



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne

{ COM(2012) 362 final }

{ SWD(2012) 194 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne

1. DEFINITION DU PROBLEME

La quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) associe les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne (UE). L'article 198 du TFUE précise que le but de l'association UE-PTOM est la promotion du développement économique et social des PTOM et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'UE dans son ensemble. Il souligne également que l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants des PTOM et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.

Depuis 1958, les modalités et la procédure applicables à cette association sont définies par le Conseil de l'UE dans des décisions d'association outre-mer (DAO) successives. La DAO actuelle¹ expirera le 31 décembre 2013. Le processus de révision de cette décision, mené dans les limites du TFUE, est en cours et devrait déboucher sur la présentation d'une proposition législative en vue de l'entrée en vigueur d'une nouvelle DAO le 1^{er} janvier 2014. Cette proposition législative reposera sur le réexamen global effectué dans le cadre de la présente analyse d'impact, auquel ont participé la Commission européenne, les PTOM, les États membres dont ils relèvent et les autres parties intéressées. Conformément aux conclusions 17801/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 sur les relations entre l'UE et les PTOM, la proposition législative devrait viser à renouveler l'association ainsi qu'à cibler les domaines de coopération sur des priorités reconnues par l'ensemble des parties comme étant d'intérêt mutuel.

Conformément à l'article 203 du TFUE, la proposition législative établira les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre l'UE et l'ensemble des PTOM, quel que soit leur niveau de richesse et indépendamment des autres caractéristiques propres à chacun d'eux. Elle instituera le cadre juridique et définira le cadre général de l'association UE-PTOM, les domaines de coopération possibles entre l'UE et les PTOM, le régime commercial qui régira les échanges et la coopération en la matière entre les PTOM et l'UE ainsi que les différents instruments financiers dont les PTOM pourront bénéficier (le 11^e FED et les programmes horizontaux). Pour ce qui est de l'aide financière apportée par l'UE, ce cadre homogène sera détaillé lors de la programmation avec chaque PTOM bénéficiaire, afin de déterminer dans quels domaines de coopération l'appui de l'UE serait le plus efficace pour atteindre les objectifs de l'association. À cet égard, une attention particulière sera accordée à

¹ Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (JO L 314 du 30.11.2001, p. 1), modifiée par la décision 2007/249/CE (JO L 109 du 26.4.2007, p. 33).

la situation et aux besoins économiques, sociaux et environnementaux spécifiques du PTOM concerné.

La proposition législative de décision du Conseil fait partie du programme de travail 2012 de la Commission européenne.

Depuis l'adoption de la DAO actuelle en 2001, le contexte régional et international dans lequel les PTOM opèrent a considérablement changé. De nouvelles priorités politiques ont vu le jour aux niveaux européen et international (l'environnement, le changement climatique, la gestion durable des ressources naturelles, etc.) et la structure du commerce mondial a évolué. La Commission européenne a proposé une stratégie² s'articulant autour de trois priorités: une croissance intelligente, une croissance durable et une croissance inclusive pour répondre à la crise économique et financière.

Les PTOM, quant à eux, restent confrontés à des problèmes économiques et sociaux et/ou peinent pour asseoir leur économie sur des bases durables. Ils se heurtent à un certain nombre de difficultés liées à la fragilité de leur environnement et à la nécessité d'ancrer solidement le pilier environnemental du développement durable.

Des consultations publiques ont permis de dégager plusieurs grands principes, comme le passage d'une approche ciblée sur la réduction de la pauvreté dans le cadre de la coopération au développement à une relation plus réciproque. Cette évolution permettrait à l'association de répondre aux réalités du terrain et garantirait la reconnaissance des spécificités des PTOM, de leur diversité et de leur vulnérabilité, ainsi que de leur importance sur le plan de la biodiversité. Elle refléterait aussi le fait que le principal problème des PTOM n'est pas la pauvreté en tant que telle.

L'enjeu central consiste à mettre les économies et les sociétés des PTOM sur la voie du développement durable en faisant en sorte qu'ils augmentent leur compétitivité, diminuent leur vulnérabilité, coopèrent avec leurs voisins et s'intègrent dans l'économie régionale et/ou mondiale.

Les causes sous-jacentes du problème décrit ci-dessus peuvent être résumées comme suit:

- (1) les PTOM ont des difficultés à surmonter les handicaps résultant de leurs caractéristiques physiques (insularité, petite taille, éloignement, zone économique exclusive de taille variable);
- (2) ils ne parviennent pas à atténuer la vulnérabilité importante découlant de leurs caractéristiques géographiques (ils sont situés dans des zones d'activité cyclonique et sismique, exposés aux effets du changement climatique tels que le blanchissement des récifs coralliens ou la hausse du niveau de la mer, fortement dépendants des importations de combustibles fossiles, qui coûtent très cher en transport);
- (3) ils ont du mal à remédier aux faibles capacités administratives dues à leur petite taille et, par conséquent, ils rencontrent des difficultés pour élaborer et mettre en œuvre des outils stratégiques et développer des infrastructures;

² Communication COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010 intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

