td>150,00</td> <td>160,00</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>170,00</td> <td>350,00</td> <td>140,00</td> </tr> </tbody> </table> </div> <p>Le déséquilibre initial n'a donc pas été réduit et, pour la plupart des PTOM, il s'est aggravé de manière marginale (I 6.4.3). Les Antilles néerlandaises sont les seules à présenter un énorme déficit commercial, malgré une augmentation significative des</p>	Année	PTOMs du Pacifique	PTOMs des Caraïbes	Autres PTOMs (Mayotte et SPM)	2004	100,00	100,00	100,00	2005	105,00	175,00	115,00	2006	110,00	250,00	140,00	2007	150,00	175,00	135,00	2008	155,00	160,00	115,00	Année	PTOMs du Pacifique	PTOMs des Caraïbes	Autres PTOMs (Mayotte et SPM)	2004	100,00	100,00	100,00	2005	110,00	150,00	115,00	2006	120,00	180,00	135,00	2007	130,00	150,00	160,00	2008	170,00	350,00	140,00
Année	PTOMs du Pacifique	PTOMs des Caraïbes	Autres PTOMs (Mayotte et SPM)																																														
2004	100,00	100,00	100,00																																														
2005	105,00	175,00	115,00																																														
2006	110,00	250,00	140,00																																														
2007	150,00	175,00	135,00																																														
2008	155,00	160,00	115,00																																														
Année	PTOMs du Pacifique	PTOMs des Caraïbes	Autres PTOMs (Mayotte et SPM)																																														
2004	100,00	100,00	100,00																																														
2005	110,00	150,00	115,00																																														
2006	120,00	180,00	135,00																																														
2007	130,00	150,00	160,00																																														
2008	170,00	350,00	140,00																																														

recettes issues des exportations de pétrole.

Figure 12 : Déficit de la balance commerciale des PTOM 2004-2008



Le fait d'attribuer ces tendances aux réglementations commerciales avantageuses de l'UE appliquées aux PTOM ou aux changements introduits par l'AOD de 2001 ne peut être démontré ni par partenaire, ni par produit. Les prix du marché mondial constituent le facteur moteur sur des territoires aussi petits, qui sont témoins de changements majeurs dans les recettes d'exportation, tels que les Antilles néerlandaises et la Nouvelle-Calédonie.

L'analyse de l'évolution de l'indice des exportations et des importations (voir chiffres ci-dessus) démontre cependant une croissance encourageante des exportations, potentiellement liée à la politique de diversification économique des PTOM, laquelle peut être associée au cadre de dialogue politique soutenu par la transition vers l'appui budgétaire dans les PTOM des Caraïbes et par l'orientation de la Nouvelle-Calédonie sur la formation professionnelle dans la zone Pacifique. La croissance des importations pour les PTOM non caribéens est restée supérieure à l'augmentation des exportations. La tendance caribéenne n'est stimulée que par les exportations de pétrole d'Aruba.

5.8 Question d'évaluation 7 : valeurs fondamentales de l'UE

QE7	De quelle façon les valeurs fondamentales de l'UE ont-elles été identifiées et dans quelle mesure ont-elles été appliquées dans le cadre de la coopération entre la Commission et les PTOM ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 7.1 : La coopération UE-PTOM a contribué à une définition opérationnelle des valeurs fondamentales de l'UE dans les PTOM.</p> <p>CJ 7.2 : La coopération UE-PTOM a fait la promotion de la bonne gouvernance dans les PTOM.</p> <p>CJ 7.3 : La coopération UE-PTOM a fait la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les PTOM.</p> <p>CJ 7.4 : L'égalité entre les sexes dans les PTOM a été encouragée par la coopération UE-PTOM.</p> <p>CJ 7.5 : Les populations des PTOM sont conscientes et tirent avantage de leur citoyenneté européenne</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

Le discours politique orienté sur l'avenir a particulièrement insisté sur les valeurs fondamentales de l'UE. Il existe un consensus apparent sur les valeurs fondamentales, mais elles n'ont pas de définition précise et opérationnelle. L'idée serait plutôt de créer un laboratoire de travail pour identifier les valeurs de l'UE les plus importantes en ce qui concerne les PTOM, et celles qui sont intimement liées à leurs intérêts.

L'importance pratique de ces valeurs pour le contenu de la coopération a été limitée. Toutefois, on a trouvé des exemples de valeurs de l'UE promues indirectement par le biais de la coopération, comme la bonne gouvernance dans les exigences de l'UE conditionnant la coopération et l'égalité entre les sexes dans la mise en œuvre des projets.

Le niveau général de sensibilisation à l'UE dans les PTOM n'est pas très élevé. Les bénéfices attendus de la participation des PTOM aux programmes de l'UE ou de financements issus de lignes budgétaires thématiques de la Commission ne se sont matérialisés que dans une moindre mesure. Pour les citoyens des PTOM, le principal bénéfice de la citoyenneté de l'UE semble être la libre circulation dans les Etats membres de l'UE, avec les possibilités inhérentes pour les études et le travail.

Commentaires par rapport à la réponse	<p>Au cours du processus de consultation du Livre vert et lors des forums PTOM, la DAO a fait référence à des valeurs fondamentales de l'UE, telles que la <i>démocratie</i>, <i>les droits de l'homme</i>, <i>la bonne gouvernance</i>, <i>l'égalité entre les sexes</i>, <i>des sociétés égalitaires</i> et <i>la répartition des richesses</i>. Il se trouve que récemment, des valeurs comme les droits des peuples indigènes, la diversité écologique et la sécurité environnementale ont été de plus en plus évoquées en tant que valeurs fondamentales de l'UE par les PTOM. (CJ 7.1)</p> <p>Toutefois, les PTOM perçoivent les principales sources externes associées à leur identité et à leurs valeurs comme plutôt apparentées à l'Etat membre auquel ils sont liés, qu'à l'UE en tant qu'entité. La plupart des réponses à l'enquête et la plupart des représentants des PTOM rencontrés ont exprimé le souhait de mieux connaître et d'être mieux connectés à l'UE grâce à une meilleure couverture des services</p>
--	---

	<p>d'information de l'UE.</p> <p>Dans le processus de consultation lié au Livre vert⁷⁴, le rôle éventuel des PTOM en tant qu'ambassadeurs européens desdites valeurs dans les régions environnantes a été mentionné, y compris à travers le développement de « centres d'excellence » comme outil de diffusion. L'attitude générale des PTOM face à cette idée était qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour assumer un tel rôle, mais qu'avec un soutien approprié, ils pensaient pouvoir créer des centres d'excellence dans certains domaines ayant trait notamment à la biodiversité et au changement climatique, mais aussi à la bonne gouvernance.</p> <p>Le débat sur les valeurs fondamentales de l'UE et leur possible diffusion à destination et en provenance des PTOM est lié à un discours sur les intérêts européens concernant les PTOM, qui renvoie à un certain scepticisme de la part des Etats membres de l'UE non liés à des PTOM envers l'association UE-PTOM.⁷⁵ Les quatre Etats membres liés aux PTOM ont souligné, en particulier, les intérêts de l'UE à être présente dans toutes les régions du monde et la riche biodiversité représentée par les PTOM. ⁷⁶ Selon les observations de l'équipe, l'articulation des intérêts de l'UE pourrait être actualisée avec les importantes ressources maritimes dans les zones économiques exclusives qui entourent les PTOM, l'importance économique et stratégique future attendue de la zone arctique, l'intérêt commun de l'UE et des PTOM pour la protection de l'environnement et le fait de devoir s'adapter et atténuer le changement climatique.</p> <p>Des exemples de valeurs de l'UE promues indirectement par le biais de la coopération ont été trouvés, notamment la bonne gouvernance à travers les exigences de l'UE conditionnant la coopération (un seul cas de non-conformité à ces exigences résultant en un arrêt temporaire de la coopération), et l'égalité entre les sexes à travers la mise en œuvre des projets. (CJ 7.27.4)</p> <p>Le niveau de sensibilisation générale sur l'UE dans les PTOM n'est généralement pas très élevé. Les bénéfices attendus de la participation des PTOM aux programmes de l'UE ou de financements issus de lignes budgétaires thématiques de la Commission ne se sont matérialisés que dans une moindre mesure. Pour les citoyens des PTOM, le principal bénéfice de la citoyenneté UE semble être la libre circulation dans les Etats membres de l'UE, avec les possibilités inhérentes aux études et au travail. (CJ 7.5).</p>
<p>Critère de jugement 7.1</p>	<p>La coopération UE-PTOM a contribué à une définition opérationnelle des valeurs fondamentales de l'UE dans les PTOM</p>
<p>Jugement</p>	<p>Dans l'ensemble, la coopération UE-PTOM n'a pas contribué clairement à une définition opérationnelle des valeurs fondamentales de l'UE dans les PTOM, mais le dialogue entre l'UE et les PTOM a soulevé la question des valeurs fondamentales, en particulier au cours du processus de consultation du Livre vert. Toutefois, sans parvenir à une plateforme commune pour le moment.</p> <p>Les documents de coopération spécifiques ne comportent aucune référence aux valeurs fondamentales de l'UE, contrairement aux documents fondateurs. A la recherche d'un nouveau cadre d'association UE-PTOM via le processus de consultation du Livre vert, la Commission et les quatre Etats membres ont présenté des points de vue assez divers sur la représentation potentielle des valeurs européennes (principalement liées à la démocratie, aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance) par les PTOM en tant qu'avant-postes européens dans leurs</p>

⁷⁴ Le Livre vert (et ses annexes), nov. 2008, CE, Relations futures entre l'UE et les Pays et Territoires d'Outre-mer ; COM (2008) 383 finale.

⁷⁵ Livre Vert, p.4

⁷⁶ Annexe 2 du Livre Vert, 2008, document commun des gouvernements du Danemark, de la France, des Pays-Bas, du Royaume Uni sur les futures relations.

	<p>régions respectives. Y compris la construction éventuelle de centres d'excellence au profit des PTOM et de leurs voisins.</p> <p>Cette argumentation était liée aux intérêts actuels et potentiels de l'UE concernant une association continue avec les PTOM, principalement basée sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le fait que l'UE soit représentée dans le monde entier ; - Les ressources inhérentes à la riche biodiversité des PTOM et leurs zones économiques exclusives. <p>Cela répond à une attitude sceptique des EM qui ne sont pas liés à des PTOM concernant la poursuite de l'association UE-PTOM (Livre vert p. 5-6).</p> <p>Selon les observations de l'équipe, les importantes zones économiques exclusives entourant les PTOM (plus importantes que les eaux de l'UE), l'importance croissante des zones arctiques et les problèmes liés au changement climatique peuvent représenter un intérêt pour l'UE. En outre, la poursuite de l'aide de l'UE en faveur des PTOM présente un intérêt pour les quatre Etats membres associés à des PTOM.</p> <p>Les échanges de l'équipe avec les PTOM n'ont pas confirmé une compréhension opérationnelle de valeurs européennes spécifiques, mais plutôt l'idée que les valeurs sont « déjà couvertes » dans le cadre des liens avec les Etats membres. Sur demande, certains PTOM ont identifié et mis en avant la protection de l'environnement, les droits des peuples indigènes et « <i>l'Etat-providence européen</i> » comme valeurs européennes fondamentales présentant un intérêt particulier pour eux.</p> <p>Concernant le rôle des PTOM en tant qu'ambassadeurs de l'Europe au sein de leurs régions, les PTOM ont réagi en disant qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour assumer un tel rôle, mais qu'avec un soutien approprié, ils pensaient pouvoir créer des centres d'excellence dans certains domaines ayant trait notamment à la biodiversité et au changement climatique.</p> <p>Globalement, la visibilité de l'UE dans les PTOM semble limitée. Concrètement, les personnes ayant connaissance de l'UE sont principalement des personnes qui participent ou tirent profit de la coopération en cours. La plupart des PTOM aimeraient que l'UE soit plus visible, notamment à travers une meilleure couverture de ses services d'information. La visibilité propre aux projets soutenus par l'UE est conforme aux prescriptions dans la plupart des PTOM. Cependant, la visibilité de la coopération diminue de concert avec la transition vers l'appui budgétaire.</p> <p>Les institutions et citoyens des PTOM n'ont bénéficié des fonds issus des lignes budgétaires thématiques ou des programmes de l'UE que dans une moindre mesure. Selon les PTOM, cela s'explique par des difficultés pratiques pour accéder à ces fonds, auxquelles on peut ajouter le critère de la pauvreté inhérent à de nombreuses lignes budgétaires thématiques. Les conclusions de l'équipe indiquent également que le manque de ressources des PTOM pour postuler joue un rôle.</p>
Critère de jugement 7.2	La coopération UE-PTOM a fait la promotion de la bonne gouvernance dans les PTOM
Jugement	<p>On constate que la coopération UE-PTOM a eu un impact positif, mais limité, sur la bonne gouvernance dans les PTOM. (Cette conclusion doit être considérée en supposant que le bon fonctionnement de la gouvernance démocratique est déjà la norme générale dans les PTOM).</p> <p>D'après les réponses de l'enquête, certains PTOM pensent que les valeurs et pratiques de gouvernance de l'UE ont eu un impact positif sur leur gouvernance par le biais de la coopération, notamment en ce qui concerne la transparence et la responsabilisation. La plupart des autres PTOM ont nié toute influence, dans la mesure où aucun projet de coopération spécifique en lien direct avec des questions</p>

