

Instrument d'aide de préadhésion (IAP II) 2014-2020

2011/0404(COD) - 07/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir un nouvel instrument d'aide de préadhésion (IAP II) 2014-2020 dans le cadre de la refonte des instruments de financement de la politique extérieure de l'UE et faisant suite à [l'instrument d'aide à la préadhésion](#) de la période 2007-2013.

PHILOSOPHIE ET CADRE D'ACTION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UE 2014-2020 : les événements qui se déroulent à l'extérieur des frontières de l'Union ont des répercussions directes sur la prospérité et la sécurité des citoyens de l'UE. Il est donc dans l'intérêt de l'Union européenne de s'efforcer d'influencer activement le monde, y compris en usant d'instruments financiers. Le traité de Lisbonne marque à cet égard un nouveau départ pour les relations de l'UE avec le reste du monde.

L'engagement de l'UE vis-à-vis de ses partenaires doit être **adapté à chaque situation particulière**, sachant que les pays concernés sont aussi bien des économies en développement que des pays parmi les moins avancés ayant besoin d'une aide spécifique de l'UE.

D'une manière générale, les grands axes de la nouvelle politique extérieure de l'UE pour la période 2014-2020 peuvent se résumer comme suit :

- engagement à long terme de l'Union pour mettre en place une zone de stabilité, de prospérité et de démocratie dans les pays du voisinage, en particulier au pourtour méditerranéen ;
- renforcement des relations de l'Union avec les pays tiers sur des enjeux d'envergure mondiale (changement climatique, protection de l'environnement, immigration clandestine et instabilités régionales) ;
- réaction adaptée aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Vu l'effort de rationalisation important déjà engagé en 2003 avec la précédente vague d'instruments financiers portant sur la politique extérieure, et l'impact globalement positif de cette nouvelle distribution des fonds, la Commission considère qu'il **n'est pas nécessaire de procéder à une nouvelle réorganisation majeure du dispositif législatif pour le prochain cadre financier pluriannuel**, même si un certain nombre d'améliorations sont proposées et que l'investissement global monte en puissance. Il est ainsi envisagé de proposer un montant global de **70 milliards EUR aux instruments d'aide extérieure pour la période 2014-2020** répartis entre autre (mais pas uniquement) sur les instruments suivants :

- [l'instrument de financement de la coopération au développement](#) ;
- [l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers](#) ;
- le présent instrument d'aide de préadhésion (IAP II) ;
- [l'instrument européen de voisinage](#) ;
- [le présent instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire](#) ;
- [l'instrument de stabilité](#) ;
- [l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde](#).

Parallèlement et pour la première fois, la Commission propose un [règlement unique instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre](#) de l'ensemble des instruments pour l'action extérieure européenne.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : au cours de ces 50 dernières années, l'UE a simultanément poursuivi l'intégration et l'élargissement, passant de 6 États membres à 27 actuellement, et d'une population de moins de 200 millions d'habitants à plus de 500 millions. Cinq ans après le 5^{ème} élargissement de l'UE en 2004, une analyse a conclu que les derniers élargissements avaient amélioré les conditions économiques de tous les citoyens de l'UE et renforcé le rôle de l'Europe dans l'économie mondiale.

À l'heure actuelle, l'UE traite les dossiers de cinq pays candidats (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro et Turquie) et de quatre candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo). D'ici 2014, seule la Croatie devrait toutefois devenir un État membre. Les indicateurs socioéconomiques des pays concernés par l'élargissement, à l'exception de l'Islande, sont encore bien inférieurs à la moyenne de l'UE et même inférieurs au niveau des États membres les plus faibles. Ce faible niveau de développement socioéconomique exige **des investissements considérables pour rapprocher ces pays des normes de l'UE** et leur permettre d'assumer les obligations découlant d'une adhésion et de résister aux pressions concurrentielles du marché unique.