- (4) ils ne parviennent pas à développer leurs microéconomies, caractérisées par des faiblesses structurelles, une base de production réduite et non diversifiée, et la concentration des exportations dans quelques secteurs³;
- (5) ils doivent faire face à l'érosion des préférences commerciales dont ils bénéficient dans leurs relations avec l'UE ainsi qu'à une concurrence accrue pour leurs exportations vers des marchés tiers, en raison de la conclusion d'un nombre croissant d'accords de libre-échange (ALE) par des partenaires commerciaux de premier plan (l'UE, les États-Unis et le Canada) qui représentent des marchés de destination importants pour certains PTOM;
- (6) ils ne peuvent parfois pas être englobés dans les initiatives/accords conclus par l'UE et/ou les États membres auxquels ils sont rattachés dans le but de répondre aux priorités politiques définies aux niveaux européen et international au cours des dix dernières années, comme la lutte contre les effets du changement climatique, en coopération avec des partenaires tiers, ce qui réduit leur capacité à participer aux mécanismes mondiaux de réaction.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

En ce qui concerne ses relations avec les PTOM, l'UE tire principalement son droit d'agir de la quatrième partie du TFUE. Le but de l'association UE-PTOM, à savoir le développement économique et social et l'établissement de relations économiques étroites entre les PTOM et l'UE dans son ensemble, ne peut pas être atteint par des mesures prises au niveau des États membres. En outre, pour ce qui est du régime commercial applicable aux PTOM, les États membres ne pourraient pas prendre de mesures à l'échelon national puisque la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'UE (cinquième partie, titre II, du TFUE). Conformément à l'article 206 du TFUE, la politique commerciale de l'UE doit contribuer au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres. Les règles applicables aux relations commerciales préférentielles entre l'UE et les PTOM sont régies par les principes établis dans la cinquième partie, titre II, du TFUE en ce qui concerne la politique commerciale de l'UE.

Conformément à l'article 203 du TFUE, le Conseil de l'UE établit les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre les PTOM et l'Union. Celles-ci portent notamment sur le commerce et les questions liées au commerce, le régime douanier, la santé publique, la sécurité publique ou l'ordre public et la libre circulation des travailleurs dans les PTOM et les États membres. La conformité doit être assurée avec les principes inscrits dans le TFUE pour ce qui est de la définition et de la mise en œuvre des politiques et actions de l'UE, concernant entre autres l'environnement et l'égalité entre les hommes et les femmes (première partie du TFUE).

Compte tenu des défis de plus en plus complexes qui se posent, l'UE ne pourra concrétiser aucune de ses politiques intérieures – sécurité, croissance intelligente, inclusive et durable et création d'emplois, changement climatique, accès à l'énergie, utilisation rationnelle des ressources (y compris la protection de la biodiversité), gestion sûre de l'eau et des déchets, santé et pandémies, éducation – sans coopérer avec le reste du monde.

³ Une analyse plus détaillée du profil économique des PTOM figure à l'annexe 12.

Forte de ses 27 États membres qui agissent suivant des politiques et des stratégies communes, seule l'UE dispose d'une masse critique lui permettant de réagir aux défis qui se posent à l'échelle mondiale, comme le changement climatique. L'action des États membres pris individuellement peut être limitée et fragmentée. Avec cette masse critique, l'UE est également mieux placée pour mener un dialogue stratégique avec les gouvernements des PTOM partenaires.

Par son action extérieure, l'UE est déterminée à promouvoir ses normes et à partager son expertise. Les PTOM pourraient devenir des avant-postes stratégiques de l'UE à travers le monde. La mise à niveau de leur législation et de leurs normes par rapport à celles de l'UE pourrait accroître leur influence et, par la suite, celle de l'UE dans les régions concernées.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Sur la base des articles 198 et 199 du TFUE, les objectifs généraux de l'association consistent à:

- promouvoir le développement économique et social des PTOM;
- établir des relations économiques étroites entre les PTOM et l'UE dans son ensemble;
- favoriser les intérêts des habitants des PTOM et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent;
- permettre aux PTOM de bénéficier du même régime commercial que celui que les États membres s'accordent entre eux;
- encourager la définition et l'application de politiques environnementales dans les PTOM, celles-ci constituant l'un des trois piliers du développement durable (parallèlement au développement économique et social).

À la suite des diverses consultations et études externes réalisées, un net consensus s'est dégagé parmi les parties prenantes, les évaluateurs externes et les acteurs politiques sur la nécessité de transposer le but et les objectifs de l'association tels qu'établis aux articles 198 et 199 du TFUE dans les objectifs qui avaient été définis par la Commission comme essentiels au cadre d'association et approuvés par le Conseil de l'UE⁴. Par conséquent, les objectifs spécifiques du prochain cadre d'association consisteraient à:

- contribuer à promouvoir les valeurs et les normes de l'UE dans le reste du monde;
- établir entre l'UE et les PTOM une relation davantage axée sur la réciprocité et basée sur leurs intérêts mutuels;
- renforcer la compétitivité des PTOM;
- renforcer la capacité d'adaptation des PTOM et réduire leur vulnérabilité économique et environnementale;
- promouvoir la coopération entre les PTOM et des partenaires tiers;

⁴ COM(2009) 623 et conclusions 17801/09 du Conseil.

- intégrer les priorités stratégiques les plus récentes de l’UE;
- tenir compte de l’évolution de la structure du commerce mondial et des accords commerciaux entre l’UE et des partenaires tiers.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

4.1. Options rejetées

4.1.1. Inaction de l’UE

Cette option n’a pas été évaluée dans la présente analyse d’impact, car la quatrième partie du TFUE oblige l’UE à agir.