	<p>de gouvernance n'avait eu lieu. En outre, les entretiens de l'équipe avec des représentants des PTOM ont révélé que, dans certains PTOM, les procédures régissant la coopération – par ailleurs souvent critiquées – ont eu un effet utile et disciplinant sur la préparation des politiques sectorielles et la gouvernance sectorielle.</p> <p>La gouvernance démocratique au sens large peut avoir été renforcée par l'implication des parlements / conseils et de la société civile dans la prise de décisions concernant la coopération de l'UE, qui a eu lieu dans la plupart des PTOM. Il en va de même pour l'impact d'une réaction rapide de la Commission concernant des problèmes de gestion de fonds dans un PTOM.</p>
Critère de jugement 7.3	La coopération UE-PTOM a fait la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les PTOM.
Jugement	<p>Les droits de l'homme, la législation et la pratique de la démocratie dans les PTOM sont généralement issus d'autres sources que la coopération de l'UE, dans laquelle ils n'ont pas été instrumentalisés et n'ont pas d'objectif explicite. Par conséquent, la perception générale des PTOM est qu'ils sont déjà « suffisamment couverts ». Dans ce domaine, les PTOM ont eu très peu recours aux lignes budgétaires thématiques, qu'ils ont tendance à percevoir comme quasiment inaccessibles pour eux.</p> <p>Pourtant, les PTOM ont signalé à l'équipe que, dans certains cas, la coopération a eu un impact positif indirect sur les droits de l'homme et la démocratie grâce à un meilleur accès à l'éducation.</p>
Critère de jugement 7.4	L'égalité entre les sexes dans les PTOM a été encouragée par la coopération UE-PTOM
Jugement	<p>On trouve quelques exemples de projets sociaux sponsorisés par l'UE ayant un effet positif sur l'égalité entre les sexes, ainsi que des indications d'un effet indirect positif sur l'égalité entre les sexes issu du renforcement des capacités dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide de l'UE.</p> <p>Néanmoins, d'une manière générale, les réponses de l'enquête ont indiqué que la coopération UE-PTOM n'avait eu qu'un effet limité sur l'égalité entre les sexes dans les PTOM et que la question n'avait pas été instrumentalisée dans la coopération (voir les extraits des réponses au questionnaire en annexe VII).</p>
Critère de jugement 7.5	Les populations des PTOM sont conscientes et tirent avantage de leur citoyenneté européenne
Jugement	<p>On constate que le niveau global de sensibilisation à l'UE dans les PTOM n'est généralement pas très élevé, hormis les groupes de personnes qui sont impliquées dans ou bénéficient de la coopération de la Commission. Le fait que les PTOM ne soient pas systématiquement couverts par les services d'information de l'UE peut en être une raison. La possibilité de construire des centres de correspondance Euro-info, évoquée à l'article 59 de la DAO, ne semble pas avoir été utilisée. D'une manière générale, les PTOM apprécieraient des liens plus solides avec l'UE, incluant la présence de services d'information de l'UE.</p> <p>Les bénéfices potentiels attendus de la participation des PTOM aux programmes de l'UE ou de financements issus de lignes budgétaires thématiques pour la coopération au développement ne se sont matérialisés que dans une mesure très limitée. C'est une source de frustration pour les PTOM, qui perçoivent ces fonds comme inaccessibles dans la pratique. Selon les entretiens menés par l'équipe auprès des représentants des PTOM et des fonctionnaires de la Commission, les PTOM n'ont souvent pas la capacité nécessaire pour remplir les conditions de candidature.</p>

	<p>Dans ce contexte, pour les PTOM, le principal bénéfice de la citoyenneté européenne semble être la libre circulation de leurs citoyens dans les Etats membres de l'UE, avec les possibilités inhérentes aux études et au travail – outre le fait d'être en mesure de voter et de jouir d'une représentation au Parlement européen.</p>
--	---

5.9 Question d'évaluation 8 : cohérence, coordination et valeur ajoutée

QE8	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle réussi à mettre en place des politiques et stratégies entre l'UE, les Etats membres de l'UE et les PTOM qui contribueront à renforcer le concept « d'appartenance à une même famille » tel que défini dans le Livre vert ?
Critères de jugement (CJ)	<p><u>La réponse est basée sur les Critères de jugement suivants :</u></p> <p>CJ 8.1 : Les PTOM disposent de mécanismes en place pour assurer la conformité entre leurs politiques, les politiques de coopération de l'UE et les politiques pertinentes de l'UE (commerce, pêche, environnement, migration, services financiers et fiscalité)</p> <p>CJ 8.2 : Il existe une cohérence interne (absence de contradiction) entre la coopération de l'UE avec les PTOM et les politiques pertinentes de l'UE</p> <p>CJ 8.3 : La coopération de l'UE est conforme et coordonnée avec les politiques des quatre Etats membres en ce qui concerne les PTOM auxquels ils sont liés</p> <p>CJ 8.4 : La coopération de l'UE a ajouté de la valeur aux priorités des quatre Etats membres</p>

REPONSE A LA QUESTION D'EVALUATION

Les PTOM continuent à se considérer davantage comme « membres de la même famille nationale » de leur Etat membre de l'UE, plutôt que comme membres de la même famille européenne. Malgré cela, ou à cause de cela, la coordination entre la Commission de l'Union européenne et les Etats membres est bien organisée et il existe une programmation conjointe, mais les règles et procédures de la Commission n'échappent pas à de fortes critiques. L'évaluation a constaté que les DOCUP de la Commission étaient cohérents avec les autres politiques de la Commission, de même que l'aide de l'UE aux PTOM, les autres politiques UE et les politiques des Etats membres. De nombreux exemples de création de valeur ajoutée sur les interventions de l'Etat membre résultant des interventions de l'UE ont également été notés.

Cependant, Mayotte et les îles Malouines se sont déclarées inquiètes par rapport au fait que l'UE n'ait pas pris position pour soutenir leur statut au sein de leur région. L'évaluation ne peut pas apporter de conclusions quant à la justification de cette position - mais il est clair que des opportunités de coopération régionale ont été manquées en raison de cette situation non résolue.

Commentaires par rapport à la réponse	<p>Cette question vise à déterminer dans quelle mesure les politiques de l'UE ont contribué à ce que les PTOM se considèrent comme « membres d'une même famille ». À cet égard, l'évaluation a conclu que les PTOM valorisent leur « appartenance à la même famille nationale », mais considèrent leur « appartenance à la famille européenne » comme moins tangible. Il existe des contacts étroits avec l'Etat membre, lequel maintient une forte présence dans le PTOM. (CJ 8.1)</p> <p>Au niveau politique, il n'existe aucun désaccord réel, à l'exception des critiques prononcées par Mayotte et les îles Malouines concernant l'absence de position ferme de l'UE quant au statut de ces deux PTOM au sein de leur région. (CJ 8.1-8.4)</p> <p>Cependant, au niveau de la mise en œuvre, les représentants des Etats membres dans certains PTOM et les institutions des PTOM travaillant avec l'UE partagent les mêmes critiques à l'égard de la Commission, en particulier concernant les retards et les difficultés liés aux règles et procédures de la Commission. (CJ 8.1; CJ 8.3). L'évaluation conclut que la coordination entre l'UE et les Etats membres semble</p>
--	--

bien organisée. A l'exception du Groenland, l'Etat membre bénéficie d'une présence active dans le PTOM, et il existe une bonne coopération entre le PTOM et l'Etat membre (même pour le Groenland). « Les fonctionnaires des Etats membres basés dans les PTOM travaillent avec des personnes et institutions au sein de leurs PTOM respectifs, qui travaillent également avec les fonctionnaires de la Commission basés dans les délégations ». De plus, le programme de l'UE est souvent mis en œuvre par des organisations qui sont également soutenues par les Etats membres et dont la performance est soumise à un suivi effectué par des conseils de supervision financière des Etats membres. (CJ 8.3) Dans la plupart des cas, il y avait une forte convergence des objectifs, une programmation et une mise en œuvre conjointe par les mêmes organisations PTOM ou basées dans les PTOM. L'atteinte d'une meilleure harmonisation est entravée par les différences de procédures des Etats membres de l'UE. Les représentants des Etats membres au sein des PTOM dénoncent ce qu'ils considèrent comme une focalisation inutile sur la microgestion des règles et des procédures qui génèrent des retards dans la programmation. De plus, ces contraintes rendent la planification conjointe (PTOM-EM-UE) plus difficile, même lorsque les Etats membres et l'UE travaillent dans les mêmes secteurs. Par ailleurs, les PTOM et les Etats membres ont également noté que les délégations de l'UE sont plus habituées à traiter avec les pays ACP et ont tendance à essayer de traiter les PTOM comme s'ils étaient des pays ACP. (CJ 8.3) Au niveau des PTOM, les programmes de l'UE reflètent les priorités des PTOM, et l'engagement consiste à soutenir le même secteur que celui soutenu par l'Etat membre, ou à financer des activités spécifiques que l'Etat membre n'a pas financées à travers son propre programme. Il existe aussi quelques exemples où des activités de l'UE ont été mises en œuvre parallèlement, sans une bonne coordination, avec pour conséquence une absence de valeur ajoutée - par exemple le Programme de développement pour la jeunesse dans les AN. (CJ 8.4)

En ce qui concerne la cohérence interne au sein du programme de développement de l'UE, les interventions de l'UE au niveau des PTOM et les interventions régionales impliquant les PTOM sont cohérentes avec les objectifs de l'assistance. (CJ 8.2) Les DSR/PIR des Caraïbes et du Pacifique développent un rapprochement des PTOM dans « leur région », ce qui n'est pas le cas dans l'océan Indien du fait des problématiques liées au statut de Mayotte.

