

Mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union (2014-2020)

2011/0415(COD) - 07/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir des règles et modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union.

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](#) ;
- [l'instrument d'aide de préadhésion \(IAP II\)](#) ;
- [l'instrument européen de voisinage](#) ;
- [l'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. Ce projet de règlement unique fait l'objet de la présente proposition.

OBJECTIF : proposer des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union pour la période 2014-2020.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission s'est fixé pour objectif de simplifier le cadre réglementaire et de faciliter la mise à disposition de l'aide de l'Union, notamment, aux pays et aux régions partenaires, aux organisations de la société civile et aux PME, dans la mesure où ils contribuent aux objectifs du règlement.

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux instruments, des procédures de prise de décisions simplifiées et flexibles permettront d'accélérer l'adoption des mesures d'application et, partant, la fourniture de l'aide de l'UE, notamment dans les pays en situation de crise, d'après-crise et de fragilité.

Par ailleurs, la révision du règlement financier, qui est particulièrement importante pour ce qui est de la disposition spéciale concernant les actions extérieures, facilitera la participation des organisations de la société civile et des petites entreprises aux programmes de financement, par exemple en simplifiant les règles, en réduisant les coûts de participation et en accélérant les procédures d'octroi de subventions. À cet effet, il est proposé de mettre en œuvre le présent projet de règlement en utilisant les nouvelles procédures flexibles prévues dans le nouveau règlement financier.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a procédé à un examen interne de différents rapports (évaluations, audits, études, examens à mi-parcours) afin de déterminer ce qui fonctionnait ou pas et d'en tirer des enseignements pour l'élaboration des instruments financiers. L'examen a montré que les instruments actuels ont contribué aux progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans les pays en développement. Les modalités d'application, telles que l'appui budgétaire et l'«approche sectorielle», ont permis d'approfondir la coopération avec les pays partenaires et de répartir le travail plus efficacement par le cofinancement entre donateurs. Toutefois, l'examen a mis au jour un certain nombre de lacunes. **Le processus actuel d'application a été jugé trop complexe et ne permet pas de procéder rapidement aux ajustements nécessaires.** Il a été directement remédié à ces lacunes dans le présent règlement.

BASE JURIDIQUE : article 209, par. 1, et article 212, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition vise à établir les règles et conditions en vertu desquelles l'Union fournit une aide financière aux actions, y compris aux programmes d'action et autres mesures, au titre des instruments suivants:

- l'instrument de financement de la coopération au développement («ICD»),
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme («IEDDH»),
- l'instrument européen de voisinage («IEV»),
- l'instrument de stabilité («IdS»),
- l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire («ICSN»),
- l'instrument d'aide de préadhésion («IAP II»),
- l'instrument de partenariat («IP»).

Elle définit en particulier les objectifs du règlement qui sont de fournir un ensemble harmonisé de règles d'application des instruments en matière de relations extérieures, de protéger les intérêts financiers de l'Union et de promouvoir une mise en œuvre simplifiée et flexible de ces instruments.

Adoption de programmes d'action, de mesures particulières et de mesures spéciales : la proposition prévoit que les décisions de financement de la Commission devront être prises sous la forme de programmes d'action fondés sur les **documents de programmation pluriannuels**.

Des mesures particulières pourront être adoptées à **titre exceptionnel** en dehors du cadre du programme d'action, mais toujours selon les documents de programmation pluriannuels. Dans des circonstances imprévues et dûment justifiées, la Commission pourra adopter des mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans les documents de programmation pluriannuels, selon des procédures spécifiques décrites à la proposition.

Mesures de soutien : la proposition définit le type de dépenses qui pourront servir à soutenir la mise en œuvre du règlement et qui peuvent faire l'objet d'un financement de l'Union (par exemple, activités de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation, efforts d'information et de communication). Ces mesures peuvent être financées en dehors du cadre des documents de programmation.

Méthodes de financement : l'aide financière de l'Union pourra être fournie, notamment, au moyen des types de financement suivants:

- subventions;
- marchés publics de services, de fournitures ou de travaux;
- appui budgétaire;
- contributions aux fonds fiduciaires créés par la Commission;
- instruments financiers tels que prêts, garanties, participations ou quasi-participations, instruments avec participation aux risques, éventuellement associés à des subventions;
- actionnariats ou prises de participation dans des institutions financières internationales, y compris les banques de développement régional.

L'aide financière de l'Union pourra également être fournie, conformément au règlement financier, au moyen de contributions à des **fonds régionaux, nationaux ou internationaux**, tels que ceux institués ou gérés par la Banque européenne d'investissement, des organisations internationales, des États membres de l'UE ou des pays et régions partenaires.

Tâches d'exécution : la proposition prévoit des mesures qui pourront être mises en œuvre directement par la Commission ou indirectement en confiant les tâches d'exécution budgétaire à toute entité ou personne citée dans le règlement financier.

Dispositions techniques : des dispositions sont également prévues en matière :

- de taxes, de droits et de charges ;
- de type de cofinancement possible (parallèle ou conjoint).
- de protection des intérêts financiers de l'Union et de lutte antifraude ;
- de règles de nationalité et d'origine applicables aux procédures de passation de marchés, aux procédures d'octroi de subventions et aux autres procédures d'attribution : ces dispositions sont sensiblement simplifiées et indiquent que l'objectif est de tendre vers **la fourniture d'une aide non liée**. Ces dispositions décrivent notamment en détail les conditions d'admissibilité des pays tiers (exigence de réciprocité, participation au programme mis en œuvre, non-admissibilité de certains pays, etc.) et les exceptions qui s'appliquent (indisponibilité des produits ou des services fournis, extrême urgence, coopération triangulaire, etc.).

Évaluation et rapports de mise en œuvre : la Commission devra évaluer périodiquement les résultats des politiques et des programmes mis en œuvre, les politiques sectorielles, ainsi que l'efficacité de la programmation proprement dite. Toutes les parties prenantes concernées seront associées à l'évaluation et le rapport sera transmis au Conseil et au Parlement européen. Il est ainsi prévu que pour **le 31 décembre 2017 au plus tard**, la Commission établisse un rapport sur la réalisation des objectifs de chacun des

instruments au moyen d'indicateurs de résultat et d'impact, mesurant l'utilisation efficiente des ressources et la valeur ajoutée européenne des instruments, dans la perspective d'une décision sur le renouvellement, la modification ou la suspension de ce type d'action.

La Commission devra également faire rapport **tous les deux ans** (à compter de 2016) sur les progrès accomplis et sur la mise en œuvre du présent règlement, rapport qu'elle devra soumettre au Parlement européen et au Conseil.

Un suivi particulier pour les dépenses en matière d'action pour le climat et de biodiversité, fondé sur une méthodologie établie par l'OCDE (les «marqueurs Rio») est également prévu.

D'une manière générale, le règlement devra faire l'objet d'un examen d'ici la mi-2018, afin d'en évaluer l'efficacité et d'envisager des modifications nécessaires.

Comitologie : des dispositions sont enfin prévues pour fixer le rôle des comités concernés dans la mise en œuvre du règlement.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.