4.1.2. Deux décisions distinctes du Conseil: l’une concernant le régime commercial et l’autre portant sur la coopération en vue du développement durable

Cette option a été rejetée car elle affaiblirait la possibilité de définir un cadre global applicable à l’ensemble des PTOM. En outre, elle alourdirait plutôt la charge législative pesant sur les institutions de l’UE et limiterait la visibilité du partenariat UE-PTOM.

4.2. Option 1: statu quo – renouvellement de l’actuelle décision d’association outre-mer, sans modifications

Si l’option 1 était retenue, la structure et le contenu de la décision d’association actuellement en vigueur seraient maintenus pour la période 2014-2020.

4.3. Option 2: modernisation de la décision d’association outre-mer et alignement sur le cadre stratégique de l’UE

L’option 2 consisterait à moderniser la DAO et à l’aligner sur le cadre stratégique de l’UE. Les objectifs et principes de la DAO seraient revus compte tenu des orientations politiques du Conseil de l’UE, des demandes formulées par les PTOM et leurs États membres de rattachement à différentes occasions ainsi que des résultats des études externes.

Si cette option était retenue, la coopération UE-PTOM serait ciblée sur des domaines d’intérêt mutuel (changement climatique, préservation de la biodiversité, recherche et innovation, etc.), comme l’ont demandé les parties prenantes et comme l’ont recommandé les auteurs des études externes, ce qui permettrait de tenir compte des priorités politiques internationales qui ont vu le jour au cours des dix dernières années et qui se situent dans le droit fil de la stratégie Europe 2020. En outre, l’association UE-PTOM contribuerait à la promotion des intérêts et des valeurs de l’UE, les PTOM étant considérés comme des avant-postes de l’UE dans leurs régions respectives.

Si l’option 2 était choisie, le régime commercial serait tel que les PTOM pourraient continuer d’accéder au marché de l’UE en franchise de droits et sans contingents. Parallèlement, les nouvelles dispositions prévoiraient une amélioration des conditions d’accès des PTOM au marché de l’UE, grâce à la révision des règles d’origine préférentielles⁵. En outre, il est

⁵ (suppression de l’exigence relative à la nationalité de l’équipage des navires pêchant en dehors des eaux territoriales et inclusion de définitions nouvelles ou plus claires s’agissant des marchandises entièrement obtenues et des opérations minimales, allègement des exigences administratives relatives à

proposé, dans le cadre de l'option 2, de revoir le régime applicable au commerce des services et en matière d'établissement et d'accorder aux PTOM le régime de la nation la plus favorisée, alors qu'ils ne bénéficient actuellement que du traitement de base réservé aux pays tiers (en vertu de l'Accord général sur le commerce des services – GATS).

Enfin, au titre de l'option 2, il est prévu d'introduire de nouvelles dispositions garantissant la gestion correcte des préférences commerciales et la clarification des responsabilités respectives des PTOM, des États membres et de l'UE pour ce qui est des erreurs administratives et de la fraude.

4.4. Option 3: conclusion de plusieurs accords de partenariat

L'option 3 impliquerait une diversification des relations entre l'UE et les PTOM. En matière de coopération commerciale et économique, deux approches seraient adoptées. Certains PTOM pourraient être inclus dans d'autres accords commerciaux bilatéraux de l'UE, à savoir des accords de partenariat économique (APE) ou des ALE, à condition que cela convienne et soit possible. Pour les autres PTOM, un régime commercial équivalent à celui de l'option 1 ou de l'option 2 serait prévu par le cadre d'association. Ce cadre ne couvrirait pas la coopération commerciale et économique avec les PTOM inclus dans d'autres accords commerciaux, mais il pourrait régir la coopération avec l'ensemble des PTOM dans tous les autres domaines. Une autre solution consisterait à ce que toute coopération avec les PTOM relevant d'un APE ou d'un ALE ait lieu dans le contexte de ces accords. L'aide financière serait alors également apportée en dehors du cadre d'association.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

5.1. Évaluation de l'option 1

5.1.1. Incidences sociales et économiques

Détérioration de l'accès des PTOM au marché de l'UE: les éventuelles incidences en matière commerciale résulteraient de la concurrence accrue à laquelle les PTOM pourraient être confrontés sur le marché de l'UE en raison de l'amélioration de l'accès des marchandises et des services de partenaires tiers de l'UE (à la suite de la conclusion d'ALE ou d'accords multilatéraux). Une baisse de la compétitivité des PTOM pourrait conduire à un affaiblissement des relations économiques entre ceux-ci et l'UE. Il se pourrait aussi que, dans le cadre de l'option 1, les règles commerciales n'incitent pas suffisamment les PTOM qui, actuellement, n'entretiennent pas de relations économiques étroites avec l'UE à commencer à le faire. Il est dès lors peu probable que lesdites règles favorisent la diversification économique des PTOM. L'intégration régionale de ces derniers serait compromise, car l'ensemble de règles d'origine ne leur offrirait pas de possibilités supplémentaires de s'approvisionner en moyens de production chez leurs voisins et, partant, d'intensifier leurs échanges commerciaux avec eux.

la preuve du transport direct des marchandises des PTOM entre le territoire de ceux-ci et l'UE, introduction de nouvelles possibilités de cumul, assouplissement des procédures administratives d'octroi de dérogations aux règles d'origine et détermination de la durée de validité au cas par cas, etc.)