En ce qui concerne la **cohérence** entre l'aide de l'UE aux PTOM et les autres politiques de l'UE (par exemple la migration, le commerce, la pêche, l'environnement/le changement climatique, la politique arctique), l'évaluation a constaté que dans ces politiques, l'Etat membre conserve normalement l'autorité constitutionnelle pour agir au nom du PTOM. Aucun cas n'a pu démontrer que les politiques de l'UE, également mises en œuvre par l'Etat membre et le PTOM, n'étaient pas cohérentes avec l'aide de l'UE aux PTOM. La migration clandestine, par exemple, relève de la responsabilité de l'Etat membre. Dans certaines zones, cela requiert une contribution majeure de l'Etat membre en termes d'arrestations et de rapatriements des immigrants illégaux. La coopération fiscale et la lutte contre le blanchiment d'argent sont d'autres exemples où de grands efforts sont déployés pour parvenir à des politiques des PTOM, des EM et de l'UE cohérentes. En outre, en ce qui concerne l'environnement, l'EM assure souvent la cohérence avec les politiques de l'UE, qui à leur tour sont liées par des accords environnementaux internationaux. Il n'empêche que les PTOM ont plaidé pour un allègement des restrictions en vue d'autoriser leur participation aux forums internationaux et régionaux aux cotés de leur Etat membre. (CJ 8.1)

Dans un certain nombre de domaines, l'évaluation a constaté des exemples d'avantages complémentaires résultant des interventions de l'UE, qui apportent une **valeur ajoutée** aux interventions de l'Etat membre. (CJ 8.4) Ces exemples comprennent :

	<ul style="list-style-type: none"> – L'introduction de procédures et d'indicateurs dans le secteur de l'éducation au Groenland ; – L'introduction de plus de rigueur dans la gestion des finances publiques et l'appui budgétaire, liée au cycle de projet, aux cadres politiques sectoriels et à la gestion des ressources financières disponibles ; – Le lancement d'un programme environnemental visionnaire axé sur les problèmes environnementaux des petites îles (écoulement des eaux pluviales, gestion des déchets solides et liquides, protection de l'environnement marin) et sa mise en relation avec une vision régionale plus large qui inclut également la recherche sur le changement climatique (ex : Mayotte et les TAAF) ; – Des interventions de portée régionale dans de nombreux secteurs (ex : environnement, santé, entreprises de petite taille, etc.) dans des situations où l'Etat membre reste axé sur le PTOM.
<p>Critère de jugement 8.1</p>	<p>Les PTOM disposent de mécanismes en place pour assurer la conformité entre leurs politiques, les politiques de coopération de l'UE et les politiques pertinentes de l'UE (commerce, pêche, environnement, migration, services financiers et fiscalité)</p>
<p>Jugement</p>	<p>Il n'y a pas d'incohérence notable entre le DOCUP des PTOM et les politiques correspondantes de l'UE. Néanmoins, sur nombre de ces questions, ce sont les Etats membres qui, sur le plan constitutionnel, agissent au nom des PTOM.</p> <p>Il n'y a pas de divergence majeure dans les positions prises par les Etats membres pour le compte des PTOM. Les PTOM sont généralement satisfaits des dispositions prises par les Etats membres, et semblent avoir été impliqués et consultés par l'Etat membre sur la position à prendre en leur nom à travers les accords institutionnels EM-PTOM qui existent, tant au niveau des PTOM que de l'Etat membre.</p> <p>Les travaux documentaires et de terrain ont confirmé la cohérence et l'harmonisation globale des politiques de coopération de l'UE avec les politiques des PTOM et les politiques correspondantes de l'UE. Comme l'Etat membre continue d'être un élément important de l'équation, les principaux mécanismes d'alignement semblent fonctionner au niveau central (européen), où l'Etat membre, en vertu de son statut d'EM, assure l'alignement entre les politiques de l'UE et celles des Etats membres. Cela comprend : (i) la relation entre le PTOM et les représentants de l'Etat membre au niveau du PTOM et la délégation de l'UE responsable, et (ii) le fonctionnement de l'OCTA en tant que mécanisme d'alignement au niveau de l'UE à Bruxelles, travaillant pour le compte des PTOM.</p> <p>Les résultats obtenus sur le terrain ont révélé que les PTOM valorisent beaucoup leur « appartenance à une même famille nationale », et seulement dans une moindre mesure, « l'adhésion à une famille européenne élargie ». Il existe une proximité et un alignement avec l'Etat membre, et l'Etat membre jouit d'une forte présence dans le PTOM. À bien des égards, l'Etat membre et le PTOM formulent les mêmes critiques envers l'UE, mais elles se situent plutôt au niveau de la mise en œuvre qu'au niveau politique ou stratégique. Les retards et difficultés liées aux règles et procédures de l'UE ont notamment été mis en évidence. Au niveau politique, il n'existe aucun désaccord réel, à l'exception des critiques prononcées par Mayotte et les îles Malouines concernant l'absence de position ferme de l'UE quant au statut de ces deux PTOM au sein de leur région.</p> <p>Bien qu'il n'y ait pas de divergence majeure sur les politiques, l'étude terrain a permis de noter qu'au niveau de la mise en œuvre, il existe des différences marquées entre les PTOM - mais ces différences reflètent les différences qui existent entre les Etats membres en Europe, étant donné que chaque PTOM a intégré bon nombre des pratiques et dispositions institutionnelles de son Etat membre.</p>

Critère de jugement 8.2	La coopération de l'UE est cohérente avec les politiques des PTOM et les autres politiques correspondantes de l'UE
Jugement	<p>L'analyse de la documentation écrite n'a pas révélé de contradictions entre la coopération de l'UE avec les PTOM et les politiques correspondantes de l'UE. Le principal problème ici semble être le rôle de l'Etat membre dans un certain nombre de cas où il conserve l'autorité constitutionnelle globale – comme par exemple par rapport aux APE, aux accords de pêche, à l'implication dans la convention sur la biodiversité, etc.</p> <p>En dehors de l'océan Indien, la programmation régionale est en train de s'ouvrir à une participation accrue des PTOM - et même dans l'océan Indien, la Chambre de commerce de Mayotte est activement engagée de manière bilatérale avec d'autres Chambres de commerce de la région - ainsi qu'à l'introduction de contacts avec le Mozambique et la Tanzanie. Certains PTOM, par exemple, se considèrent comme un tremplin pour les initiatives européennes au sein de leur région. Comme ils développent des normes accréditées au niveau européen - par exemple dans le domaine phytosanitaire - ils peuvent servir de point d'entrée régional pour exporter vers l'Europe (ex : Mayotte et l'aquaculture).</p> <p>En ce qui concerne les lignes budgétaires comme l'ENTRP et le 7^{ème} PC, les ouvertures sont là - mais la visite terrain a seulement pu confirmer que le 7^{ème} PC avait débuté (EUCARINET), et aucune information n'était disponible sur les premiers résultats des appels à d'offres de l'ENTRP.</p>
Critère de jugement 8.3	La coopération de l'UE est alignée et coordonnée avec les politiques des quatre Etats membres en ce qui concerne les PTOM auxquels ils sont liés
Jugement	<p>La phase de terrain a confirmé les indications de la phase de documentation, basées sur les réponses au questionnaire et sur les entretiens, c'est-à-dire qu'il existe un alignement et une coordination entre l'UE et les Etats membres en ce qui concerne les PTOM auxquels ils sont liés. Néanmoins, il est également clair que les PTOM ne sont qu'un sujet de plus à l'ordre du jour - tant pour l'UE que pour l'Etat membre - et par conséquent, le PTOM ne reçoit pas toujours l'attention qu'il pense mériter.</p> <p>Les études de terrain ont examiné le niveau de dialogue entre l'administration des PTOM et celle des Etats membres - et avec la délégation de l'UE responsable des PTOM - et dans quelle mesure l'administration terrain des Etats membres et la délégation régionale de l'UE dialoguent. On constate qu'il existe un certain nombre de désaccords, par rapport aux règles et procédures de l'UE - et en particulier sur la manière dont ces règles et procédures sont gérées par les délégations et par Bruxelles. D'après les représentants des Etats membres dans les PTOM, ces sujets consomment beaucoup trop de temps, au détriment d'une mise en œuvre sans heurts des programmes de développement. Par ailleurs, il existe un certain nombre de cas où des représentants des Etats membres (souvent à la demande des PTOM) ont eu recours au lobbying et ont fait pression sur la Commission à Bruxelles, afin d'accélérer des processus qui avaient été retardés de façon démesurée, selon eux, par la bureaucratie de l'UE.</p> <p>Les Etats membres ont également noté que leurs procédures et celles de l'UE ne sont pas harmonisées. Même si les PTOM peuvent se montrer parfaitement capables de gérer les procédures de l'Etat membre, une capacité institutionnelle supplémentaire est requise pour mettre les règles et procédures de l'UE en conformité. Dans de nombreux cas, les PTOM doivent alors « acheter » cette capacité à l'extérieur, en utilisant les fonds du FED - réduisant ainsi le montant total des fonds disponibles pour la mise en œuvre.</p> <p>Il n'y a pas d'alignement entre l'UE et l'Etat membre de l'UE sur la reconnaissance du statut de certains PTOM. De ce fait, alors que les îles Malouines et Mayotte sont tous deux reconnus par l'UE comme PTOM et peuvent accéder aux fonds du FED,</p>

	<p>l'UE est restée silencieuse sur les questions concernant le statut de Mayotte et des îles Malouines vis-à-vis des Comores et de l'Argentine. Dans les deux cas, les PTOM avaient espéré et attendu un rôle beaucoup plus fort de la part de l'UE dans l'aide apportée aux PTOM. Bien au contraire, ces PTOM sont littéralement coupés des activités régionales au sein de leur zone.</p> <p>Enfin, étant donné que les PTOM ne sont pas concernés par l'axe sur la réduction de la pauvreté des pays ACP, mais qu'ils ont beaucoup de points communs avec les régions ultrapériphériques, il semble logique de réexaminer les mécanismes de coordination existants au sein du cadre UE / Etat membre afin d'améliorer également la coordination PTOM / RUP. Cette position a été défendue par les PTOM et est soutenue par l'OCTA.</p>
<p>Critère de jugement 8.4</p>	<p>La coopération de l'UE a ajouté de la valeur aux priorités des quatre Etats membres</p>
<p>Jugement préliminaire</p>	<p>Dans ses programmes, l'UE s'est basée et a complété les programmes des Etats membres. Cela peut augmenter dans le cadre du 10^{ème} FED, où une attention accrue aux problèmes de changement climatique, de prévention des catastrophes naturelles, et d'environnement est considérée comme une priorité à la fois par la Commission et par l'Etat membre. Même dans le cas de l'appui budgétaire, la Commission - en insistant sur l'amélioration de la gestion des finances publiques, des indicateurs de performance, des plans et stratégies sectoriels - a ajouté de la valeur à la contribution des Etats membres en matière d'appui budgétaire.</p> <p>Bien que l'appui budgétaire ne soit pas considéré comme la forme d'aide la plus appropriée pour les îles à faible population et de capacité institutionnelle limitée, dans les îles dotées d'une meilleure capacité institutionnelle, l'appui budgétaire est susceptible d'apporter une valeur ajoutée aux programmes en cours soutenus par l'Etat membre.</p> <p>En outre, l'implication dans des programmes régionaux apportera une valeur ajoutée dans les domaines où les EM ne sont actifs qu'au niveau des PTOM. La perception de la position du PTOM au sein de la région et de sa relation avec les autres PTOM de la même région et les pays ACP est compliquée. Elle varie selon les régions et les différents PTOM, dont la gouvernance et les traditions institutionnelles reflètent souvent celles de leurs EM. Dans ce contexte, des différences importantes ont été observées entre les PTOM des Caraïbes, du Pacifique et de l'océan Indien – de même que dans leurs rôles et relations avec les pays ACP voisins et les organisations régionales auxquelles ils appartiennent. Dans les Caraïbes et le Pacifique, de longues périodes de coopération ont déjà eu lieu. Par ailleurs, il n'existe pas de conflits majeurs non résolus, bien que des difficultés persistent autour de la question de la migration - souvent clandestine - des pays ACP les plus pauvres vers les PTOM (et les RUP). En revanche, dans l'océan Indien et l'Atlantique Sud, la question de la souveraineté de Mayotte et des îles Malouines a compliqué la coopération régionale.</p> <p>Les interventions financées via le 8^{ème} et 9^{ème} FED ont souvent apporté de la valeur à l'aide fournie par les EM ; mais il y a aussi des cas (par exemple, le soutien au secteur de l'éducation dans les AN), où les programmes de l'UE ont été conçus et mis en œuvre de manière parallèle, et ont dégradé la valeur des interventions de l'Etat membre en montant un programme concurrent. En particulier, l'aide fournie par l'UE dans le cadre du programme environnemental de Mayotte - financée par les 8^{ème} et 9^{ème} FED - possède le potentiel pour devenir un important programme pilote en matière de gestion des questions environnementales dans les petits Etats insulaires. L'approche amont/aval du programme environnemental de Mayotte est un important pas en avant pour l'environnement avec une approche holistique et territoriale, plutôt que « projet par projet ».</p>

6 Conclusions

La première partie de cette section contient les conclusions principales (CP 1-4), considérées par l'équipe d'évaluation comme étant d'une importance générale élevée par rapport à la gestion présente et future de la coopération de l'UE avec les PTOM. Elles font référence aux valeurs et intérêts sur lesquels les relations sont basées ; aux procédures et modalités par lesquelles la coopération a été régie et aux effets du régime commercial préférentiel.

La seconde partie de cette section (C-5-16) contient des conclusions sectorielles spécifiques relatives à la pertinence, à l'efficacité, à l'impact et à la durabilité de la coopération ainsi qu'à sa visibilité, sa coordination, sa cohérence et sa valeur ajoutée.

