

Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (2014-2020)

2011/0413(COD) - 07/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir un nouvel instrument de stabilité 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 de stabilité](#) 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](#) ;
- [l'instrument d'aide de préadhésion \(IAP II\)](#) ;
- [l'instrument européen de voisinage](#) ;
- [l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire](#) ;
- le présent 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 : crises et conflits touchent des pays du monde entier et mettent en péril la sécurité et la stabilité mondiales. Les défis et menaces liés aux catastrophes d'origine naturelle et humaine, au trafic de drogue, à la criminalité organisée, au terrorisme et à la cybersécurité et les perturbations qui en résultent augmentent l'insécurité, entravent le développement, affaiblissent l'État de droit et contribuent à l'instabilité. Le défi croissant du changement climatique a, en outre, un effet multiplicateur sur les menaces existantes, leur conférant une dimension nouvelle sous la forme de dangers naturels d'origine humaine et de risques en matière de sécurité.

Face à ces défis structurels, un effort collectif important s'impose, s'appuyant sur des partenariats solides avec d'autres États, les acteurs de la société civile et les partenaires multilatéraux et régionaux afin de créer les conditions permettant d'aider les pays concernés à éviter une reprise des conflits.

L'UE se doit donc d'adopter, face aux crises internationales, **une approche globale allant au-delà de l'aide humanitaire et renforçant ses capacités en matière de préparation aux crises, de mesures préventives et de mesures de réaction**. Il convient en outre de développer les capacités de déploiement d'experts pour diverses missions civiles fondées sur l'interopérabilité entre les États membres de l'UE et d'autres acteurs internationaux, parallèlement à un dialogue avec les acteurs non étatiques.

Le nouveau traité sur l'Union européenne (article 21) a défini des principes et objectifs généraux communs pour l'action extérieure de l'Union, notamment afin de «préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale». La Commission a aussi élaboré, en 2011, [un plan de mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement](#), qui désigne le développement d'évaluations des besoins post-catastrophe comme un élément prioritaire pour intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les cadres de reconstruction des pays touchés et renforcer la capacité à surmonter les difficultés et la préparation aux crises.

En conséquence, le nouvel instrument de stabilité remplaçant le règlement précédent qui expire le 31 décembre 2013 doit tirer parti des possibilités qui sont offertes pour soutenir les efforts coordonnés de l'UE en vue d'aider les pays tiers à prévenir et réagir aux crises.

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

- **Option 0** : abandon de l'instrument de stabilité,
- **Option 1** : maintien de la portée actuelle de l'instrument sans modification,
- **Option 2** : révision de l'instrument pour renforcer les dispositions relatives à sa flexibilité,
- **Option 3** : nouvel/nouveaux instrument(s) intégrant les considérations suivantes : a) aborder séparément les questions de la réaction et de la préparation aux crises et celles liées à la sécurité - terrorisme, menaces transrégionales et questions CBRN, b) intégrer les outils actuellement utilisés par l'UE dans le cadre de son action extérieure dans d'autres instruments (missions d'observation électorale de l'UE ou la facilité de paix pour l'Afrique, par exemple).

L'option 2, qui propose le maintien des principales caractéristiques de l'instrument tout en simplifiant ses dispositions pour renforcer sa flexibilité, est celle qui a été choisie puisqu'elle permet à l'UE de relever plus efficacement et plus rapidement les futurs défis qui se poseront en matière de paix et de sécurité internationale.

BASE JURIDIQUE : article 209, par. 1, et article 212, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'instrument a une portée mondiale et une double base juridique tirée du Traité («coopération au développement» et «coopération économique, financière et technique avec les pays tiers») et, n'étant pas lié à des critères d'éligibilité à l'APD, permet à l'UE d'appréhender comme il se doit la question du lien entre sécurité et développement.

CONTENU : avec le présent projet de règlement, la Commission établit des mesures de coopération au développement ainsi que des mesures de coopération financière, économique et technique avec des pays tiers, des organisations régionales et internationales, ainsi que d'autres acteurs étatiques et non étatiques.

Objectifs : les objectifs spécifiques de cet instrument sont les suivants :

- **dans une situation de crise ou de crise émergente**, contribuer rapidement à la stabilité en prévoyant une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération de l'Union;
- **prévenir les conflits**, garantir un degré de préparation suffisant en vue de faire face aux situations d'avant-crise et d'après-crise et de consolider la paix;
- **répondre aux menaces mondiales et transrégionales** particulières ayant une incidence déstabilisatrice, notamment le **changement climatique**.