5.1.2. *Incidences environnementales*

Le maintien du statu quo ne permettrait pas d'augmenter les effets positifs de l'association UE-PTOM sur l'environnement de ces derniers. L'environnement et le changement climatique n'étant pas reconnus comme des questions d'intérêt mutuel pour l'UE et les PTOM, il est difficile de progresser dans ces domaines, dans lesquels seuls quelques PTOM décident de coopérer avec l'UE.

En outre, l'option 1 ne permettrait pas à l'UE de faire progresser ses priorités politiques et ses engagements internationaux⁶ en matière de biodiversité, d'énergie verte, de changement climatique et de réduction des risques de catastrophe dans les PTOM, et ces derniers ne contribueraient pas à promouvoir les valeurs et les normes de l'UE dans ces domaines dans le reste du monde.

5.1.3. *Incidences administratives*

Cette option n'aurait aucune incidence sur la charge administrative de l'UE et des PTOM. Le cycle de programmation resterait inchangé, tout comme le cadre juridique. Si cette option était retenue, il serait difficile de répondre positivement aux demandes/recommandations formulées par les évaluateurs externes concernant la promotion de la coopération entre les PTOM et leurs pays voisins, entre autres par une meilleure coordination des instruments financiers respectifs dont peuvent bénéficier les PTOM, les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les régions ultrapériphériques de l'UE (Fonds européen de développement régional – FEDER). En outre, l'option 1 ne permettrait pas d'adapter les règles et procédures de programmation de l'aide financière de l'UE.

5.2. Évaluation de l'option 2

5.2.1. *Incidences sociales et économiques*

L'option 2 devrait avoir des effets sociaux et économiques positifs sur les PTOM en raison de l'amélioration des conditions d'accès de leurs marchandises au marché, d'une plus grande ouverture de l'UE à l'égard de leurs prestataires de services et de leurs investisseurs, et de la possibilité de prendre des mesures plus ciblées de renforcement des capacités. Dès lors, elle pourrait conduire à une diversification économique accrue et à la création d'emplois dans des secteurs tels que ceux des énergies renouvelables, de la gestion des écosystèmes, de l'innovation, etc. Les modifications qu'il est proposé d'apporter aux règles d'origine devraient déboucher sur une meilleure exploitation, par les PTOM, des possibilités d'exportation offertes par le régime commercial qui leur est applicable.

La simplification et l'assouplissement des conditions, le renforcement de la transparence et de la cohérence avec les règles d'origine d'autres partenaires commerciaux devraient engendrer des gains d'efficacité, accroître l'attrait et la sécurité juridique des investissements dans des secteurs économiques dépendants d'un accès préférentiel au marché et réduire la charge administrative pesant sur les entreprises et les autorités des PTOM. La diversification des possibilités de cumul permettrait d'améliorer les possibilités d'approvisionnement des entreprises des PTOM, ce qui pourrait avoir une incidence positive sur leur position

⁶ Communication COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010 intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» et communication COM(2011) 500 final du 29 juin 2011 intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020».

concurrentielle et stimuler le développement des relations économiques entre les PTOM et d'autres pays tiers.

Des mesures d'assistance technique et de renforcement des capacités pourraient aider les PTOM à se conformer aux règles techniques, sanitaires et phytosanitaires qui constituent les principaux obstacles auxquels ils se heurtent lorsqu'ils souhaitent exporter vers le marché de l'UE. Dans le secteur des services, les bénéfices pour les PTOM seraient considérables.

Pour commencer, l'ouverture du marché de l'UE aux prestataires de services des PTOM serait alignée sur le traitement le plus favorable; ensuite, elle serait élargie automatiquement chaque fois que l'UE accorderait un traitement plus favorable à d'autres partenaires tiers⁷. Les secteurs des services qui bénéficieraient le plus de la suppression des restrictions seraient ceux des services de construction, des services environnementaux et des services de loisirs, qui présentent tous un intérêt pour les PTOM. En ouvrant davantage ses secteurs des services aux prestataires des PTOM, l'UE stimulerait le développement de secteurs nouveaux ou existants puisqu'elle offrirait des possibilités d'exportation supplémentaires, y compris dans le cadre du commerce transfrontière reposant sur l'utilisation des technologies de communication modernes. En outre, l'option 2 ouvrirait les investissements dans des secteurs autres que ceux des services (l'établissement) aux PTOM, ce qui n'est pas le cas actuellement. Elle contribuerait aussi à faire des PTOM des destinations plus attrayantes pour les investissements directs étrangers. Faire en sorte que les PTOM étendent automatiquement à l'UE le traitement qu'ils accordent à des économies de premier plan comme les États-Unis ou la Chine serait conforme à l'esprit de la relation particulière unissant l'UE et les PTOM et traduirait le principe de réciprocité.

Dans le cadre d'un dialogue bilatéral, l'UE pourrait encourager les PTOM à promouvoir les principes de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) auprès des sociétés investissant et opérant sur leur territoire. Cela aurait des effets positifs sur les normes sociales et environnementales dans les PTOM.