Pour chaque conclusion, la QE d'origine est mentionnée, ainsi que le critère d'évaluation traité par la conclusion et son importance par rapport à la gestion future des relations de l'UE avec les PTOM : (▲▲▲ : élevée, ▲▲ : modérée et ▲ : limitée). La valeur de la preuve à l'appui est également indiquée (▲▲▲ : élevée, ▲▲ : présentant un certain degré d'incertitude).

6.1 Conclusions principales

EN CE QUI CONCERNE LES VALEURS EUROPEENNES ET LA COOPERATION FUTURE

CP 1	Plus que sur des valeurs européennes, le sentiment d'appartenance à l'Europe des PTOM semble être basé sur leur intérêt dans la coopération UE-PTOM et sur les possibilités apportées par la citoyenneté européenne pour travailler et étudier au sein de l'UE et pour voyager à l'étranger.	<i>Origine : QE 7 et 8</i>
		<i>Critère : Impact</i>
		<i>Importance : ▲▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲</i>

Au cours du processus de consultation du Livre vert, la Commission et les quatre Etats membres ont tenté de rendre les valeurs fondamentales de l'Europe plus concrètes et opérationnelles. Cela incluait l'idée de lier les « atouts PTOM » de l'UE perçus comme clés (ex : être présent dans tous les coins du monde) avec la diffusion de valeurs et de normes de l'UE dans les régions avoisinantes, éventuellement en développant des centres d'excellence dans les PTOM. Même si les PTOM adoptent les valeurs de démocratie, de bonne gouvernance, d'égalitarisme et d'autres valeurs telles que la « discipline et la rigueur », la protection de l'environnement et les droits des peuples indigènes, ces valeurs ne sont pas perçues comme spécifiquement européennes, mais plutôt comme universelles ou associées à l'Etat membre auquel elles sont liées.

Les PTOM, leurs institutions et leurs citoyens ne profitent pas beaucoup des bénéfices de la participation aux programmes de l'UE ou de l'aide issue des lignes budgétaires thématiques. D'après l'opinion de la plupart des représentants des PTOM, ces bénéfices sont pratiquement inaccessibles, et d'après d'autres sources, notamment d'après les fonctionnaires de la Commission, ces bénéfices sont manqués, car certains PTOM ne possèdent pas les ressources humaines et financières nécessaires pour pouvoir participer.

Par conséquent, les piliers fondamentaux au sentiment d'appartenance à l'Europe des gouvernements et des citoyens des PTOM semblent résider dans l'intérêt qu'ils portent à la coopération UE-PTOM et dans les possibilités offertes par la citoyenneté européenne pour travailler et étudier au sein de l'UE, et pour voyager ailleurs. Même si la possibilité d'étudier en Europe peut être une contribution importante de l'UE en faveur du renforcement des capacités des PTOM, cela peut également entraîner une émigration et une fuite des cerveaux, l'un des défis les plus sérieux auxquels les PTOM sont confrontés. Ce défi s'est révélé plus

grave dans certains PTOM, comme Saint Pierre & Miquelon, que dans d'autres comme le Groenland et la Nouvelle-Calédonie.

En relation avec les : *Conclusions 11 et 14*

Recommandation 1

CP2	La future coopération UE-PTOM aura besoin d'un cadre qui reflète les nouvelles priorités qui émergent dans les PTOM et les intérêts et objectifs qui émergent de l'UE.	<i>Origine : QE 1, 7 et 8</i>
		<i>Critère : Pertinence</i>
		<i>Importance : ▲▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲</i>

Dans le cadre du 10^{ème} FED, quelques disparités sont nées entre les priorités / objectifs existants et nouveaux. Cependant, les priorités des DOCUP des cycles de programmation antérieurs ont été maintenues pour garantir les exigences de programmation formelles du FED et la faisabilité technique.

Pour l'avenir, l'équipe d'évaluation a décelé un besoin de réviser le cadre afin qu'il soit plus cohérent avec les nouvelles priorités qui émergent dans les PTOM (en répondant aux défis et opportunités liés à l'énergie et au changement climatique, à la résilience économique et environnementale) ainsi qu'avec les intérêts et objectifs de l'UE (gestion marine durable, notamment au sein des zones arctique et antarctique, protection de la biodiversité, présence de l'Europe et des valeurs européennes dans le monde entier).

Une meilleure compétitivité, une résilience économique et environnementale et une intégration régionale ont été identifiées comme de nouveaux objectifs de coopération globale éventuels. Cependant, d'après les résultats de l'évaluation, l'expérience récente des PTOM vers la réalisation de ces objectifs n'a pas été très encourageante. Si l'on considère également les priorités et intérêts émergents susmentionnés, cela implique un retrait du cadre ACP en faveur d'une autre construction qui se rapprocherait davantage des relations qu'entretient l'UE avec les Régions ultrapériphériques.

En relation avec les : *Conclusions 11 et 14*

Recommandation 1

EN CE QUI CONCERNE LES MODALITES ET PROCEDURES D'AIDE

CP3	L'efficacité des mécanismes de délivrance de l'aide de l'UE et sa gestion n'ont pas été propices à la réalisation des objectifs de la coopération.	<i>Origine : QE 2</i>
		<i>Critère : Efficacité</i>
		<i>Importance : ▲▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲</i>

Les PTOM sont confrontés à des défis considérables en raison de la petite taille, de la capacité limitée et de l'isolement qui les caractérisent pour la plupart. Malheureusement et bien trop souvent, les procédures, systèmes et processus de la Commission ont entravé et empêché la réalisation efficace des objectifs plutôt que de les faciliter. Bien que les PTOM soient de petite taille et disparates, avec des allocations budgétaires modestes, ils ne peuvent pas pour autant être soutenus de manière fragmentaire, par un personnel de la Commission qui a bien d'autres responsabilités. Le personnel de la Commission a travaillé très dur pour être réactif dans un système et avec des charges de travail qui n'étaient pas réalistes. Les remplacements de personnel ont exacerbé les effets d'une faible mémoire institutionnelle, déjà altérée par un suivi inadéquat.

L'évaluation a largement démontré que des retards inutiles ont été générés, que la Commission s'est montrée incohérente dans ses approches, a modifié ses exigences en matière de présentation de rapports et n'a pas réussi à soutenir l'esprit de « partenariat ». La manière de négocier avec les gouvernements partenaires employée par la coopération ACP-

UE est contradictoire aux méthodes contractuelles dans lesquelles les PTOM gèrent l'appui budgétaire et la coopération avec les Etats membres. Cela peut affecter l'intérêt des autorités PTOM par rapport aux exigences de la Commission pour qu'ils soient un facteur moteur pour la programmation du 10^{ème} FED, toujours en cours avec deux ans de retard, tandis que pour de nombreux pays ACP, les revues à mi-parcours ont été effectuées.

Même si des projets et programmes individuels ont eu un impact positif, les retards ont diminué l'impact de l'aide de l'UE dans certains cas.

En relation avec la : **Conclusion 7**

Recommandation 5

EN CE QUI CONCERNE LE REGIME DES ECHANGES COMMERCIAUX

CP4	Le régime de préférence commerciale de l'UE n'a pas constitué une incitation suffisante pour contrebalancer les contraintes de diversification économique des PTOM.	<i>Origine : QE 6</i>
		<i>Critère : Efficacité et impact</i>
		<i>Importance : ▲ ▲ ▲</i>
		<i>Evidence : ▲ ▲</i>

D'une manière générale, le volume des échanges commerciaux des PTOM a doublé depuis 2004, avec une croissance encourageante des exportations des PTOM, contrebalancée par une augmentation plus forte des importations. Les déficits des balances commerciales ont augmenté, sauf pour Aruba (basée sur le traitement du pétrole) et Montserrat. Le régime de préférence commerciale de l'UE n'a pas constitué une incitation suffisante pour contrebalancer les contraintes de diversification économique des PTOM. Le seul cas d'usage de l'accord transfrontalier spécifique dans le cadre du régime des échanges des PTOM a été observé à Mayotte pour les exportations de crevettes de Madagascar.

Toutes les initiatives commerciales de l'UE en faveur des pays ACP (tels que le « SGP/Tout sauf les armes ») sont en train d'éroder le régime préférentiel des PTOM de manière significative. Dans un avenir proche et pour les secteurs productifs, on peut s'attendre à ce que les négociations d'APE érodent davantage les avantages des PTOM sur les marchés UE. L'impact de cette érosion doit être nuancé par le manque de potentiel de diversification des PTOM dans ces secteurs : pour la plupart d'entre eux, les services représentent le seul potentiel d'exportation à travers le tourisme, les centres bancaires offshore ou les TIC et ce secteur est typiquement exclu des initiatives d'APE. Les conditions applicables aux PTOM pour bénéficier du taux de droit de douane de 0 % se sont avérées si restrictives qu'elles empêchent l'utilisation de l'accord préférentiel. Le processus pour obtenir des dérogations aux règles d'origine est long et fastidieux. Elles ne sont généralement octroyées que pour 5 ans, une période trop courte pour développer des projets d'investissements privés.

Indirectement et à moyen terme, la compétitivité accrue des pays membres des communautés économiques régionales ou douanières près des PTOM tendra à réduire davantage leurs opportunités d'exportation au sein de la gamme de produits pour laquelle ils ont bénéficié d'avantages comparatifs internationaux. Les PTOM ne perçoivent aucun avantage comparatif économique dans les échanges avec les pays ACP voisins et ne ciblent encore que les marchés de niche UE/Etats-Unis. Cependant, la croissance de 6 % de la part du commerce régional, principalement des importations en provenance des économies régionales développées, constitue le changement le plus remarquable. La non-application des droits de propriétés intellectuelles dans les pays ACP avoisinants est un autre problème pour le développement de nouveaux produits basés sur des ressources naturelles partagées (telles que le *monoi* (parfum) en Polynésie).

En relation avec la : **Conclusion 12**

Recommandation 2

6.2 Conclusions complémentaires

STRATEGIE DE COOPERATION

C 5	L'aide de l'UE en faveur des PTOM a rempli ses objectifs et s'est avérée cohérente avec les priorités des gouvernements des PTOM, les besoins de leurs populations et les objectifs politiques de développement de l'UE.	Origine : QE 1
		Critère : Pertinence et cohérence interne
		Importance : ▲▲
		Evidence : ▲▲▲

L'aide de l'UE en faveur des PTOM s'est avérée très pertinente dans le cadre des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Elle a rempli ses objectifs sur toute la période d'évaluation en se montrant cohérente avec les priorités des gouvernements des PTOM, les besoins de leurs populations et les objectifs politiques de développement de l'UE en termes de promotion du développement économique et social dans les PTOM et de rapprochement des PTOM et de l'UE sur le plan économique. L'accent sur la pauvreté n'a pas été très explicite, mais les PTOM ne sont pas des pays ACP et cet objectif a pris, par conséquent, une place moins importante.

C'est également le cas pour la programmation du 10^{ème} FED, bien que l'on tende vers quelques divergences par rapport aux nouveaux objectifs des PTOM, qui n'ont cependant pas encore été complètement formalisés.

En relation avec les : *Conclusion principale 2*
Conclusion 6

C 6	La dimension de la bonne gouvernance a été intégrée dans la coopération, alors que les droits de l'homme et les considérations de genre ne l'ont pas été.	Origine : QE 1-6
		Critère : Pertinence et cohérence interne
		Importance : ▲
		Evidence : ▲▲

La dimension de bonne gouvernance a été intégrée dans la coopération à travers les conditions préalables et les procédures d'approbation impliquant les assemblées élues et la société civile, mais non pas par le biais d'une aide ciblée. Les droits humains et les considérations de genre n'ont pas été instrumentalisés.

En relation avec la : *Conclusion 5*

MODALITES ET PROCEDURES D'AIDE

C 7	La transition vers l'appui budgétaire a été bien accueillie dans certains cas et a suscité une certaine résistance dans d'autres cas. L'accent sur la Gestion des finances publiques est potentiellement bénéfique, mais nécessitait une approche plus cohérente, dans les temps et basée sur des évidences.	Origine : QE 2
		Critère : Efficacité
		Importance : ▲▲
		Evidence : ▲▲▲

Les résultats de l'enquête et des visites de terrain ont révélé des différences d'opinion considérables sur l'adéquation des instruments d'aide. Typiquement, les PTOM du RU et du Danemark étaient plus positifs sur l'appui budgétaire que les PTOM français. Les AN ont trouvé l'indécision concernant le choix des instruments déconcertante.

