

Instrument européen de voisinage 2014-2020

2011/0405(COD) - 07/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir un nouvel instrument européen de voisinage 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 européen de voisinage et de partenariat](#) 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 \(IAP II\)](#) ;
- le présent 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 : la politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004. Elle s'étend à 16 partenaires situés aux frontières orientales et méridionales de l'UE. Par l'intermédiaire de la PEV, l'UE propose à ses voisins une relation privilégiée, fondée sur un attachement mutuel à des valeurs et principes tels que la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable ainsi que la lutte contre le changement climatique. Cette politique prévoit également une association politique et une intégration économique plus étroite, un renforcement de la mobilité et une intensification des contacts entre les peuples.

Printemps arabe : les changements intervenus dans les relations de l'UE avec ses voisins et les développements observés depuis la mise en place de la PEV ont été analysés et appréciés dans le cadre de l'examen stratégique de la PEV. Cet examen a débouché sur une nouvelle vision de la PEV exposée dans la communication intitulée «[Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation](#)». Cette nouvelle approche préconise notamment **une aide accrue aux partenaires déterminés à édifier des sociétés démocratiques et à entreprendre des réformes**, conformément au principe d'une approche différenciée (approche «*more for more*») et à celui de la responsabilisation.

Réforme de l'IEVP : face aux événements, il incombait à la Commission de repenser l'instrument à l'appui de la politique de voisinage notamment pour tenir compte :

- d'une approche différenciée de l'aide en fonction des besoins spécifiques des partenaires ;
- d'une rationalisation majeure de l'instrument en vue de raccourcir et de mieux cibler le processus de programmation ;
- d'une cohérence renforcée entre politique et coopération ;
- d'une flexibilité accrue dans la mise en œuvre du programme ;
- d'un renforcement du volet coopération transfrontalière ;
- de liens plus étroits entre instruments et politiques internes, étendant au maximum les domaines de coopération et favorisant l'intégration économique progressive des partenaires dans l'UE ;
- de l'évolution des relations avec la Russie.

Le nouvel instrument européen de voisinage entend répondre à ces divers défis.

ANALYSE D'IMPACT : l'analyse d'impact de la Commission a étudié 4 options:

- **Option 0: «aucune action de l'UE»**: l'UE met un terme au soutien financier qu'elle accorde au moyen d'un instrument spécifique en faveur des pays de son voisinage;
- **Option 1: «aucun changement»**: la coopération avec les pays concernés reste strictement encadrée par l'actuel règlement IEVP;
- **Option 2: «adaptation de la structure actuelle»**: la future proposition législative devrait s'appuyer sur l'actuel règlement IEVP qui aurait fait l'objet d'une série de modifications, afin de s'adapter au nouveau cadre d'action et aux objectifs spécifiques définis. Cette option contient plusieurs sous-options qui font référence au principe de différenciation, au processus de programmation, à la portée de l'instrument et à la cohérence entre la stratégie poursuivie et l'aide, aux règles de coopération transfrontalière, à la disposition en matière de mise en œuvre, et aux liens entre les politiques et instruments internes et la portée géographique de l'IEV;
- **Option 3: «présentation d'un instrument tout à fait nouveau»**, qui aurait une portée géographique différente et serait axé sur des objectifs plus larges que ceux de la PEV ou différents de ces derniers.

Sur la base de l'analyse, **l'option 2** serait la plus susceptible de produire un effet positif et d'adapter le cadre actuel de coopération au nouveau cadre d'action, ainsi qu'aux objectifs et aux défis de la PEV. Cette option est donc **privilégiée**.

BASE JURIDIQUE : article 209, par. 1, et 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 soutien au profit des pays partenaires énumérés ci-après dans le cadre d'un espace de prospérité et de bon voisinage.

Pays concernés par la PEV :

- § Algérie,
- § Arménie,
- § Azerbaïdjan,
- § Biélorussie,
- § Égypte,
- § Géorgie,
- § Israël,
- § Jordanie,
- § Liban,
- § Libye,
- § Moldavie,
- § Maroc,
- § Territoires palestiniens occupés,
- § Syrie,
- § Tunisie,
- § Ukraine

ainsi que la Russie en vertu de dispositions spécifiques.

Objectifs spécifiques du soutien de l'Union : le soutien prévu dans le cadre du règlement favorise le **renforcement de la coopération politique et l'intégration économique progressive entre l'Union et les pays partenaires**, et notamment la mise en œuvre d'accords de partenariat et de coopération, d'accords d'association ou d'autres accords existants et à venir, ainsi que de plans d'action arrêtés d'un commun accord.