L'appui permanent, ciblé et coordonné qu'il est proposé d'apporter aux stratégies, aux capacités et aux cadres législatifs et institutionnels des PTOM dans le contexte de l'option 2 devrait renforcer le rôle joué par l'UE dans les politiques de ces derniers ainsi que dans leurs modèles réglementaires et autres. Les nouvelles dispositions relatives à la coopération en matière commerciale entre l'UE et les PTOM, dont l'introduction est envisagée au titre de l'option 2, offrent un moyen d'agir en ce sens.

Le soutien de l'UE au renforcement des capacités des PTOM pourrait aussi porter sur l'élaboration et/ou l'application de politiques sociales (concernant par exemple le chômage ou la formation professionnelle) destinées à accompagner leurs stratégies en matière de croissance économique.

5.2.2. *Incidences environnementales*

L'accent placé sur l'allocation régionale/thématique des ressources afin d'apporter une réponse plus adéquate aux questions qui ont vu le jour au cours des dix dernières années et qui présentent un intérêt tant pour l'UE que pour l'ensemble des PTOM permettrait de mieux

⁷ Alors que l'ouverture moyenne pondérée de l'UE correspond à un facteur 34 pour les modes 1, 2 et 3 au titre du GATS, elle correspond à un facteur 57 (et 74 pour l'établissement) au titre d'un accord préférentiel comme l'APE avec le Cariforum. Voir l'appendice 2 relatif au commerce et aux aspects liés au commerce de la DAO.

tenir compte des spécificités des PTOM en matière d'environnement, de changement climatique et de biodiversité. L'affectation d'un montant déterminé à l'environnement et au changement climatique s'inscrirait dans le droit fil des priorités stratégiques de l'UE et promouvrait ses valeurs. En outre, les investissements dans l'amélioration des milieux naturels et l'accroissement de la qualité de l'environnement auraient également des effets importants sur l'économie et la santé.

5.2.3. *Incidences administratives*

L'octroi automatique, par l'UE, du traitement le plus favorable dans le domaine des services permettrait d'éviter des négociations longues et complexes et donc de ne pas exercer une pression supplémentaire sur les capacités administratives limitées des PTOM. La proposition visant à définir l'assistance technique pour l'ensemble de la période de programmation garantirait une identification plus cohérente et, par la suite, une gestion plus efficace des stratégies et des programmes retenus pour la coopération. La cohérence serait assurée, de même que l'échange de savoir-faire entre les administrations locales et les experts externes.

La réduction des délais de mise à disposition de l'aide financière de l'UE et l'accélération de la mise en œuvre de cette aide conduiraient au développement des capacités des PTOM en matière d'élaboration de politiques et de législation.

L'option 2 devrait aussi avoir des effets positifs pour ce qui est de la réalisation en temps voulu de la programmation, grâce à la possibilité proposée concernant les «plans globaux de développement territorial» ou les «plans globaux de développement» arrêtés conjointement par chaque PTOM et l'État membre dont il dépend. Ces plans seraient pris en compte pour définir la stratégie de coopération entre les PTOM et l'UE.

5.3. **Évaluation de l'option 3**

5.3.1. *Incidences sociales et économiques*

Les incidences de l'option 3 dépendraient des résultats des négociations entre les PTOM, l'UE et le ou les partenaires tiers concernés. Dès lors, elles varieraient d'une négociation à l'autre. De manière générale, si cette option était retenue, les courants commerciaux entre les PTOM et le ou les partenaires tiers pourraient s'amplifier. En revanche, les industries des PTOM pourraient être confrontées à une concurrence accrue sur leur marché intérieur, à la suite de la disponibilité de produits importés moins chers. Cette évolution profiterait aux consommateurs. Dans les cas où les produits moins chers serviraient de moyens de production dans les industries de transformation, ces dernières pourraient en retirer des avantages et devenir plus compétitives, puisque les coûts chuteraient. Les produits les plus sensibles pourraient être exclus de la libéralisation. Les recettes douanières pourraient diminuer, et les PTOM devraient alors développer d'autres sources de recettes moins dépendantes des échanges de marchandises. Cette option pourrait donc avoir de sérieuses conséquences pour les dépenses publiques des PTOM.

Sur le plan socio-économique, l'inclusion éventuelle des PTOM du Pacifique dans un APE pourrait stimuler le développement de l'industrie de transformation (par exemple du poisson/thon), qui pourrait attirer davantage d'investissements étrangers, aux dépens d'autres partenaires. Elle pourrait aussi conduire à l'intégration verticale des différentes industries. Dans l'UE, l'industrie de transformation correspondante pourrait profiter de cette évolution si elle débouchait sur l'approvisionnement régulier de l'UE en ces produits. Cependant, elle pourrait aussi souffrir de la concurrence accrue à laquelle elle serait confrontée. Dans le pire

des cas, certains États membres de l'UE pourraient connaître des pertes d'emploi et des cessations d'activités.