Au début de la période d'évaluation, la Commission a supposé que les Etats membres exerçaient un contrôle adéquat des problèmes de GFP, alors qu'il s'est avéré que cela n'avait pas toujours été le cas. De sérieuses lacunes ont émergé sur un certain nombre de territoires, notamment sur les îles Turques-et-Caïques (nécessitant la réintroduction temporaire d'un

contrôle direct par le gouvernement du RU). La gestion des connaissances effectuée par la Commission concernant les problèmes de GFP dans les PTOM a été relativement mauvaise, sans aucun lien explicite entre les évaluations GFP de 2003 et celles de 2008.

L'accent récent sur la GFP, malgré la résistance de certains PTOM (ex : Montserrat), est cohérent avec une meilleure responsabilisation et une optimisation des ressources. Cependant sur la période transitoire, cela s'est traduit par des attentes non satisfaites et cela a créé des difficultés de gestion budgétaire en raison de retards dans la libération des financements.

En relation avec les : ***Conclusion principale 3***

Conclusion 9

Recommandation 5

6.3 Conclusions spécifiques par secteur

AIDE EN FAVEUR DU TRANSPORT ET DE LA CONNECTIVITE

C 8	Les investissements dans l'infrastructure de transport, le cas échéant, ont été bénéfiques, mais leur impact sur le développement économique a été moins significatif que prévu. A ce jour, l'accent porté sur l'énergie et les TIC a été moindre, malgré leur importance.	<i>Origine : QE 3</i>
		<i>Critère : Efficacité, impact et durabilité</i>
		<i>Importance : ▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲</i>

Le soutien de l'UE en faveur du développement des infrastructures de transport, de connectivité et d'énergie varie entre les sous-secteurs. Dans le secteur du transport, les infrastructures utiles ont été construites ou sont en cours de construction, bien qu'à ce jour, l'accessibilité des PTOM n'ait pas été sensiblement améliorée, si l'on se base sur le critère utilisé dans l'évaluation (ex : augmentation du tourisme pour les aéroports, fréquence pour les ports). Les circonstances externes (la récession) et les décisions de gestion (telles que d'interrompre le service de ferry vers Montserrat après l'ouverture de l'aéroport) confirment que l'impact général est moins important que prévu. Cependant, avec une meilleure gestion et une conjoncture externe plus favorable, les actifs tels que l'aéroport de Montserrat, l'agrandissement de l'aéroport d'Anguilla, les chaussées des ITC, le pont historique des AN et le port de Wallis & Futuna continueront de générer des bénéfices.

Les interventions de l'UE concernant les ports et les aéroports ont amélioré la sécurité de ces infrastructures, mais les PTOM n'ont pas été en mesure de consolider cela en développant la logistique maritime et le commerce régional. Les routes maritimes sont restées inchangées ou encore plus pénalisantes pour les PTOM en raison de l'augmentation de la taille des navires porte-conteneurs et, dans le cas des îles Malouines, de la relation problématique avec l'Argentine.

L'accent porté sur l'énergie et les TIC a été très limité. Les deux secteurs sont particulièrement importants en raison de l'isolement et du manque d'avantage comparatif des PTOM, qui ont typiquement des coûts énergétiques et des TIC élevés. Comme de nombreux PTOM utilisent des générateurs diesel coûteux, le fait d'aborder les problèmes du secteur énergétique concorde bien avec les objectifs environnementaux et de conservation. Les coûts élevés des TIC s'expliquent par une taille de marché limitée et des problèmes réglementaires. Les deux secteurs justifient plus d'attention à l'avenir, bien qu'ils requièrent un engagement de type processus complexe avec de multiples parties prenantes (législateurs, secteur privé, sources de financement externes telles que la BEI) et des ressources adéquates pour un soutien réussi.

En relation avec les : Conclusion principale 2

Conclusion 12

Recommandations 2 et 6

AIDE EN FAVEUR DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (EFP)

C 9	L'aide de l'UE en faveur de l'EFP a été très pertinente par rapport aux objectifs politiques territoriaux. La décision de soutenir l'EFP dans le cadre de l'appui budgétaire du 9 ^{ème} FED a augmenté la pertinence de l'assistance de l'UE en faveur de ce PTOM.	<i>Origine : QE 4</i>
		<i>Critère : Efficacité, impact et durabilité</i>
		<i>Importance : ▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲▲</i>

Bien que l'aide de l'UE en faveur de l'EFP doive encore s'améliorer (en Nouvelle-Calédonie l'aide en faveur de l'EFP pour le Groenland est intégré dans le secteur de l'éducation), la mise en œuvre du programme EFP a contribué de manière significative au défi territorial de

l'inclusion sociale (« insertion sociale »), en particulier en permettant aux membres des populations indigènes d'accéder au marché du travail, et a par conséquent contribué à traiter des problèmes d'exclusion sociale dans ce PTOM. Concernant le développement, la livraison et la gestion globale de l'EFP, des scénarios prometteurs ont été débattus au sein du territoire, y compris sous l'égide des récents Etats généraux. Parmi les sujets à traiter, un soutien accru en faveur d'un observatoire de l'emploi plus fort et disposant de plus de ressources doit être fourni.

La récente RMP⁷⁷ UE-Groenland indique également un résultat positif en termes d'Education et de formation professionnelle.

En relation avec les : **Conclusion 10**
Recommandation 7

C 10	L'aide de l'UE en faveur de l'EFP a également contribué au développement de secteurs de l'économie prioritaires en Nouvelle-Calédonie, mais il existe encore une marge d'amélioration.	Origine : QE 4
		Critère : Impact et durabilité
		Importance : ▲▲
		Evidence : ▲▲▲

A ce sujet, la contribution potentielle en faveur de la diversification de l'économie est entravée par le temps nécessaire pour développer une stratégie de développement socioéconomique exhaustive pour le territoire et les provinces, et au sein de ce secteur spécifique, des stratégies de développement pour les secteurs prioritaires.

En relation avec les : **Conclusion 9**
Recommandation 7

AIDE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT, DES PROBLEMES DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA PREVENTION DES CATASTROPHES

C 11	Malgré la reconnaissance de l'importance de l'environnement, la réalité du changement climatique et l'importance de la prévention des catastrophes naturelles, peu de résultats concrets issus de la coopération UE-PTOM peuvent être documentés.	Origine : QE 5
		Critère : Efficacité, impact et durabilité
		Importance : ▲▲
		Evidence : ▲▲▲

Les programmes régionaux associés à la prévention des catastrophes naturelles dans les Caraïbes et le Pacifique et mis en œuvre à travers les accords de contribution (PNUD, SOPAC) démarrent à peine : Les projets de gestion des déchets sont en train d'être mis en œuvre dans le Pacifique et dans les Caraïbes et d'importantes interventions sont lancées à Mayotte - mais la sensibilisation accrue aux défis qui devront être relevés au sein du secteur demeure le premier accomplissement des activités de l'UE. Néanmoins, des exemples encourageants de l'impact actuel et attendu, et de développement durable peuvent être observés dans ce secteur.

Des canaux de financements complémentaires hors du FED s'ouvrent à travers des lignes budgétaires thématiques et de recherche (telles que l'ENTRP et le 7^{ème} PC) et une implication plus large est recherchée avec les organisations régionales à travers des programmes régionaux dans lesquels les PTOM sont impliqués. Une implication plus étroite est recherchée avec les autres entités d'outre-mer d'Europe, les Régions ultrapériphériques, qui en tant que

⁷⁷ L'évaluation de la revue à mi-parcours de la Stratégie de coopération UE-Groenland et sa programmation, Rapport final, juillet 2010

petites îles, partagent les mêmes problèmes que les PTOM, mais avec un accès au financement via des fonds structurels UE.

En relation avec la : *Recommandation 8*

LAIDE EN FAVEUR DE L'INTEGRATION REGIONALE

C 12	Une tendance vers l'intégration régionale et la coopération émerge lentement parmi les PTOM et entre les PTOM et les pays avoisinants, indépendamment des interventions de l'UE.	<i>Origine : QE 6</i>
		<i>Critère : Efficacité, impact et durabilité</i>
		<i>Importance : ▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲▲</i>

Les PTOM donnent de plus en plus la priorité aux partenaires développés dans leurs zones régionales, mais tentent également d'établir des relations non commerciales prudentes avec leurs voisins moins développés. La croissance limitée de la part du commerce régional est le meilleur indicateur de cette ouverture très timide. Cependant, cette tendance vers l'intégration ne s'est pas traduite par leur implication dans les programmes régionaux sponsorisés par l'UE tels que le programme régional de développement des pêches océaniques et côtières dans les PTOM et pays ACP du Pacifique, ou le programme CARICOM de lutte contre le VIH-Sida. La participation des PTOM était marginale, le cas échéant (certains PTOM ont refusé de participer). Plusieurs facteurs ont été évoqués pour justifier ce manque d'intérêt (isolement par rapport au réseau régional, coûts de transport élevés, manque de temps, barrières linguistiques, etc.), mais la raison sous-jacente principale est la petite taille relative des programmes par rapport aux ressources disponibles localement en termes de budget propre ou de transferts de l'Etat membre.

Les programmes régionaux financés par l'UE en faveur des PTOM ont été développés à l'écart d'autres interventions régionales de l'UE et des politiques sectorielles de l'Etat membre (par exemple pour les énergies renouvelables), et n'ont donc pas profité des opportunités de mutualisation avec les voisins ACP. L'idée de rassembler les PTOM et les pays ACP autour d'objectifs de programmes similaires n'est pertinente pour aucun PTOM, même le moins développé. Les PTOM pensent pouvoir soutenir les interventions de l'UE pour le compte de leurs voisins ACP en mobilisant leurs ressources humaines hautement qualifiées. La règle du « premier arrivé, premier servi », appliquée à la première génération de programmes régionaux réservés aux PTOM, a conduit à diviser les PTOM sur de nombreux sujets : avec pour conséquence de bas niveaux de pertinence (régionalement et localement, notamment en ce qui concerne les politiques nationales, par ex. sur les énergies renouvelables), d'efficacité et de durabilité.

En relation avec les : *Conclusion principale 4*
Recommandation 3

CENTRES D'EXCELLENCE

C 13	Les PTOM jouissant d'une aide ciblée de la part de l'UE peuvent développer des « centres d'excellence », notamment en ce qui concerne le changement climatique, les énergies renouvelables, l'environnement et la pêche.	<i>Origine : QE 7, 3, 4</i>
		<i>Critère : Impact</i>
		<i>Importance : ▲▲</i>
		<i>Evidence : ▲▲</i>

Généralement, les PTOM ne disposent pas des ressources suffisantes pour être des « ambassadeurs européens » actifs dans leurs régions, mais avec une aide ciblée de l'UE, certains pensent pouvoir développer des centres d'excellence, notamment dans les domaines du changement climatique, de l'énergie renouvelable, de l'environnement et de la pêche

(selon les PTOM). Dans ces domaines, du fait de leur situation géographique et des grandes Zones économiques exclusives, ils jouissent de conditions préalables spéciales et d'expériences pertinentes. Dans certains cas, il apparaît que des centres d'expérience et d'expertise pourraient être développés conjointement par des PTOM ayant des caractéristiques spécifiques communes, au sein d'une région ou sur plusieurs régions. Par exemple, les îles Malouines et le Groenland, des PTOM isolés dans l'Atlantique Nord et l'Atlantique Sud avec de grandes Zones économiques exclusives, partagent une expertise de la pêche, des opportunités dans l'exploration et l'exploitation éventuelle du pétrole et sont exposés au changement climatique. De nombreux PTOM partagent des opportunités de développement de sources d'énergie renouvelables.

Il existe également une opportunité de développer un centre d'excellence sur le changement climatique dans l'océan Indien, en reliant le programme environnemental de Mayotte avec le programme régional de Mayotte/TAAF du 10^{ème} FED, y compris ses composantes sur la recherche relative au changement climatique. Cela donnerait également une opportunité de relier les priorités PTOM et RUP (changement climatique axé sur les îles) puisque le siège des TAAF est situé à La Réunion (RUP). De plus, la participation de La Réunion à la COI fournit une base pour établir une liaison avec une audience élargie dans l'océan Indien. Par ailleurs, il existe une opportunité de lier le programme de recherche à des activités scientifiques réalisées dans le TBOI, où le RU a récemment institué le parc marin le plus grand du monde.

