

Instrument européen de voisinage et de partenariat 2007-2013

2004/0219(COD) - 29/09/2004 - Document de base législatif

OBJECTIF : proposer un nouvel instrument dit de « voisinage et de partenariat » ou ENPI visant à fournir une assistance aux pays se trouvant à la périphérie directe de l'Europe.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTENU : Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 (**INI/2004/2209**), la Commission propose un nouvel instrument communautaire doté de quelque 15 milliards EUR sur 7 ans et destiné à prendre le relais des programmes géographiques et thématiques jusqu'ici dirigés vers un certain nombre de pays tiers proches de l'Union européenne mais qui ne bénéficient pas pour l'heure d'une perspective d'adhésion. Cet instrument s'insère dans la nouvelle architecture des instruments de mise en œuvre de l'aide extérieure de la Communauté incluant l'instrument de pré-adhésion (**CNS/2004/0222**), l'instrument de stabilité (**COD/2004/0223**), la coopération économique et au développement (**COD/2004/0220**) et l'aide humanitaire. L'objectif est avant tout de rationaliser la coopération de l'Union avec ses voisins proches dans un esprit de simplification des procédures et de rapprochement transfrontalier des actions mises en œuvre.

Objectifs de l'instrument et pays bénéficiaires: le projet de règlement couvre les pays de la zone MEDA (Algérie, Égypte, Israël, Cisjordanie et Gaza, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie), ceux de la zone TACIS (Russie, Belarus, Ukraine, Moldavie) et les pays du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie).

L'assistance prodiguée viserait 2 objectifs :

1. créer une zone de prospérité et de coopération étroite avec les pays visés,
2. créer une zone de « bon voisinage » dans un contexte de coopération transfrontalière accru et de renforcement des liens entre régions limitrophes des États membres et des pays partenaires.

Une liste non exhaustive des objectifs spécifiques de l'ENPI figure à l'article 2 du dispositif couvrant à la fois les aspects de coopération transfrontalière dans l'intérêt commun des pays partenaires et des États membres et les aspects de coopération plus classiques.

Cadre politique et conditions de l'aide : l'assistance s'inscrit prioritairement (mais non exclusivement) dans le cadre d'accords existants de coopération ou d'association. Toutefois, l'absence d'un cadre contractuel ne pénalisera pas ceux des pays partenaires qui n'ont pas conclu d'accords avec l'Union (Belarus et Libye, par exemple). Conçu comme un instrument essentiellement politique, les actions mises en œuvre dans le cadre de l'ENPI devront s'insérer dans un cadre global de programmation tenant également compte de conclusions du Conseil ou de communications de la Commission portant sur une stratégie globale à l'égard d'un pays donné.

Pour être éligibles, les pays visés devraient obligatoirement respecter les valeurs fondamentales de l'Union. Si certains d'entre eux désavouaient ces principes, l'aide pourrait partiellement ou totalement être suspendue.

Caractéristiques de l'aide : l'assistance serait caractérisée par 3 grands principes :

- elle viendrait compléter les mesures nationales afin d'en favoriser les synergies et l'impact ;
- elle serait établie en partenariat étroit avec les bénéficiaires en associant les autorités centrales, régionales, locales, la société civile et les partenaires économiques et sociaux ;
- elle favoriserait les cofinancements afin d'optimiser l'effet de levier de l'instrument.

Outre le respect de ces principes, l'ENPI devrait toujours être mis en oeuvre en cohérence et en complémentarité avec les politiques pertinentes de la Communauté (notamment, la cohésion) en étroite coordination avec les autres bailleurs de fonds.

Programmation des fonds : le projet de règlement prévoit 3 dispositifs de mise en œuvre de l'aide :

- des programmes nationaux/multinationaux qui s'adressent à un seul ou plusieurs pays et comportent des priorités multiples ;
- des programmes thématiques visant à traiter de manière visible des problèmes globaux (ex. : l'environnement) touchant plusieurs pays ;
- des programmes de coopération transfrontalière touchant des régions frontalières de l'UE et des pays partenaires.

Il sera également possible d'associer des États membres à des programmes thématiques ou multinationaux au travers de la coopération trans-régionale dans le cadre de projets conjoints associant des États membres et des pays partenaires.

Comme pour l'instrument de coopération au développement, des programmes pluriannuels et des documents de stratégie (notamment, pour la coopération transfrontalière) seront établis ainsi que des documents de programmation fixant le cadre de la coopération.

Mesures de mise en œuvre : le projet de règlement détaille les modalités d'adoption des décisions de financement par la Commission pour chaque type d'actions envisagées. À l'exception des projets transfrontaliers qui obéissent à des règles spécifiques, les décisions de financement prendront la forme de programmes d'action, par pays et par région, adoptés sur une base annuelle. Le projet de règlement détaille toutes les procédures nécessaires à l'adoption des programmes d'action et des documents de stratégie. Le modus operandi est comparable à ce qui est prévu dans l'instrument de coopération au développement : il intègre un certain degré de flexibilité pour faire face à des besoins non prévus ou à des situations d'urgence.

Des dispositions particulières sont prévues pour la coopération transfrontalière touchant à l'éligibilité territoriale des projets, à la programmation et à la gestion des programmes. Tous les projets transfrontaliers seront élaborés en « projets conjoints » entre des États membres et les pays partenaires, avec des particularités spécifiques selon qu'il s'agisse de projets aux frontières terrestres ou maritimes. Une clause est en outre prévue pour permettre à des projets de se développer même s'il existe une situation de crise entre les partenaires. Sur le plan financier, le FEDER pourra être mobilisé conformément aux dispositions de l'ENPI.

Le projet de règlement prévoit en outre :

- les entités éligibles : il s'agit des entités, organismes (y compris internationaux) et institutions classiques dans le cadre de la coopération, pris au sens large ainsi que les pays ou régions partenaires;
- les modalités applicables au cofinancement (parallèle ou conjoint) par d'autres bailleurs de fonds (y compris des États membres) ;

- les modes de gestion auxquelles la Commission pourra recourir pour mettre en œuvre les mesures décidées : il s'agira soit d'une gestion centralisée directe ou indirecte par des agences ou des organismes créés par la Communauté, soit d'une gestion totalement décentralisée et partagée par le pays bénéficiaire et l'État membre dans le cadre de programmes conjoints. Selon que la gestion sera centrale ou non, la prise de décision sur tel ou tel financement obéira à des modalités comitologiques différenciées;
- les modalités des engagements budgétaires et des préfinancements mis à disposition par la BEI;
- les mesures de lutte anti-fraude et les règles de passation des marchés : les règles de participation aux procédures de marchés publics et aux procédures d'octroi de subventions seront conformes à la nouvelle politique de déliement de l'aide;
- les modalités de la participation éventuelle d'un pays tiers à l'instrument : notamment ceux éligibles à l'instrument de pré-adhésion ou ceux couverts par la coopération économique et au développement;
- l'évaluation régulière de l'aide : le programme sera régulièrement évalué à la fois sur le plan géographique, thématique et des politiques sectorielles ainsi qu'en terme d'efficacité. Un rapport annuel de mise en oeuvre sera transmis au Conseil et au Parlement européen dans ce contexte.

Le projet de règlement devrait être revu avant le 31.12.2011. Dès son entrée en vigueur une série d'instruments financiers applicables à la politique de voisinage seraient abrogés (4, dont TACIS et MEDA).

Pour connaître les implications financières de la présente proposition, se reporter à la fiche financière.