Si les PTOM ouvraient leurs marchés des services et l'établissement à leurs voisins, ils pourraient enregistrer une hausse des investissements directs étrangers ou une augmentation du nombre de prestataires de services temporaires, et voir les marchés s'ouvrir à leurs prestataires de services et à leurs investisseurs. Cependant, cela dépendrait du résultat des négociations avec les pays tiers et des secteurs que les PTOM choisiraient de libéraliser. Compte tenu des capacités administratives limitées des PTOM pour ce qui est des négociations, une coopération étroite et un appui seraient nécessaires pendant les négociations de manière à éviter la libéralisation prématurée de secteurs dans lesquels la réglementation interne n'est pas suffisamment développée pour garantir la protection des consommateurs. Si les marchés des PTOM n'intéressent pas particulièrement les pays partenaires, l'ajout des PTOM aux ALE de l'UE (avec, éventuellement, des négociations multilatérales concernant les services et l'établissement) pourrait inciter les partenaires de ces ALE à demander une compensation à l'UE sous la forme d'engagements supplémentaires. Cela risquerait de compromettre l'équilibre trouvé entre l'UE et le ou les pays partenaires concernés.

Les PTOM qui adhèreraient à des APE pourraient théoriquement accéder à des montants supérieurs au titre de l'aide financière liée au commerce dans le cadre du 11^e Fonds européen de développement, mais rien ne leur garantirait que des ressources financières suffisantes seraient consacrées à leurs besoins, car les intérêts des partenaires plus grands et des pays en développement pourraient l'emporter. Cet effet pourrait être contrecarré si les PTOM s'alliaient, au sein de leur région, avec des États ACP comme Antigua-et-Barbuda, les Fidji, le Guyana et les Palaos, qui sont des petits États insulaires en développement et doivent faire face à des défis similaires à ceux des PTOM⁸. Certes, les PTOM pourraient accéder à ces fonds, mais ils seraient exclus d'autres sources de financement potentielles dont ils bénéficieraient au titre de la DAO, comme les programmes horizontaux intérieurs et les lignes budgétaires de l'UE. Ce serait également le cas des PTOM qui seraient intégrés dans d'autres accords de libre-échange ou associés à de tels accords. Toutefois, pour ces PTOM, cette perte ne serait pas compensée par l'accès à des fonds supplémentaires au titre de programmes extérieurs visant leur région.

5.3.2. *Incidences environnementales*

Vu la taille des PTOM, l'inclusion de certains d'entre eux dans d'autres accords commerciaux devrait avoir des incidences limitées sur l'environnement et ne pas amplifier les incidences environnementales déjà recensées pour ces accords. Par ailleurs, les répercussions sur l'environnement de l'ouverture à un pays voisin pourraient être supérieures à celles de l'ouverture à l'UE uniquement, car une augmentation des retombées liées au transport serait prévisible, même si ces voisins auraient tendance à se situer plus près des PTOM que l'UE. Les incidences nettes (par rapport au statu quo et aux modalités améliorées de l'option 2) varieraient en fonction du PTOM concerné, de l'accord auquel il se joindrait et de la situation dans certains secteurs spécifiques de celui-ci avant les négociations. Pour les PTOM qui continueraient à faire l'objet du régime commercial prévu par la DAO, les conséquences sur l'environnement correspondraient à celles définies pour l'option 1 ou l'option 2. Les retombées négatives sur l'environnement pourraient être atténuées par une coopération avec l'UE en la matière.

⁸ La liste des petits États insulaires en développement, publiée par les Nations unies, figure à l'adresse suivante: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.

5.3.3. Incidences administratives

Dans le cadre de l'option 3, les négociations et la mise en œuvre seraient lourdes et complexes, tant pour les PTOM que pour les États membres dont ils relèvent, le ou les partenaires commerciaux de l'UE et l'UE. Le processus devrait être répété pour chaque accord commercial qui devrait être modifié pour y inclure des PTOM donnés.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

6.1. Option 1

Le maintien du statu quo pourrait légitimement être considéré comme une option valable pour l'association future entre l'UE et les PTOM, car les modalités actuelles ont été jugées profitables au développement social et économique de ces derniers, notamment parce qu'elles leur ont permis d'accéder librement au vaste marché de l'UE et de bénéficier d'un appui pour exploiter les possibilités d'exportation y afférentes. D'après les études externes réalisées, la coopération entre l'UE et les PTOM au cours de la période 1999-2009 a été cohérente tant avec les objectifs de l'association qu'avec les priorités politiques des PTOM, et aucune contradiction ni incompatibilité nette n'est apparue entre la coopération UE-PTOM et les autres politiques de l'UE. Toutefois, bien qu'elle soit conforme à la quatrième partie et au préambule du TFUE, l'option 1 ne permettrait pas de réaliser l'ambition commune des PTOM, de leurs États membres de rattachement et de la Commission européenne, à savoir de remodeler et de moderniser les relations entre l'UE et les PTOM sur la base d'une réciprocité. Au lieu de moderniser ces relations et de mettre en place un partenariat plus réciproque, caractérisé par une meilleure prise en compte des intérêts mutuels, elle maintiendrait la logique donateur/bénéficiaire qui sous-tend traditionnellement les relations UE-PTOM.

L'accès des marchandises et des services des PTOM à l'UE demeurerait régi par les règles existantes, ce qui déboucherait sur une perte d'accès au marché pour les PTOM (en raison de l'érosion des préférences). Cela aurait des incidences négatives sur la situation sociale et économique des PTOM.