En relation avec les : **Conclusions principales 1 et 2**

Conclusions 14 et 15

Recommandations 4 et 8

VISIBILITE DE L'UE

C 14	La sensibilisation des PTOM à l'UE est généralement faible. La visibilité des projets de coopération concrets de l'UE est généralement bonne, mais diminue du fait de la transition vers l'appui budgétaire. Une nouvelle approche de la visibilité, intégrant une meilleure communication entre l'UE et les PTOM, semble requise.	Origine : QE 7
		Critère : Impact
		Importance : ▲▲▲ Preuve : ▲▲▲

Malgré la présence d'un certain sentiment d'être européen dans les PTOM – par opposition à « être ACP » – le niveau de sensibilisation à l'UE est généralement faible. Ce niveau de sensibilisation n'a pas été beaucoup favorisé par des services d'information actifs de l'UE, ou par les avantages, somme toute limités pour les PTOM, apportés par les programmes UE ou les lignes budgétaires thématiques. De nombreux PTOM ont exprimé de manière explicite le souhait d'être mieux couverts par les services d'information de l'UE afin de favoriser la visibilité européenne d'une manière générale.

La visibilité de l'UE dans les PTOM est principalement liée à des interventions en rapport avec le grand public. Les personnes qui travaillent pour les délégations de l'UE ou qui bénéficient des avantages offerts par les programmes de l'UE sont conscientes de l'existence de l'UE. La grande majorité du reste de la population n'en a pas conscience. Cependant, les transactions non réglées et les autres sujets, tels que les problèmes du Groenland avec les exportations des peaux de phoque, ont également donné lieu à une couverture médiatique occasionnelle et sélective des PTOM de la part de l'UE.

La visibilité sur les projets de coopération concrets de l'UE est généralement cohérente avec les politiques de visibilité de l'UE, mais la reconnaissance publique que l'UE reçoit est en train de décliner avec la transition vers l'appui budgétaire. Une nouvelle approche de la visibilité, intégrant une meilleure communication entre l'UE et les PTOM, semble nécessaire.

En relation avec les : **Conclusions principales 1 et 2**

Conclusion 13
Recommandation 1

COORDINATION, COMPLEMENTARITE, COHERENCE ET VALEUR AJOUTEE

C15	Les entités d'outre-mer de l'UE, les PTOM et les Régions ultrapériphériques, ont de nombreux problèmes en commun, mais ne disposent pas d'un forum institutionnalisé à travers lequel ils peuvent partager des expériences.	<i>Origine : QE 5 et 10</i> <i>Critère : Impact, coordination</i> <i>Importance : ▲▲</i> <i>Evidence : ▲▲</i>
------------	---	--

Un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour développer un cadre cohérent pour l'environnement dans les PTOM et les RUP. Cependant, ces derniers ont peu d'occasions formelles de se rencontrer. L'institutionnalisation d'une réunion annuelle conjointe des PTOM et des RUP – plutôt que des réunions ad hoc comme c'était le cas jusqu'à maintenant – faciliterait les partages d'expériences entre les entités d'outre-mer de l'UE qui ont des problèmes environnementaux communs.

En relation avec les : Conclusion principale 2 & Recommandation 4

C16	Il y a eu une bonne coordination entre la Commission de l'Union européenne et les Etats membres. D'une manière générale, la coopération s'est avérée cohérente avec les autres politiques de l'UE. Une valeur ajoutée a été apportée à un certain nombre de domaines.	<i>Origine : QE 8</i> <i>Critère : Coordination, cohérence & valeur ajoutée</i> <i>Importance : ▲▲</i> <i>Evidence : ▲▲</i>
------------	---	--

La **coordination** entre la Commission et les Etats membres paraît être bien organisée. (A l'exception du Groenland), l'Etat membre bénéficie d'une présence active dans le PTOM, et il existe une bonne coopération entre le PTOM et l'Etat membre. L'Etat membre travaille avec des personnes et institutions qui sont également en relation avec l'UE. La coopération UE est souvent mise en œuvre à travers des organisations soutenues par l'Etat membre, dont la performance est sujette à un suivi effectué par des conseils de supervision financière de l'EM.

Dans la plupart des cas, il existait une forte convergence des objectifs UE-EM, une programmation conjointe et une mise en œuvre par le biais des mêmes organisations. Les disparités de procédures entre les Etats membres et l'UE empêchent une harmonisation plus poussée. Les représentants de l'EM au sein des PTOM dénoncent des règles et procédures inutiles, qui rendent une planification commune PTOM-EM-UE plus difficile, même lorsque l'EM et l'UE travaillent dans les mêmes secteurs.

Concernant la **cohérence** entre la coopération UE-PTOM et les autres politiques UE (ex : migration, commerce, changement climatique - environnement, politique arctique, pêche), les Etats membres se fondent normalement sur leur autorité constitutionnelle pour agir au nom de leur PTOM. Aucun cas ne laisse entrevoir une incohérence des politiques de l'UE avec l'aide de l'UE en faveur des PTOM. Néanmoins, les PTOM plaident pour un allègement des restrictions concernant leur participation, ainsi que celle de leur Etat membre, aux forums internationaux et notamment régionaux. Au niveau politique, il n'existe aucun désaccord réel, à l'exception des critiques prononcées par Mayotte et les îles Malouines concernant l'absence de position ferme de l'UE quant au statut de ces deux PTOM au sein de leurs régions.

Dans un certain nombre de domaines, l'évaluation a révélé des exemples d'avantages complémentaires résultant d'interventions de l'UE, qui ont **apporté de la valeur** aux interventions de l'Etat membre. Parmi ceux-ci :

- L'introduction d'indicateurs dans le secteur de l'éducation au Groenland ;
- L'introduction de plus de rigueur dans la Gestion des finances publiques et l'appui budgétaire, liée au cycle de projet, aux cadres politiques sectoriels et à la gestion des ressources financières ;
- Le lancement d'un programme environnemental visionnaire axé sur les problèmes environnementaux des petites îles et sa mise en relation avec une vision régionale plus large qui inclut également la recherche sur le changement climatique (ex : Mayotte et les TAAF) ;
- Des interventions de portée régionale dans de nombreux secteurs (ex : environnement, santé, entreprises de petite taille, etc.) dans des situations où l'Etat membre reste axé sur le PTOM.

En relation avec les : **Principale conclusion : 2**

Conclusion : 5

6.4 Evaluation globale de l'aide de l'UE pour les PTOM (1999-2009)

Les stratégies d'aide de l'UE en faveur des PTOM ont été cohérentes avec les objectifs politiques généraux de l'UE de promotion du développement économique et social dans les PTOM et de rapprochement économique des PTOM et de l'UE, ainsi qu'avec les priorités des gouvernements des PTOM et les besoins de leurs populations respectives. L'évaluation a également constaté que la coordination entre l'aide de l'UE et l'aide des Etats membres avait été adéquate, même si elle n'a trouvé que quelques cas de coopération de projet entre l'UE et les Etats membres. La coopération UE-PTOM a été considérée comme cohérente avec les autres politiques UE pertinentes. Cette coopération a apporté une valeur ajoutée dans un certain nombre de domaines, comme la Gestion des finances publiques et la planification des politiques sectorielles. La sensibilisation globale des PTOM par rapport à l'UE est limitée, même si les PTOM expriment de manière explicite le souhait d'améliorer la situation, et la visibilité de la coopération UE-PTOM est en train de décliner avec la transition vers l'appui budgétaire.

Concernant la **mise en œuvre** de l'aide de l'UE, les mécanismes de délivrance de l'aide et sa gestion n'ont généralement pas été propices à la réalisation des objectifs de la coopération UE-PTOM. Des retards significatifs dans la mise en œuvre de l'aide de l'UE ont été fréquents tout au long de la période d'évaluation et dans certains cas, ces retards ont eu un impact négatif sur la gestion budgétaire, notamment dans les PTOM plus petits et plus limités financièrement avec des besoins plus importants.

La gestion limitée et la capacité institutionnelle des PTOM ont également contribué à ces retards. Cependant, les modifications des exigences de la Commission en termes de présentation des résultats et de préparation, les incohérences dans l'interprétation des procédures, la faible mémoire institutionnelle de la Commission, le personnel sous-dimensionné et les fréquentes rotations de personnel ont exacerbé ces difficultés. D'une manière générale, la mise en œuvre de l'aide de l'UE n'a pas réussi à saisir complètement la diversité des PTOM, malgré la décentralisation de certaines responsabilités de gestion dans le cadre de la coopération UE-PTOM aux délégations régionales de l'UE et le processus individualisé de la programmation à travers les DOCUP. Les mécanismes en place pour les interventions en faveur de la lutte contre la pauvreté du FED se sont avérés trop rigides.

Tandis que l'appui budgétaire est la modalité d'aide privilégiée de l'UE, il ne fonctionne cependant pas comme prévu dans certains PTOM plus petits, où le soutien projet devrait probablement être considéré comme une option plus réaliste pour une aide de l'UE réussie.

Rétrospectivement, toutes les interventions sectorielles semblent avoir été efficaces (même avec un coût de transaction relativement élevé) et avoir répondu à un besoin. Tout bien considéré, l'**impact** de l'aide a été plus convainquant dans le secteur de l'éducation, notamment dans l'EFP. Les impacts de projets lancés au cours de la période d'évaluation dans le secteur de l'environnement sont également susceptibles de s'avérer positifs, tandis que les investissements dans le secteur du transport présentent un potentiel, mais des bénéfices limités en termes de réduction de l'isolement vécu par la plupart des PTOM.

Le **régime de préférence commerciale** de l'UE n'a pas suffisamment contrebalancé les contraintes de diversification économique des PTOM, tandis que les négociations d'APE UE-ACP représentent une menace pour les PTOM du fait du rapprochement des avantages commerciaux octroyés aux pays ACP des conditions préférentielles des PTOM. Malgré les efforts réalisés en faveur d'une **intégration et d'une coopération régionale**, l'implication des PTOM dans l'intégration économique régionale a été limitée par l'isolement et des coûts de participation élevés.

Finalement, les résultats de l'évaluation suggèrent un suivi limité sur les **recommandations de la RMP 2006 de l'assistance du 9^{ème} FED**. Peu de progrès ont pu être détectés dans la résolution des problèmes identifiés avec le système de gestion de la Commission et l'organisation du travail lié aux PTOM au sein de la DG AIDCO. Des lacunes apparaissent *inter alia* dans la concentration des responsabilités des PTOM sur le personnel de la Commission qui travaille à temps plein sur les PTOM et dans le renforcement des capacités afin que les PTOM accèdent à des financements issus des lignes budgétaires et des programmes thématiques de l'UE.

7 Recommandations

Huit recommandations sont présentées dans cette section : les recommandations 1 à 5 sont d'ordre général et incluent l'intégration commerciale et régionale, et les recommandations 6 à 8 portent spécifiquement sur les secteurs du transport, de l'éducation et de l'environnement. Les recommandations 1 à 4 sont relatives à l'organisation future des relations UE-PTOM : d'ordre général et relatives au commerce, à l'intégration régionale et aux centres d'expérience et d'expertise. La recommandation 5 fait référence aux modalités et procédures d'assistance dans la coopération existante basée sur le FED.

Les recommandations sont évaluées par rapport à leur priorité (▲▲▲ : élevée, ▲▲ : moyenne, ▲ : limitée) et sont adressées aux destinataires pour lesquels elles sont susceptibles d'être particulièrement pertinentes. Les recommandations font référence à des conclusions spécifiques et leurs suggestions sont en toute logique déduites des conclusions relatives aux QE.