Il convient également de tenir compte du fait que les pays des Balkans occidentaux sont des États encore relativement jeunes où la stabilité politique et l'application des principes de la démocratie et du respect des droits de l'homme est encore faible. Ces pays ne peuvent donc pas supporter seuls tous les efforts et les coûts liés au respect des critères établis pour l'adhésion à l'UE.

L'assistance financière et technique aux pays concernés par l'élargissement est actuellement fournie par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP I) qui expire fin 2013. Dans l'optique des futures adhésions, l'UE devrait continuer à offrir aux pays candidats et aux candidats potentiels une aide technique et financière adaptée portant sur :

- la mise en œuvre d'une politique d'élargissement contribuant à promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité en Europe ;
- l'aide aux pays candidats et candidats potentiels dans leurs préparatifs en vue de l'adhésion à l'UE ;
- une souplesse et une cohérence accrues en fonction des besoins différenciés de chaque pays ;
- le recours aux fonds d'autres donateurs ou du secteur privé ;
- la simplification et la réduction de la charge administrative liée à la gestion de l'aide financière.

ANALYSE D'IMPACT : l'analyse d'impact de la Commission a étudié 3 options:

- **Option 1** – «aucun changement» ;
- **Option 2** - «**modifier le règlement existant**», avec les options suivantes:

§ **sous-option 2.1** - «réduire le champ d'application et conserver les dispositions relatives à la mise en œuvre», en se concentrant sur les modifications juridiques et institutionnelles nécessaires pour satisfaire aux critères d'adhésion, sans engager de fonds importants pour le cofinancement d'investissements publics en faveur du développement socioéconomique;

§ **sous-option 2.2** – «conserver la structure en volets et se concentrer davantage sur les investissements» afin d'augmenter l'incidence socioéconomique dans les pays bénéficiaires et d'accélérer leurs préparatifs pour la gestion des fonds structurels, de cohésion et de développement rural;

§ **sous-option 2.3** - «maintenir le champ d'application et adapter les dispositions relatives à la mise en œuvre» applicables tant au respect des critères d'adhésion qu'au soutien du développement socioéconomique. Adapter en outre certains aspects de la structure actuelle de l'IAP et ses modalités de mise en œuvre.

- **Option 3: «concevoir un nouvel instrument».** Cette option n’a pas été analysée en détail.

Les modalités améliorées de fourniture de l’aide prévues à l’option 2.3, du fait qu’elles améliorent la **concentration, l’efficacité, le poids et l’impact de l’aide**, ont été évaluées comme susceptibles d’avoir des incidences plus positives que l’accroissement des investissements en faveur du développement socioéconomique prévu à l’option 2.2. **Cette option (2.3) est donc privilégiée.**

BASE JURIDIQUE : article 212, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE).

CONTENU : avec le présent projet de règlement, la Commission établit un nouvel instrument d’aide de préadhésion («IAP II») qui a pour objectif d’aider les pays candidats et les candidats potentiels à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques requises pour rapprocher ces pays des valeurs de l’Union et les aider à s’aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques de l’Union en vue de leur adhésion.

Objectifs spécifiques : l’aide accordée poursuivrait les objectifs spécifiques suivants, selon les besoins de chacun des pays bénéficiaires et en fonction de leurs agendas respectifs en matière d’élargissement:

- **soutien aux réformes politiques** : i) renforcement des institutions démocratiques et de l’État de droit ; ii) promotion et protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales, meilleur respect des droits des minorités, promotion de l’égalité entre les sexes, non-discrimination et liberté de la presse, et promotion des relations de bon voisinage; iii) lutte contre la corruption et la criminalité organisée; iv) réforme de l’administration publique et bonne gouvernance; v) développement de la société civile et du dialogue social; vi) réconciliation, mesures visant à instaurer la paix et à rétablir la confiance ;
- **soutien au développement économique, social et territorial** en vue d’assurer une croissance intelligente, durable et inclusive, reposant notamment sur: i) la réalisation des normes de l’Union en matière d’économie et de gouvernance économique; ii) les réformes économiques nécessaires pour faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l’Union, tout en poursuivant des objectifs économiques, sociaux et environnementaux; iii) la promotion de l’emploi et le développement du capital humain; iv) l’inclusion économique et sociale, particulièrement des minorités et des groupes vulnérables; v) le développement du capital physique, l’amélioration des connexions avec les réseaux de l’Union et régionaux ;
- **renforcement de la capacité des pays bénéficiaires à remplir les obligations découlant de l’adhésion** en soutenant l’alignement progressif sur l’acquis communautaire ainsi que son adoption, sa mise en œuvre et son exécution, à gérer les fonds structurels, de cohésion, de développement agricole et rural, ainsi que les politiques de l’Union ;
- **intégration régionale et coopération territoriale** impliquant les pays bénéficiaires, les États membres, et, le cas échéant, des pays tiers couverts par l’instrument européen de voisinage.

Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis ci-avant seront évalués au moyen d’indicateurs définis à la proposition. Celle-ci fixe également les domaines d’action au titre desquels une aide pourra être fournie en fonction de critères précis.

Pays concernés :

- Albanie,
- Bosnie-Herzégovine,
- Islande,
- Kosovo,

- Monténégro,
- Serbie,
- Turquie,
- Ancienne République yougoslave de Macédoine.

Planification stratégique : la fourniture de l'aide sera rendue plus cohérente, stratégique et axée sur les résultats, grâce aux mesures suivantes:

- **couvrir les domaines d'action par des documents par pays de stratégie pluriannuelle globale** (et multi-bénéficiaires) reflétant les priorités politiques de la politique d'élargissement et couvrant, pour chaque domaine d'action, toutes les actions nécessaires en matière de renforcement des institutions, de respect de l'acquis et d'investissements. Le champ d'application sera basé sur une évaluation des besoins et sera adapté au contexte national ;
- **renforcer le (co)financement des stratégies sectorielles** convenues contribuant aux objectifs politiques, **par opposition aux projets individuels**, s'éloigner ainsi des projets financés uniquement par des subventions et accroître la part de l'aide financée par un soutien au niveau sectoriel (y compris le soutien budgétaire sectoriel pour certains domaines d'action basés sur des conditionnalités ciblées efficacement). Le soutien en faveur du respect de l'acquis restera toutefois disponible grâce au soutien par projet ou à d'autres modalités de mise en œuvre telles que les **mécanismes spéciaux**, si aucune stratégie sectorielle globale n'est prévue ;
- **recourir à une programmation pluriannuelle** plus systématique également pour les objectifs visés par l'aide à la transition et au renforcement des institutions (réforme de l'administration publique, réforme des systèmes judiciaires, etc.) ;
- **assortir l'aide financière plus directement à la condition d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande appropriation** par les pays bénéficiaires. Des éléments de flexibilité seront introduits afin de faire face aux nouveaux besoins et de fournir des mesures d'incitation pour améliorer les performances.

La fourniture de l'aide sera **plus souple et adaptée aux besoins**, grâce aux mesures suivantes:

- **un accès indifférencié à l'aide** (indifféremment du statut de candidat ou de candidat potentiel), éventuellement avec une intensité ou une portée différentes, sur la base des besoins et des capacités techniques et administratives ;
- **un accès plus progressif, par étapes, de la gestion de l'aide financière**, qui serait effectuée par la Commission ou par le bénéficiaire, avec ou sans contrôles *ex ante* par la Commission, en fonction du statut/de la perspective d'adhésion, du secteur/domaine d'action de l'aide et des capacités administratives, techniques et de gestion. La création de structures et de procédures de gestion reflétant celles qui devront être en place après l'adhésion continuerait d'être l'objectif ;
- **un lien plus net entre les avancées au cours des différentes phases de gestion aux priorités politiques**, telles qu'elles sont reflétées dans les rapports de suivi ;
- **une flexibilité accrue entre les priorités, pour une fourniture de l'aide plus orientée sur les résultats**, permettant le transfert d'affectations entre les domaines d'action, et prévoyant la possibilité de reporter les fonds d'une année à l'autre.