Le soutien de l'Union vise notamment à:

- promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'État de droit, les principes d'égalité, ainsi que l'avènement d'une société civile et de partenaires sociaux ;

- parvenir à une intégration progressive dans le marché intérieur de l'Union et à une coopération sectorielle et intersectorielle plus poussée ;
- créer les conditions propices à une mobilité bien gérée des personnes et au développement des contacts interpersonnels ;
- assurer un développement durable et inclusif dans tous ses aspects et réduire la pauvreté, notamment par le développement du secteur privé ;
- promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale interne, le développement rural, la lutte contre le changement climatique et la résilience face aux catastrophes ;
- promouvoir des mesures propres à instaurer la confiance et d'autres mesures contribuant à la sécurité ainsi qu'à la prévention et au règlement des conflits ;
- renforcer la collaboration au niveau sous-régional, régional et à l'échelle des pays du voisinage, de même que la coopération transfrontalière.

Le soutien de l'Union peut également être utilisé dans d'autres domaines lorsque cela est compatible avec les objectifs généraux de la politique européenne de voisinage.

La réalisation de ces objectifs est évaluée au regard des rapports réguliers de l'UE sur la mise en œuvre de la politique et au regard d'indicateurs pertinents décrits à la proposition.

Cadre stratégique et objectifs rationalisés : les éléments clés de la proposition et leur motivation sont les suivants:

- appliquer le principe du «*more for more*» et de la responsabilité mutuelle conformément à la nouvelle conception de la PEV, notamment en fixant des dispositions spécifiques concernant la **modulation des enveloppes financières et le processus de programmation**, selon les besoins;
- remédier à la complexité et à la longueur du processus de programmation afin de **rationaliser, de raccourcir et de mieux cibler le processus**, en particulier pour les partenaires de la PEV qui ont arrêté conjointement avec l'UE des priorités stratégiques dans des plans d'action ou des documents équivalents;
- **rationaliser la portée de l'instrument** en assurant un juste équilibre entre sa flexibilité et l'importance accordée aux objectifs stratégiques et aux domaines clés de coopération;
- adapter les dispositions de mise en œuvre et améliorer la cohérence entre les instruments externes;
- améliorer les dispositions en matière de **coopération transfrontière** afin de faciliter une mise en œuvre effective et rapide des programmes;
- renforcer les liens avec les instruments et les politiques internes de l'UE, notamment en intensifiant la coopération avec la Commission au stade de la programmation et, le cas échéant, promouvoir des mécanismes permettant une mise en commun des crédits provenant de lignes internes et externes du budget de l'UE;
- s'adapter à l'évolution **des relations avec la Russie** en modifiant les dispositions relatives à l'admissibilité de la Russie au financement au titre de l'IEV.

Cadre stratégique et programmation indicative : un nouvel instrument de programmation simplifié pour la plupart des pays voisins (cadre unique d'appui) a été instauré. Ce nouveau document de programmation sera plus court que les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels actuels et devrait contribuer à raccourcir le processus de programmation et, partant, à réduire les coûts administratifs.

Le nouvel article qui permet la **mise en commun de ressources provenant de l'IEV** et de la ligne interne concernée du budget de l'UE et une série unique de règles pour les mesures visant à remédier notamment aux problèmes transfrontaliers améliorera sensiblement l'efficacité et réduira les coûts administratifs découlant de la mise en œuvre de ces mesures.

Mise en œuvre simplifiée : pour la mise en œuvre du nouveau règlement instituant l'IEV, des procédures simplifiées et flexibles devraient permettre une adoption plus rapide des mesures d'application et, par conséquent, une fourniture plus rapide de l'aide de l'UE, notamment en cas de crise, de menace pour la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, ou en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. La révision du règlement financier, qui comporte des dispositions particulièrement substantielles sur les actions extérieures, contribuera également à faciliter la participation des organisations de la société civile et des petites entreprises aux programmes de financement. De nouvelles simplifications seront également rendues possibles grâce à l'élaboration d'un [règlement cadre horizontal distinct comprenant toutes les dispositions générales](#) et récurrentes, qui permettra une plus grande cohérence entre les instruments d'action extérieure.

Cohérence et complémentarité : lors de la mise en œuvre du règlement, la cohérence devra être assurée avec les autres domaines d'action extérieure de l'Union ainsi qu'avec les autres politiques de l'UE pertinentes. Des mesures sont en outre prévues pour assurer la coordination l'Union avec les autres bailleurs de fonds.

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 **18,1823 milliards EUR** (prix courants) au nouvel instrument européen de voisinage pour la période 2014-2020.

ACTES DÉLÉGUÉS : le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du TFUE devrait être délégué à la Commission aux fins de l'adoption des modalités spécifiques à la mise en œuvre du règlement. Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, la Commission devrait veiller à ce que les documents pertinents soient transmis simultanément, au Parlement et au Conseil.

Les compétences d'exécution conférées à la Commission porteront plus particulièrement sur :

- les conditions uniformes de mise en œuvre du règlement ;
- la définition de la programmation et de l'allocation indicative de fonds pour les programmes nationaux et plurinationaux indicatifs ;
- les objectifs stratégiques poursuivis par la coopération transfrontalière.