6.2. Option 2

L'option 2 renforcerait la coopération UE-PTOM sur la base des intérêts mutuels des parties prenantes définis tout au long du processus de consultation. Elle favoriserait aussi une coopération plus efficace grâce à une action plus ciblée et plus coordonnée de l'UE, des PTOM et des États membres dont ils dépendent. Les domaines de coopération reconnus comme prioritaires par les PTOM bénéficieraient d'un soutien accru de l'UE (préservation de la biodiversité et des services écosystémiques, recherche et innovation, etc.).

Dans le cadre de l'option 2, l'UE aiderait les PTOM à s'attaquer à des questions sensibles compromettant leur développement durable, comme le changement climatique, sur lequel ils ne peuvent agir seuls. Face à de tels défis, les territoires insulaires ne sont pas à même de concevoir des mesures efficaces à eux seuls; ils doivent trouver des partenaires et être associés aux actions mondiales.

L'option 2 offrirait aux PTOM un régime commercial modernisé avec l'UE qui 1) comprendrait des règles d'origine améliorées et 2) leur garantirait, en matière de commerce des services et d'établissement, un traitement qui ne serait pas moins favorable que celui accordé par l'UE à d'autres partenaires tiers, ce qui n'est pas le cas dans le cadre actuel.

L'option 2 serait conforme à la quatrième partie et au préambule du TFUE. Elle traduirait aussi les orientations politiques du Conseil de l'UE concernant les trois objectifs que sont la compétitivité, la capacité d'adaptation et la coopération. Si l'option 2 était retenue, le cadre d'association tiendrait compte de l'évolution récente des politiques ainsi que des discussions qui ont vu le jour ces dix dernières années. La cohérence entre les différentes politiques serait assurée et renforcée. Les incidences sociales, économiques et environnementales seraient plus positives que si l'option 1 était appliquée.

L'option 2 refléterait mieux la notion d'intérêt mutuel que ce n'est le cas actuellement. Elle permettrait d'intégrer les priorités stratégiques de l'UE dans les relations entre celle-ci et les PTOM, et d'accroître la valeur ajoutée de l'UE en tant que partenaire mondial dans le contexte des nouvelles problématiques planétaires. Ce faisant, les PTOM promouvraient davantage les valeurs et les normes de l'UE dans le reste du monde.

6.3. Option 3

Une partie des objectifs de l'association UE-PTOM pourraient être atteints en intégrant les PTOM dans d'autres accords commerciaux ou en les associant à de tels accords. Cependant, cela se ferait en dehors de l'association en tant que telle. En outre, l'option 3 pourrait ne pas être tout à fait adaptée aux besoins et aux réalités de la plupart, voire de l'ensemble des PTOM. Elle pourrait également avoir des conséquences négatives pour l'UE elle-même si des compensations importantes étaient demandées aux fins de l'inclusion des PTOM dans les accords existants. À la suite de l'intégration des PTOM dans d'autres accords commerciaux, les pays et territoires associés présentant des liens constitutionnels avec des États membres cesseraient, de jure et de facto, d'être des PTOM. Étant donné que l'application de l'option 3 pourrait imposer à l'UE de trouver des solutions pour mettre en place différents types de relations avec chacun des PTOM, le processus juridique serait très compliqué et devrait être répété pour chaque PTOM. Cela risquerait d'augmenter la confusion quant à leur statut et celui de leurs habitants. Certaines règles qui figurent actuellement dans les différents accords ou dont l'introduction dans lesdits accords est envisagée ne peuvent pas s'appliquer aux habitants des PTOM dans la mesure où ils sont des citoyens de l'UE.

6.4. Cohérence

Les trois options cadrent avec la quatrième partie du TFUE.

Les options 2 et 3 permettraient d'assurer la cohérence avec les agendas et les priorités politiques apparus au cours des dix dernières années, tandis que l'option 1 n'alignerait pas l'association sur l'évolution récente et n'intégrerait pas complètement les trois objectifs essentiels – compétitivité, capacité d'adaptation et coopération – proposés par la Commission et approuvés au niveau politique par le Conseil de l'UE (voir le point 1.3 ci-dessus).

6.5. Efficacité

L'option 1 ne permettrait pas de définir les buts et objectifs conformément aux priorités politiques définies par la Commission dans sa communication⁹ sur les éléments d'un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM et approuvées par le Conseil¹⁰. En effet, elle ne prévoit pas la révision de la décision d'association pour tenir compte des nouveaux défis auxquels tant l'UE que les PTOM sont confrontés. En outre, étant donné que les changements

⁹ COM(2009) 623 final du 6 novembre 2009.

¹⁰ Conclusions 17801/09 du Conseil du 22 décembre 2009 sur les relations entre l'UE et les PTOM.

intervenues dans le contexte d'accords commerciaux entre l'UE et des partenaires tiers ne pourraient pas être pris en considération dans la DAO, l'UE serait moins à même d'atteindre l'objectif consistant à moderniser le cadre UE-PTOM.

Par contre, il est proposé, au titre de l'option 2, de réviser le cadre d'association et, partant, de tenir pleinement compte du but et des objectifs de l'association tels que définis dans la quatrième partie du TFUE, des priorités politiques qui ont vu le jour depuis 2001 ainsi que des trois objectifs essentiels que sont la compétitivité, la capacité d'adaptation et la coopération. Cette option permettrait une coopération plus étroite en matière d'environnement et de climat, ce qui créerait des synergies et augmenterait par conséquent la capacité d'adaptation environnementale des PTOM, avec des effets positifs sur leur développement social et économique ainsi que sur l'accroissement de leur compétitivité.