Le déploiement de l'aide sera également rendu plus efficace par : i) l'identification et l'utilisation **d'instruments financiers innovateurs** susceptibles de fournir davantage de fonds privés ; ii) la **coordination avec d'autres donateurs** et avec les organisations internationales et autres institutions financières au niveau stratégique ; iii) la poursuite du soutien des programmes/projets régionaux dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'environnement, du changement climatique, des statistiques, de

la lutte contre la criminalité organisée et des questions de migration ; iv) la fourniture d'une aide de jumelage.

Programmation indicative : la proposition prévoit que les décisions stratégiques concernant l'affectation de l'aide se fassent par l'intermédiaire **de documents de stratégie globaux nationaux et multinationaux couvrant toute la période du nouveau cadre financier** (2014-2020), faisant l'objet d'un réexamen à mi-parcours, qui remplacerait le système actuel de documents de planification indicative triennale révisés annuellement. La programmation pluriannuelle pour l'aide à la transition et le renforcement des institutions devrait également permettre de réduire les procédures administratives pour tous et d'assurer une fourniture plus rapide de l'aide.

Mise en œuvre simplifiée : la Commission s'est fixé pour objectif prioritaire de simplifier l'environnement réglementaire et de faciliter l'accès à l'aide de l'Union pour les pays et régions bénéficiaires, les organisations de la société civile, les PME, etc. La présente proposition recherche la simplification essentiellement grâce à l'articulation de la **structure par volets** autour de domaines d'action principaux. Ceci se traduit par une simplification du cadre législatif pour l'instrument et les futures dispositions de mise en œuvre, avec des **dispositions rationalisées**.

La simplification et la souplesse des procédures de mise en œuvre du nouveau règlement favoriseront l'adoption plus rapide des mesures d'application et une fourniture plus rapide de l'aide de l'UE. La Commission mettra ainsi en œuvre le présent règlement en utilisant les procédures simplifiées prévues au [règlement de mise en œuvre ad hoc](#).

Globalement, la Commission demeurera responsable de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide dans les différents domaines d'action. Toutefois, la coordination, la communication et la mise en œuvre sur le terrain seront encore améliorées grâce à :

- la surveillance conjointe plus étroite de l'état d'avancement de la mise en œuvre dans les pays bénéficiaires,
- la réduction des procédures nécessaires pour l'accréditation,
- la délégation des compétences en matière de gestion.

Changement de statut d'un bénéficiaire : il ne sera plus nécessaire de suivre une procédure fastidieuse pour refléter le changement de statut d'un bénéficiaire (si un pays devenait candidat potentiel à l'adhésion à l'UE, les exigences procédurales pour l'inclure parmi les bénéficiaires de l'aide seraient considérablement simplifiées).

Cohérence et complémentarité : une cohérence renforcée des actions de la Commission devrait également réduire substantiellement les coûts et les charges supportés par les pays bénéficiaires, compte tenu des différents canaux de communication et procédures utilisés par la Commission.

Suivi et évaluation : des dispositions détaillées relatives aux actions conjointes de suivi et aux procédures d'accréditation sont définies dans des règles de mise en œuvre distinctes.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : conformément au [cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020](#) établissant le budget pour la réalisation de la stratégie Europe 2020, la Commission propose d'allouer une enveloppe de **14,1101 milliards EUR** (prix courants) au nouvel instrument d'aide de préadhésion pour la période 2014-2020.

ACTES DÉLÉGUÉS : compte tenu du fait que les décisions politiques discrétionnaires relatives au statut des pays candidats à l'adhésion doivent être prises à un autre niveau, il est proposé d'adopter par la voie d'

un acte délégué les modifications apportées à la liste des pays bénéficiaires en annexe du règlement proposé pour refléter ces décisions, conformément à l'article 290 du TFUE, étant donné que ces modifications n'affecteront en réalité aucun élément essentiel du règlement.

Il est également proposé de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des règles détaillées fixant des conditions uniformes pour la mise en œuvre du règlement proposé, particulièrement en ce qui concerne les structures et les procédures de gestion.