7.1 Recommandations générales relatives aux relations futures UE-PTOM

Recommandation relative à un nouveau cadre pour la coopération future UE-PTOM	
1	<p>Adressée à : la Commission, aux PTOM et aux Etats membres</p> <p>Priorité : ▲▲▲</p> <p>Basée sur les conclusions : 1, 2 et 14</p>
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>Il est recommandé de mettre à jour le cadre existant du partenariat UE-PTOM.</i></p> <p>En comparaison avec le cadre aligné ACP qui découle du règlement du FED, un cadre de coopération UE-PTOM révisé doit permettre de mieux refléter la nature spécifique des besoins des PTOM, de renforcer l'expression de solidarité de l'UE envers les PTOM ainsi que la reconnaissance des PTOM comme partie intégrante de l'Europe au sens large.</p> <p>Afin de ne pas avoir à créer un nouvel instrument il est proposé :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ D'assimiler les PTOM aux Régions ultrapériphériques (RUPs) en ce qui concerne leur éligibilité pour les fonds structurels et pour toutes les agences, tous les programmes et toutes les lignes budgétaires de l'UE, ou ❖ D'intégrer les PTOM dans l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ce qui conviendrait à leur caractéristique d'économie émergente et à leur besoin d'harmonisation législative progressive avec l'acquis communautaire grâce au support des Etats membres qui leur sont liés <p><i>Le cadre proposé doit :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Etre conçu conjointement par la Commission, les PTOM et les Etats membres ❖ Fournir un accès effectif des PTOM à toutes les agences de l'UE et à tous les programmes et lignes budgétaires thématiques pertinents, et ❖ Refléter les priorités PTOM et UE actualisées et les intérêts dans la coopération, et ❖ Dans ce but, une assistance technique doit être fournie à l'OCTA pour renforcer la capacité des PTOM à dialoguer avec la Commission. <p>Cette proposition d'instrument révisé reflèterait mieux les besoins particuliers des PTOM, la solidarité de l'UE et la reconnaissance des PTOM comme faisant partie de l'Europe dans un cadre plus large que le cadre orienté ACP existant.</p>
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p><i>1.1 Outre les objectifs de compétitivité, de résilience et d'intégration régionale, le nouveau cadre à développer pour la coopération UE-PTOM doit être fondé sur les nouveaux intérêts et priorités qui émergent dans les PTOM et sur les intérêts et objectifs de l'UE.</i></p> <p>L'équipe d'évaluation considère qu'il est important de fonder le futur cadre UE-PTOM sur des évaluations réalistes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Des priorités et intérêts des deux parties dans la poursuite de l'association entre les PTOM et l'Europe, et ❖ Des perspectives des PTOM en termes de compétitivité et de résilience économique et par rapport aux bénéfices liés à la participation à l'intégration régionale. <p><i>1.2 Si la solution qui est conjointement acceptée consiste à assimiler les PTOM aux RUP en ce qui concerne leur éligibilité pour les fonds structurels, cette option permettrait à l'UE de faire preuve de sa meilleure expression de solidarité envers tous les citoyens et de simplifier le processus de gestion de l'aide à moindre coût étant donné qu'aucune règle ni aucun mécanisme</i></p>

spécifique n'a besoin d'être élaboré dans ce cas.

1.3 Si la solution choisie conjointement est inspirée par la politique européenne de voisinage et de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), elle doit être mise en œuvre comme suit:

- 1) Le cadre révisé doit inclure des accords sur les objectifs de réforme dans un grand nombre de domaines avec des problématiques « communes », de la coopération aux thèmes économiques et commerciaux, la mobilité, l'environnement, le transport, les énergies renouvelables ou la coopération culturelle et scientifique.
- 2) L'UE doit fournir une assistance financière et technique pour soutenir la mise en œuvre de ces objectifs, en soutien aux efforts fournis par les partenaires des PTOM eux-mêmes et ceux de l'Etat membre auquel ils sont liés. Le processus doit être intégré dans un cadre d'appui budgétaire général ou du moins d'appui budgétaire sectoriel d'ici la fin du cycle du 10^{ème} FED.
- 3) La période de l'accord de coopération UE-PTOM doit être plus longue que celle du cycle FED. En premier lieu, l'UE doit contribuer par la création de rapports territoriaux, (i) évaluant avec plus de finesse que les DSP la situation politique et économique ainsi que les aspects institutionnels et sectoriels et (ii) élaborant sur les contraintes spécifiques de chaque PTOM pour définir la stratégie d'appui. .
- 4) L'étape suivante doit servir à définir, d'un commun accord, un agenda des réformes politiques et économiques à travers des priorités à moyen et long terme (5-8 ans).
- 5) Le soutien technique de l'UE doit être renforcé dans ce cadre, soit par l'apport d'une expertise, soit par l'organisation d'une coopération de jumelage. L'assistance technique doit fournir une politique ciblée et des conseils juridiques dans le contexte de rapprochement législatif avec l'acquis communautaire en mandatant des experts des Etats membres de l'UE, dont la mission est d'aider le gouvernement local sur des réformes spécifiques. Le jumelage doit permettre d'envoyer des fonctionnaires des administrations (centrales ou régionales) d'autres Etats membres que celui auquel le PTOM est lié. Lesdits fonctionnaires doivent, conjointement avec leurs homologues des PTOM, préparer la mise en œuvre sectorielle de l'acquis communautaire.

1.4 Le cadre révisé doit faciliter la participation des PTOM à tous les programmes et agences de l'UE pertinents en matière de politiques axées sur l'amélioration de leur compétitivité telles que : la réforme liée aux échanges, au marché et à la réglementation (par ex. Douanes 2013) ; l'innovation dans les entreprises et l'industrie (programme-cadre sur la compétitivité et l'innovation et sous-programmes associés) ; l'énergie ; la société basée sur les TIC ou la pêche. Il en va de même pour les interventions en cas de catastrophe naturelle et les programmes environnementaux. L'implication des PTOM dans les nouveaux programmes de l'UE doit devenir automatique et être suivie par l'OCTA.

La CE devrait faciliter l'accès effectif des PTOM à l'aide provenant des lignes budgétaires thématiques par le biais d'une assistance technique concentrée sur les capacités des PTOM à répondre aux exigences.

1.5 Des services de communication facilitant l'accès des institutions et des

	<p><i>citoyens des PTOM aux informations sur l'UE en général, à ses politiques et programmes, doivent être créés en collaboration avec la Commission et les PTOM, via l'utilisation des TIC.</i></p> <p>La Commission et les PTOM souhaitent développer la visibilité de l'UE au sens le plus large, et l'accessibilité à l'UE au sein des PTOM. Cependant, en raison des contraintes budgétaires, la création d'un certain nombre de bureaux d'information de l'UE dans les PTOM ne semble pas réaliste. Les deux parties doivent donc faire preuve d'imagination pour identifier des solutions portées par les TIC et d'autres moyens éventuels de diffusion des connaissances et d'établissement de points d'entrée dans l'UE.</p>
--	---

Recommandation relative au commerce	
2	<p>Adressée à : la Commission</p> <p>Priorité : ▲▲▲</p> <p style="text-align: right;">Priorité : ▲▲▲</p>
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>L'UE doit passer des régimes commerciaux actuels fondés sur un principe passif de préférence à un cadre de discriminations positives favorisant, pour les PTOM les moins performants, la résilience par le biais de diversifications économiques et les stratégies d'accès au marché régional.</i></p>
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p><i>2.1 Le cadre d'incitation aux exportations doit être intégré dans une plateforme de dialogue politique sur l'appui budgétaire général concernant le commerce et la diversification économique, sur la base des recommandations de l'étude des processus d'intégration économique régionale 2010⁷⁸. Cela permettrait aux PTOM de s'engager dans une préparation intensive pour adhérer à l'OMC en tant que territoires douaniers à part entière, tout en entrant en négociations sur des accords de libre-échange avec des pays tiers. L'incitation est proportionnelle au volume de l'aide financière de l'UE, qui peut augmenter conformément à la recommandation 1 ci-dessus.</i></p> <p>Dans cette perspective, les PTOM doivent clarifier avec les Etats membres et à travers l'assistance technique de l'UE, leur politique économique à long terme, et notamment la manière d'améliorer leurs avantages concurrentiels dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les services à forte valeur en s'appuyant sur le niveau d'éducation et de mondialisation inhérent à leur statut et la capacité de leurs citoyens à accéder facilement aux niveaux de l'UE dans les secteurs de l'éducation, de la science et de la technologie ; - Les produits basés sur des ressources naturelles spécifiques, par la promotion et l'étiquetage. <p><i>2.2 Le cadre d'incitation commerciale doit contrebalancer l'érosion prévisible de la préférence commerciale, engrangée notamment par les négociations d'APE avec les pays ACP et les accords de libre-échange bilatéraux avec les pays tiers (tels que le Canada). L'UE doit s'engager en faveur d'une discrimination positive sur les flux d'exportation des PTOM en établissant un régime financé par l'UE conçu pour stimuler l'internationalisation et l'innovation au sein des PME. Cela implique de prendre en considération les produits d'exportation des PTOM de manière explicite dans le cadre de la négociation des ALE avec des pays tiers de la</i></p>

⁷⁸ UE-OCTA, Processus d'intégration économique régionale (Caraïbes, Pacifique et océan Indien) et recommandations visant à développer le commerce et l'activité économique des PTOM au sein de leur région et avec la CE, janvier 2010.

	<p>même région, et de faciliter les dérogations aux règles d'origine si cela s'avère nécessaire pour soutenir le tissu économique des PTOM. Si l'on tient compte de la taille des économies des PTOM dans le commerce mondial, l'impact financier et économique correspondant pour l'UE est négligeable lors de l'alignement de sa politique commerciale avec l'article 12 du traité.</p> <p>Le fait d'étendre les régimes existants UE/RUP aux PTOM créerait des économies d'échelle, limiterait la charge administrative et ancrerait davantage les PME des PTOM dans les marchés de l'UE.</p> <p>2.3 Pour que l'UE ait un impact positif sur la capacité commerciale des PTOM, plus de ressources doivent être dédiées à l'assistance technique.</p> <p>Il est recommandé d'abandonner le financement de projets d'infrastructure, notamment les ports et les aéroports, et de se recentrer, dans un cadre d'appui budgétaire général ou sectoriel, sur la capacité des PTOM à adhérer aux contraintes réglementaires des importations UE (normes et processus sanitaires et phytosanitaires) et sur le développement d'incitations pour les opérateurs privés et d'une diversification économique axée sur les exportations dans les services et notamment les TIC. Outre l'exploitation des ressources maritimes, la création d'une forte valeur ajoutée doit être promue dans les services de haute qualité et dans les marchés de niche des TIC.</p> <p>L'acheminement est le principal goulot d'étranglement de la plupart des PTOM pour accéder aux marchés régionaux. Face à ce problème complexe, l'OCTA doit réaliser une étude sur le transport maritime afin de définir des moyens d'attirer une flotte d'expédition plus moderne et de réduire le coût d'élargissement des marchés de niche régionaux et mondiaux.</p>
--	--

Recommandation relative à l'intégration régionale	
3	<p>Adressée à : la Commission</p> <p>Priorité : ▲▲▲</p> <p>Basée sur : conclusion 12</p> <p>En relation avec la : recommandation 4</p>
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>L'UE doit davantage considérer les PTOM comme des partenaires de l'UE dans les programmes régionaux, plutôt que comme des pays ACP. Les PTOM doivent avoir la possibilité de profiter d'une extension de la politique européenne de voisinage et de partenariat, et du financement correspondant.</i></p>
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p>3.1 Afin d'établir une relation de plus en plus étroite avec leurs voisins, les PTOM liés à un Etat membre et chaque pays ACP avoisinant devraient conclure un accord (coordonné avec les Programmes indicatifs nationaux (PIN) bilatéraux de l'UE) sur les objectifs de réforme, la coopération économique, le commerce (axé sur les services), la mobilité, l'environnement ainsi que sur la coopération scientifique et culturelle. Les PTOM pourraient contribuer, avec l'appui financier de l'UE, à aider les pays ACP voisins, par le biais de jumelages et d'assistance technique.</p> <p>En premier lieu, les pays ACP voisins pourraient être associés aux programmes régionaux des PTOM à travers l'identification de projets existants, qui présentent suffisamment de similitudes pour permettre le partage d'expériences au sein d'une zone régionale donnée. Ces projets miroirs (tels que conçus par le programme INTEGRE parmi les PTOM du Pacifique) représentent une autre manière d'élargir le périmètre des échanges et de construire des liens culturels et scientifiques. La récente initiative conjointe UE/Pacifique est un autre exemple d'initiative visant à tisser des liens au niveau régional.</p> <p>Pour les domaines sur lesquels le 10^{ème} FED dispose de documents de</p>

	<p>programmation au niveau régional, les complémentarités entre le niveau régional et le niveau pays devraient être évaluées.</p> <p>3.2 <i>En ce qui concerne les économies avoisinantes développées (non-ACP), il convient de soutenir davantage la tendance actuelle en faveur du développement d'initiatives bilatérales. L'accent gagnerait à être mis sur les moteurs sous-jacents de la production à forte valeur ajoutée, tels que la recherche et le développement (avec les centres d'excellence).</i></p>
--	---