Théoriquement, l'option 3 permettrait de fournir aux PTOM une solution «sur mesure» en matière commerciale, mais elle ne déboucherait pas sur la mise en place d'un cadre d'ensemble en vue de l'établissement d'un partenariat global entre l'UE et tous les PTOM.

6.6. Efficience

Comme mentionné plus haut, la Commission a indiqué son intention de proposer la modernisation de l'association UE-PTOM. À cet égard, l'option 1 ne semble pas être la plus appropriée. En effet, elle ne répondrait pas de manière efficiente à la nécessité de rénover le partenariat entre les PTOM et l'UE, car elle ne tiendrait pas compte de la libéralisation en cours du commerce international, du potentiel des PTOM en tant que défenseurs des valeurs de l'UE, ni de la possibilité de mettre en évidence des domaines d'intérêt mutuel ou d'accorder une attention particulière à des questions telles que l'environnement et l'intégration régionale.

L'option 2 est la plus appropriée pour donner suite à l'engagement de la Commission consistant à proposer un cadre modernisé d'association entre l'UE et les PTOM. En outre, elle déboucherait sur la définition d'exigences et de procédures administratives plus souples et plus légères concernant les relations commerciales.

L'efficience de l'option 3 pourrait pâtir de la coexistence de deux cadres de coopération parallèles (les relations commerciales au titre des APE ou des ALE d'une part et la DAO pour les autres domaines d'autre part), car la charge administrative s'en trouverait alourdie. La concrétisation de cette option représenterait un processus lourd et complexe, tant pour les PTOM que pour leurs États membres de rattachement, le ou les partenaires commerciaux de l'UE et l'UE. Ces inconvénients risqueraient d'avoir des retombées sur les dépenses administratives de l'UE comme des PTOM.

7. OPTION PRIVILEGIEE

Sur la base de l'analyse et de la comparaison des différentes options, **l'option 2 est l'option privilégiée**, car c'est celle qui refléterait le mieux:

- (a) l'ambition commune de la Commission européenne, des PTOM, des États membres dont ils relèvent et de l'UE de réexaminer et de modifier l'association UE-PTOM et d'établir un partenariat caractérisé par une plus grande réciprocité, fondé sur les intérêts mutuels et tenant compte des divers défis auxquels les PTOM sont confrontés;

- (b) le but et les objectifs généraux de l'association UE-PTOM, tels que définis dans la quatrième partie du TFUE concernant les relations entre l'UE et les PTOM;
- (c) les objectifs spécifiques du prochain cadre d'association tels que définis ci-dessus.

L'application de l'option 2 conduirait donc à la modernisation de la DAO et à son alignement sur le cadre stratégique actuel de l'UE. Par la suite, elle permettrait de mettre davantage l'accent sur les trois piliers du développement durable (à savoir, les piliers économique, social et environnemental) et d'accorder une plus grande attention aux priorités politiques internationales qui ont vu le jour ces dix dernières années, telles que le changement climatique, l'environnement et l'énergie.

S'agissant des règles commerciales, l'option 2 permettrait de continuer de laisser les PTOM accéder au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingents et, en même temps (contrairement à l'option 1), d'améliorer les conditions d'accès des PTOM au marché. En outre, il est prévu, au titre de l'option 2, de revoir le régime applicable au commerce des services et en matière d'établissement et d'accorder aux PTOM le régime de «la nation la plus favorisée», alors qu'ils ne bénéficient actuellement que du traitement de base réservé aux pays tiers (en vertu du GATS).

Concernant l'aide financière, il est proposé, dans le cadre de l'option 2, d'augmenter la part des enveloppes régionales dans la dotation totale des PTOM pour la période 2014-2020. Cela permettrait de soutenir financièrement les efforts déployés par les PTOM pour résoudre les problèmes qui sont apparus au cours des dix dernières années et qui présentent un intérêt commun pour l'ensemble des PTOM et pour l'UE. Parallèlement, l'option 2 contribuerait à la réalisation de l'objectif d'une coopération renforcée entre les PTOM et leurs partenaires voisins ainsi qu'à celle de l'objectif consistant à élargir la sphère d'influence de l'UE par l'intermédiaire des PTOM et à faire progresser les priorités stratégiques de l'UE en tant qu'acteur mondial.

8. SUIVI ET EVALUATION

La décision d'association outre-mer est l'acte législatif par lequel le Conseil établit le cadre juridique de l'association entre les PTOM et l'UE. Il s'agit par nature d'un texte définissant les relations extérieures de l'UE avec ces pays et territoires et, en tant que tel, sa mise en œuvre ne peut pas être évaluée à l'aide d'indicateurs clés.

Pour ce qui est de la coopération financée par l'UE, l'efficacité de l'association sera contrôlée au moyen d'audits et d'évaluations. Les modalités détaillées de ce suivi seront précisées dans un règlement de la Commission portant application de la décision du Conseil. Des indicateurs de ressources et de résultats seront définis dans le cadre de chaque programme afférent à la coopération financée par l'UE qui sera conclu entre la Commission et un PTOM. Les évaluations seront conformes aux dispositions relatives à la mise en œuvre du 11^e FED.