La proposition détaille par ailleurs le type d'aide pouvant obtenir un financement. Globalement, les aides suivantes seraient concernées :

1. aide pour répondre à une situation de crise ou de crise émergente en vue de prévenir les conflits (situation d'urgence, situation constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la sécurité et la sûreté des personnes, ou à une situation menaçant de dégénérer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le pays ou les pays tiers concernés). Dans les situations exceptionnelles et imprévues, l'Union pourra aussi fournir une aide technique et financière **qui ne relève pas** expressément des domaines énoncés ci-dessus ;
2. aide à la prévention des conflits, à la préparation aux crises et à la consolidation de la paix ;
3. aide permettant de répondre aux menaces mondiales et transrégionales.

Des annexes détaillent la portée des aides techniques et financières fournies. Pour chacune d'entre elles, des indicateurs de performance sont fixés détaillés à la proposition.

Mesures d'aide exceptionnelles : dans certains cas, il est prévu de mettre en œuvre des mesures d'aide exceptionnelles et des programmes de réponse intérimaires, en réponse à une situation de crise ou de crise émergente, ainsi que dans des situations exceptionnelles et imprévues, lorsque l'efficacité des mesures dépend de leur mise en œuvre rapide et souple. La durée de ces mesures peut être de 18 mois maximum. La durée de certaines mesures peut être prolongée deux fois de six mois (jusqu'à maximum 30 mois) si leur mise en œuvre est entravée par des obstacles objectifs et imprévus.

Programmation indicative des fonds : l'aide de l'Union est mise en œuvre au moyen de documents de programmation et de mesures de mise en œuvre suivants:

- documents de stratégie thématiques et programmes indicatifs pluriannuels;
- mesures d'aide exceptionnelles et programmes de réponse intérimaires;
- programmes d'action annuels et mesures individuelles;
- mesures spéciales.

La proposition détaille à cet effet le cadre général de mise en œuvre et la procédure applicable dans chacun des cas prévus. La proposition détaille en particulier la procédure applicable :

- pour déroger à la comitologie, en vue de l'adoption d'une **2ème mesure d'aide exceptionnelle** telle que prévue au règlement (en situation d'urgence particulière et si nécessaire) ;

- pour permettre à la Commission d'adopter (en vertu de cette même mesure exceptionnelle) des mesures d'aide particulières pouvant aller jusqu'à 3 millions EUR sans en informer le Conseil au préalable.

Cohérence et complémentarité : les mesures prises dans le cadre du projet règlement devront être complémentaires et cohérentes avec les mesures adoptées dans le cadre du titre V du traité sur l'Union européenne et du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'aide devra notamment être complémentaire avec celle prévue au titre des instruments connexes de l'Union dans le domaine de l'aide extérieure. Elle n'est fournie que dans la mesure où une réaction appropriée et efficace ne peut être mise en œuvre dans le cadre de ces instruments spécifiques.

Mise en œuvre : la mise en œuvre a été considérablement simplifiée, un article stipulant que le règlement sera mis en œuvre conformément au [futur règlement](#) instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union.

En outre, la révision du règlement financier contribuera à faciliter la participation des organisations de la société civile aux programmes de financement, par exemple grâce à la simplification des règles, à la réduction des coûts de participation et à l'accélération des procédures d'octroi des 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 **2,8289 milliards EUR** à l'instrument de stabilité pour la période 2014-2020.

ACTES DÉLÉGUÉS : afin d'adapter la portée du présent règlement à l'évolution rapide de la situation, la Commission aurait le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du TFUE en ce qui concerne les domaines très précis couverts par l'aide technique et financière et visés dans les annexes au règlement, et d'arrêter des procédures complémentaires d'échange d'informations et de coopération.

Compte tenu de la nature de ces actes d'exécution, en particulier leur caractère d'orientation stratégique ou leurs implications budgétaires, la procédure d'examen devrait en principe être utilisée pour leur adoption, excepté pour les mesures d'importance financière limitée. La Commission devrait adopter des actes d'exécution immédiatement applicables lorsque des raisons d'urgence impérieuse le requièreraient, dans des cas dûment justifiés nécessitant une réaction rapide de l'Union.