

Instrument de stabilité 2007-2013

2004/0223(COD) - 29/09/2004 - Document de base législatif

OBJECTIF : proposer un nouvel instrument dit de « stabilité » visant à répondre aux crises et conflits menaçant les pays tiers, à lutter contre la criminalité et le terrorisme international et à protéger la population contre la prolifération d'armes de destruction massive et les accidents nucléaires.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTENU : Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 (**INI/2004/2209**), la Commission propose un nouvel instrument communautaire doté de quelque 4,5 milliards EUR sur 7 ans et destiné à répondre aux crises et à l'instabilité dans les pays tiers et à relever les défis transfrontaliers tels que la sûreté et la non-prolifération nucléaires, la lutte contre les trafics, le crime organisé et le terrorisme.

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**), la politique européenne de voisinage (**COD/2004/0219**), la coopération économique et au développement (**COD/2004/0220**) et l'aide humanitaire.

L'objectif est avant tout de codifier, de consolider et de donner une cohérence d'ensemble aux instruments géographiques et sectoriels existants et de les réorganiser de manière structurée afin d'éviter des interventions ponctuelles et disparates peu efficaces.

Objectifs de l'instrument et pays bénéficiaires: le projet de règlement couvrirait tous les pays tiers et serait destiné à fournir une aide financière, économique et technique complémentaire des actions mises en œuvre (ou à mettre en œuvre) dans le cadre des 3 autres instruments de politique extérieure. Il agirait donc comme un levier de financement avant la mise en place d'actions de coopération proprement dites.

Il porterait sur 3 domaines d'action principaux :

- ***instabilité politique, crise et menace pour la démocratie*** : l'idée est de répondre de manière efficace et intégrée aux cas de crise et de menace pour les droits de l'homme et la démocratie, avec comme objectif général de contribuer à établir ou rétablir les conditions nécessaires à une mise en œuvre effective des politiques communautaires de coopération au développement et de coopération économique, de politique de voisinage ou de stratégie de préadhésion, selon le cas. Concrètement, l'aide pourra prendre la forme de mesures civiles de règlement pacifique des différends, de prévention des conflits, d'opérations de maintien de la paix, de mesures de protection civile en cas de catastrophes naturelles provoquées par l'homme, de mesures de désarmement des combattants, de lutte contre les mines antipersonnel et autres armes de petit calibre, de rétablissement de la bonne gouvernance, de soutien au tribunaux pénaux nationaux ou internationaux, de réhabilitation après crise, etc. ;

- ***sécurité civile*** : l'objectif est de renforcer la coopération entre l'Union et les pays tiers dans toutes les matières liées aux défis transfrontaliers mondiaux et régionaux menaçant la sécurité civile en se concentrant en particulier sur les actions de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, les menaces contre la primauté du droit, la protection des infrastructures stratégiques et les menaces majeures imprévues pour la santé publique. Les mesures prendraient, en outre, la forme d'un renforcement des capacités des services de police et des services judiciaires, de mesures de sécurisation des infrastructures d'énergie et l'évaluation des menaces. L'aide se caractériserait par la rapidité d'intervention et consisterait en une réponse concertée européenne aux défis mondiaux ayant un intérêt particulier pour l'Union ;

- **menaces technologiques et nucléaires** : l'idée est de contribuer à protéger la population contre des menaces technologiques critiques et à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Dans ce contexte, l'instrument de stabilité soutiendrait des programmes de lutte contre une mauvaise utilisation des matières fissiles (en particulier, renforcement de la sûreté nucléaire, contrôle des matières dangereuses et réduction des stocks). L'aide concernera des questions qui peuvent être traitées dans le domaine civil et qui n'ont aucune implication à caractère militaire ou de défense (construction d'infrastructures autour des installations de destruction d'armes nucléaires/chimiques, reconversion d'anciennes usines d'armes chimiques en installations civiles, recyclage civil, contrôle des exportations de biens à double usage, etc.). L'instrument de stabilité ne porterait pas sur le déclassement des armes proprement dites. Il agirait sur une base non géographique puisque les problèmes d'ordre technologique et nucléaire peuvent couvrir plusieurs États ;

- **autres initiatives** : l'instrument de stabilité constituera également la base légale pour appuyer les objectifs généraux du règlement, à savoir la recherche et la formation d'experts civils détachés en cas de crises dans les pays tiers, mais aussi des initiatives diverses et non prévisibles à l'heure actuelle pour répondre au plan communautaire aux défis futurs pour la stabilité et la sécurité mondiale.