Recommandation relative aux « centres d'excellence »	
4	<p>Adressée à : la Commission, aux PTOM, aux îles Malouines et au Groenland</p>
	<p>Priorité : ▲ ▲</p> <p>Basée sur : conclusions 13 et 15</p> <p>En relation avec les : recommandations 3 et 8</p>
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p>Il convient de soutenir les PTOM dans le développement de centres d'expérience et d'expertise capables de créer et de diffuser des connaissances concernant les questions liées au changement climatique et à l'environnement dans leurs régions.</p> <p>Ces connaissances devraient être partagées par le biais d'une meilleure coopération au sein de leurs régions afin de soutenir des politiques basées sur des évidences. Les centres d'excellence pourraient être partagés entre différents PTOM ce qui permettrait d'encourager leur coopération.</p>
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p>4.1 <i>Avec le soutien de la Commission, les PTOM des régions de l'Atlantique Nord et Sud devraient initier une coopération sur le développement et l'utilisation commune de centres d'excellence.</i></p> <p>Lesdits centres seraient associés à une expertise dans le secteur de la pêche, dans l'exploration et l'exploitation éventuelle de pétrole, ainsi que dans l'exposition au changement climatique et le développement de sources d'énergies renouvelables.</p> <p>4.2 <i>Le programme environnemental de Mayotte et le programme environnemental régional Mayotte / TAAF devraient initier une coopération avec La Réunion (RUP) concernant l'établissement d'un centre d'excellence en matière de recherche sur le changement climatique portant sur l'océan Indien.</i></p> <p>Un tel centre d'excellence ouvrirait une opportunité de coopération avec les PTOM du RU (TBOI) et les pays de la COI (dont la France / La Réunion sont également membres). Cette coopération pourrait faire suite à la conférence de l'île de la Réunion déterminante de 2008 (« L'UE et ses entités d'outre-mer : stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité »).</p> <p>4.3 <i>Il faudrait organiser des réunions communes annuelles entre les PTOM et les RUP plutôt que des réunions ad hoc, comme cela a été le cas jusqu'à maintenant, afin de promouvoir le débat et la coopération entre les entités d'outre-mer de l'UE qui partagent les mêmes problèmes environnementaux.</i></p> <p>De telles réunions pourraient être liées à la création éventuelle de centres d'excellence basés dans les PTOM/RUP, afin de valoriser les données et connaissances collectées. Dans le secteur de l'environnement, il existe peu d'occasions formelles au cours desquelles les PTOM et les RUP peuvent être amenés à se rencontrer. Les centres d'excellence peuvent améliorer la coopération entre les PTOM et les RUP. Un forum commun PTOM/RUP facilitera la poursuite de la coopération entre les entités d'outre-mer de l'UE.</p>

7.2 Recommandation générale en ce qui concerne les modalités d'aide et la coopération existantes

Recommandation relative aux modalités et procédures d'aide	
5	Adressée à : la Commission
	Priorité : ▲▲▲ Basée sur : conclusions 3 et 7
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>Différents instruments doivent refléter les circonstances propres aux PTOM. En cas d'application des modalités de projet», il convient de s'assurer qu'elles s'intègrent dans une approche sectorielle et qu'elles ne sont pas autonomes. Les exigences documentaires doivent être rationalisées.</i></p> <p>Le choix des instruments doit être fondé sur une analyse partagée des besoins et des circonstances, en consultation avec les autorités locales des PTOM. L'appui budgétaire génère des coûts de transaction considérables et nécessite de rendre compte continuellement du respect des conditions d'éligibilité. Par conséquent il peut ne pas être efficace pour des PTOM/programmes plus petits, pour lesquels les modalités de projet peuvent s'avérer rentables. Dans le cas des projets, il est important de garantir leur cohérence avec les priorités générales et sectorielles des PTOM, leur faisabilité du point de vue de la maintenance et de s'assurer que les capacités territoriales sont adaptées aux modalités choisies.</p> <p>Les exigences documentaires telles que les DOCUP représentent une charge en terme de formalisation, notamment pour les petits PTOM (ex : Pitcairn). Il est recommandé de préparer une documentation simplifiée adéquate. Une fois les formats adoptés, il convient de limiter les modifications (qui créent un travail supplémentaire pour les PTOM).</p>
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p>5.1 La Commission doit renforcer la Task Force PTOM afin de mieux gérer son engagement envers les PTOM ainsi que son soutien au développement de ceux-ci.</p> <p>Les financements totaux octroyés aux PTOM sont similaires à ceux fournis à certains pays ACP africains qui possèdent des délégations bien dimensionnées en termes de personnel. Etant donné le besoin intensif de ressources inhérent à la collaboration avec de nombreux petits territoires dont la capacité institutionnelle est limitée, il incombe d'assurer des ressources de gestion adéquates au sein de la Commission.</p> <p>Une petite équipe dédiée, à temps plein, qui effectue un suivi des dossiers et entretient la mémoire institutionnelle pourrait contribuer à assurer une qualité d'engagement systématiquement élevée. De plus, un gain en efficacité permettrait de réduire les coûts de transaction et d'améliorer la rentabilité pour les contribuables européens et les PTOM eux-mêmes.</p>

7.3 Recommandations sectorielles

Recommandation relative au transport et à l'énergie				
6	Adressée à : la Commission			
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Priorité : ▲▲</td> <td style="width: 50%;">Basée sur : conclusion 8</td> </tr> <tr> <td colspan="2">En relation avec la : recommandation 2</td> </tr> </table>	Priorité : ▲▲	Basée sur : conclusion 8	En relation avec la : recommandation 2
Priorité : ▲▲	Basée sur : conclusion 8			
En relation avec la : recommandation 2				
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>Lorsque l'UE s'engage dans le secteur du transport, cela requiert une perspective plus stratégique, une planification des aides, une gestion des actifs et des aspects de maintenance.</i></p> <p>Les opérations de transport et de maintenance représentent un coût élevé pour les PTOM, notamment en raison du besoin de services auxiliaires tels que la sécurité, les services de lutte contre les incendies, et la conformité à la réglementation du transport aérien. De plus, dans de nombreux cas, l'infrastructure de transport n'a pas été bien entretenue et n'a par conséquent pas atteint sa durée de vie optimale. Le fait de s'engager dans le secteur d'une manière plus stratégique et holistique à travers des mécanismes d'approche du secteur du transport au sens large présente des avantages considérables.</p>			
Recommandations opérationnelles spécifiques	<p><i>6.1 Le secteur de l'énergie a des coûts en capitaux élevés, mais l'aide en faveur d'une planification énergétique à long terme, de mesures de conservation et de sources d'énergie alternatives (ex : éoliennes) est cohérente avec les objectifs politiques de l'UE et devrait être prise en considération.</i></p> <p>Les PTOM sont accablés par des coûts énergétiques élevés en raison des déséconomies d'échelle, de l'utilisation de générateurs diesel onéreux etc. Le secteur de l'énergie va rester important dans un avenir proche, car l'énergie est cruciale en termes de compétitivité des PTOM et de conservation environnementale. Une attitude plus proactive dans ce secteur apparaît appropriée et a été soulignée par l'OCTA et d'autres parties prenantes comme potentiellement bénéfique.</p> <p>Trois domaines dans lesquels l'UE peut apporter une contribution significative ont été identifiés : i) la planification énergétique ii) l'utilisation complémentaire de fermes éoliennes et ii) la conservation énergétique. L'aide pourrait inclure des stratégies d'atténuation des risques, ainsi qu'un soutien pour l'adoption d'énergies durables. Cela comprendrait une aide pour développer l'isolation thermique des bâtiments, réduire les gaspillages énergétiques et minimiser le recours aux énergies fossiles les plus polluantes telles que le diesel lourd.</p>			

Recommandation relative à l'EFP		
7	Adressée à : la Commission	
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Priorité : ▲▲</td> <td style="width: 50%;">Basée sur : conclusions 9 et 10</td> </tr> </table>	Priorité : ▲▲
Priorité : ▲▲	Basée sur : conclusions 9 et 10	
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>Il est recommandé d'accélérer les progrès de manière significative dans l'élaboration de stratégies de développement exhaustives relatives à l'aide pour l'EFP, ainsi que dans la création de stratégies de développement détaillées et cohérentes au niveau sectoriel.</i></p> <p>En l'absence de progrès significatifs, le fait de cibler l'EFP sur les compétences à plus forte valeur ajoutée et les besoins des secteurs prioritaires risque de ne pas être optimisé. Il est par conséquent important que la mise en œuvre et l'adaptation de la vision du développement territorial du Schéma 2025 au niveau provincial soient réalisées rapidement et que les structures et pratiques soient en place pour faire en sorte qu'une division des</p>	

	<p>compétences entre niveaux territorial et provincial ne ralentisse pas ce processus. L'utilisation du Service de l'aménagement et de la planification (SAP) du gouvernement territorial de la Nouvelle-Calédonie comme centre de ressources et facilitateur des équipes de mise en œuvre provinciale pourrait être un exemple de mesure qui pourrait favoriser et accélérer la mise en œuvre.</p>
<p>Recommandations opérationnelles spécifiques</p>	<p><i>7.1 Il est recommandé que la Commission envisage une assistance technique pour soutenir l'équipe de l'observatoire et les parties prenantes de l'EFP dans la clarification et l'obtention d'un consensus sur un plan de développement réaliste pour l'observatoire.</i></p> <p>Des progrès significatifs ont été réalisés dans la restructuration du secteur de l'EFP en Nouvelle-Calédonie, et les récents Etats généraux ont proposé des plans intéressants et prometteurs pour sa gestion et sa gouvernance, incluant l'introduction de modèles de financement durables. Dans le cadre de la gouvernance, un soutien plus important doit être fourni pour l'observatoire afin de le positionner sur le plus long terme, de même que les ressources et le mandat nécessaires pour exercer sa fonction pleinement et de manière indépendante.</p> <p>Parmi les points qui devraient être traités, on trouve a) la diversité actuelle des activités, et s'il existe un besoin de dissocier ou de réallouer certaines activités, b) l'analyse des écarts par rapport à d'autres observatoires, c) la création d'un observatoire autonome et/ou un hébergement continu dans le cadre de l'Institut pour le développement des compétences de Nouvelle-Calédonie (IDC) ou d'une autre organisation, d) l'identification du modèle de financement le plus approprié, et e) la révision du recueil d'informations territoriales actuel et la manière d'optimiser ce recueil de données par des systèmes de TI intégrés et/ou par un soutien plus direct des organes et associations sectoriels et liés aux entreprises (y compris sur des sujets tels que les processus de travail pour les études sectorielles).</p>

Recommandation relative à l'environnement				
8	Adressée à : la Commission et l'OCTA			
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Priorité : ▲</td> <td style="width: 50%;">Basée sur : conclusion 11</td> </tr> <tr> <td></td> <td>En relation avec la : recommandation 4</td> </tr> </table>	Priorité : ▲	Basée sur : conclusion 11	
Priorité : ▲	Basée sur : conclusion 11			
	En relation avec la : recommandation 4			
Présentation générale (et explication) de la recommandation	<p><i>La Commission doit donner la priorité aux approches développant des projets pilotes sur la manière de traiter au mieux les problèmes environnementaux dans les petits états insulaires, y compris les PTOM, les RUP et les EPID-ACP.</i></p> <p>Le programme de Mayotte est un exemple de projet pilote qui prend en compte les composantes en amont, en aval et intermédiaires des problèmes environnementaux auxquels est confrontée une petite île. Cela inclut des domaines tels que la reforestation, la gestion et l'écoulement des eaux pluviales, l'élimination des déchets urbains et le traitement des déchets liquides et solides, avec l'objectif de préserver les écosystèmes marins, et par conséquent de fournir les fondations pour une industrie touristique durable.</p> <p>Le programme environnemental de Mayotte, associé au programme environnemental régional de Mayotte/TAAF, fournit une opportunité unique pour la délégation régionale de l'UE à l'île Maurice, qui est également accréditée à la COI, de faciliter la divulgation de bonnes pratiques à travers l'océan Indien.</p> <p>Il est important que l'OCTA, avec la capacité supplémentaire qui lui est conférée par le nouvel accord de financement dans le cadre du 10^{ème} FED, suive également le développement de ce programme environnemental, afin d'être en mesure de diffuser les résultats aux autres PTOM et partenaires scientifiques.</p>			