La proposition fixe également les différentes modalités techniques de programmation et d'allocation des fonds ainsi que de mise en oeuvre de ce nouvel instrument de financement.

Programmation des fonds : le projet de règlement prévoit 3 dispositifs de mise en œuvre de l'aide : des mesures d'aide exceptionnelles et des programmes intérimaires destinés à répondre à des situations de crise et des programmes pluriannuels qui traiteront des questions à long terme dans un environnement stable pour la coopération :

- *mesures d'aides exceptionnelles et programmes intérimaires* : celles-ci sont calquées sur les dispositions existant au titre du mécanisme de réaction rapide de la CE, avec 3 innovations majeures : 1) les dispositions relatives à l'information du Conseil sont renforcées en assurant un dialogue constant avant l'adoption de toute mesure ; 2) obligation de produire dans un délai de 9 mois un rapport incluant tout l'éventail des instruments dont dispose la Communauté pour venir en aide au pays/région concerné ; 3) l'adoption de mesures exceptionnelles pourra déclencher l'adoption d'un « programme intermédiaire de réponse » visant à prendre le relais des mesures exceptionnelles dans un contexte normal pour la fourniture de l'aide. Ce programme permettra de faire le lien entre les mesures adoptées dans le cadre de l'instrument de stabilité et celles adoptées dans le cadre des autres instruments de politique extérieure selon une approche par étapes;
- *programmes pluriannuels* : ceux-ci seront fondés sur des stratégies nationales ou régionales adoptées dans le cadre des 3 autres instruments d'aide extérieure, ce qui implique une programmation unique entre l'instrument de stabilité et les autres instruments financiers. La Commission pourra toutefois adopter des stratégies thématiques, le cas échéant, afin de couvrir des domaines de coopération non abordés dans le cadre des autres instruments de coopération.

Des dispositions particulières sont prévues pour appuyer les opérations de soutien à la paix qui seraient toutes des mesures exceptionnelles décidées en cohérence avec les orientations politiques définies au sein du Conseil ou dans le cadre de la PESC. Tout lancement d'une opération de soutien à la paix devrait faire l'objet d'une approbation préalable des Nations unies ; les opérations reposeraient sur un accord avec une organisation régionale et le pays d'exécution et aucun financement direct de l'activité militaire de l'UE ne serait autorisé (pas de financement possible pour l'achat d'armes ou de déploiement de forces militaires, par exemple). Le financement d'opérations militaires menées par des parties tierces engendrerait la responsabilité d'assurer un suivi indépendant de la conduite des troupes.

Comme pour l'instrument de coopération au développement (**COD/2004/0220**), des programmes pluriannuels (ou documents de stratégie) seront mis en place, de même que des documents de programmation afin de fixer le cadre pluriannuel 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 mesures exceptionnelles et des programmes intérimaires, 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 et autres programmes de mise en œuvre. Le *modus operandi* est comparable à ce qui est prévu dans l'instrument de coopération au développement ou l'instrument de voisinage : il intègre un certain degré de flexibilité pour faire face aux besoins non prévus ne relevant pas de l'assistance à long terme.

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 centralisée indirecte par des organismes des États membres. 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, acquise sur la base de la réciprocité : l'éligibilité pourra également être élargie à des pays qui ont des liens géographiques, économiques ou commerciaux avec le pays partenaire sans être directement lié à l'Union (principe de l'aide triangulaire);
- 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 œuvre 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 visée par l'instrument de stabilité seraient abrogés (8, au total).

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