



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1482 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant un instrument de stabilité

{COM(2011) 845 final}

{SEC(2011) 1481 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Crises et conflits touchent des pays du monde entier et mettent en péril la sécurité et la stabilité mondiales. Les conflits sont souvent liés à la fragilité des États et sont exacerbés par la faiblesse de la gouvernance et la pauvreté. 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.

Pour soutenir les pays touchés par des conflits politiques ou des catastrophes naturelles, l'UE a essentiellement besoin d'une flexibilité accrue, au-delà de l'aide humanitaire et l'assistance en matière de protection civile visant à sauver des vies et à soulager les souffrances humaines, pour combler rapidement les lacunes des réactions aux situations de crise, compléter les opérations de gestion de crise (y compris celles relevant de la PESC) et encourager une meilleure coordination entre les premiers secours, la reconstruction et le développement à plus long terme, le cas échéant pour la stabilisation durable des pays concernés.

De surcroît, les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, les trafics de drogue, la criminalité organisée, le terrorisme et les menaces dans le domaine de la cybersécurité entravent le développement, affaiblissent l'État de droit et contribuent à l'instabilité au niveau mondial. Les risques associés aux matières chimiques, biologiques, radioactives et nucléaires qui pèsent sur l'homme, l'environnement, le climat et la sécurité s'étendent aussi au-delà des frontières nationales et régionales.

Pour affronter les nombreux facteurs d'instabilité susceptibles d'engendrer des conflits et des problèmes de sécurité de plus en plus sérieux et pour que l'UE puisse jouer pleinement son rôle sur la scène mondiale qui consiste à promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union, l'instrument de stabilité doit continuer de renforcer son efficacité dans les domaines suivants:

- (a) la vitesse à laquelle les aides sont fournies en réponse à une situation de crise ou de crise naissante;
- (b) le renforcement des capacités propres de l'UE et de celles de ses partenaires en matière de prévention des conflits, de préparation aux situations de crise et de consolidation de la paix; et
- (c) la capacité de répondre à une plus grande variété de menaces transnationales et globales pesant sur la sécurité.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

En tant qu'acteur mondial, l'UE jouit de la crédibilité et de l'image de médiateur impartial qui lui confèrent un avantage comparatif dans le domaine de la prévention des conflits. Lorsqu'elles sont menées au niveau de l'UE, les mesures de réaction aux crises maximisent la cohérence des interventions et l'efficacité de l'aide. Il convient de noter à cet égard que très peu d'États membres de l'UE disposent d'un mécanisme de réaction aux crises ou de consolidation de la paix de portée comparable à celle de l'instrument de stabilité.

Compte tenu de la complexité croissante des défis à relever, aucune des priorités internes de l'UE (sécurité, croissance et création d'emplois, changement climatique, accès à l'énergie, santé et pandémies, et migrations) ne pourra être satisfaite de façon isolée, sans effort au niveau mondial.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Le nouveau traité sur l'Union européenne (article 21) a défini des principes et objectifs généraux communs pour l'action extérieure de l'UE, qui ont notamment pour objet «*de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale [...] et d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine*».

Les objectifs spécifiques du nouvel instrument de stabilité sont les suivants:

1. **en situation de crise ou de crise naissante, d'origine humaine ou consécutive à une catastrophe naturelle**, contribuer à la stabilité en apportant une réponse efficace contribuant à faciliter le maintien, l'établissement ou le rétablissement des conditions indispensables à la bonne mise en œuvre des politiques de développement et de coopération de l'Union;
2. **garantir la préparation de l'UE et de ses partenaires aux actions de prévention des conflits et aux interventions à déployer dans des situations d'avant-crise et d'après-crise** en étroite coordination avec les organisations internationales, régionales et infrarégionales, les acteurs étatiques et non étatiques;
3. **répondre aux menaces globales et transnationales pour la sécurité** posant un risque pour la paix et la stabilité.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Pour renforcer l'**efficience**, l'**efficacité** et la **cohérence** de l'action de l'UE dans le domaine de la paix et de la sécurité et, partant, la présence de l'Union, **quatre** options ont été examinées:

- l'**option 0**: pas de nouvel instrument après 2013;
- l'**option 1**: le statu quo, c'est-à-dire le maintien de la portée actuelle de l'instrument et l'octroi d'une enveloppe financière comparable à celle prévue par les perspectives financières 2007-2013;
- l'**option 2**: un instrument modifié qui conserverait sa portée actuelle, mais renforcerait dans la mesure du possible les dispositions en matière de flexibilité et prévoirait une hausse modérée de son enveloppe financière, ce qui permettrait à l'UE d'exercer correctement ses compétences de plus en plus larges dans le domaine de la paix et de la sécurité;
- l'**option 3**: un nouvel instrument ou de nouveaux instruments intégrant les considérations suivantes: a) traiter séparément les questions de réaction et de préparation aux situations de crise, d'une part, et les questions de sécurité (terrorisme, menaces transrégionales et risques associés aux matières chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires), d'autre part, et b) englober les outils d'action extérieure de l'UE actuellement mis en œuvre au titre d'autres instruments (par exemple les missions d'observation électorale de l'UE ou la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique).

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

Il existe un consensus général quant à la nécessité pour l'UE de conserver les principaux éléments qui ont fait le succès de l'instrument de stabilité. Les options stratégiques examinées visent à consolider et, dans la mesure du possible, à améliorer les éléments actuels de l'instrument de stabilité. Étant donné la nature de l'instrument, le choix d'une des quatre options énumérées ci-dessus (à l'exception de l'option 0) n'est pas susceptible d'avoir des

différences notables en termes d'impacts «externes» (économique, social ou environnemental). Il n'en reste pas moins que le choix définitif qui sera opéré aura des conséquences importantes pour ce qui est d'accroître l'**efficience**, l'**efficacité** et la **cohérence** de l'instrument avec tous les autres instruments d'action extérieure.

Un instrument plus efficace devrait contribuer à accroître les activités de l'UE en matière de prévention des crises, de préservation de la paix et de renforcement de la sécurité internationale, et notamment à améliorer ses capacités de préparation aux situations de crise.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau ci-dessous résume les avantages et inconvénients de chaque option.

Chaque option a été examinée au regard des trois critères suivants.

Le critère de *cohérence* désigne ici les possibilités offertes d'établir des synergies en matière de programmation et de fourniture de l'aide en vue d'atteindre les objectifs fixés et d'éviter les conséquences et retombées négatives susceptibles de nuire à la mise en œuvre des politiques. Ce critère est particulièrement pertinent en présence de deux instruments différents qui ont la même portée géographique.

Le critère d'*efficacité* signifie faire les choses qu'il faut, fixer les bons objectifs et veiller ensuite à leur réalisation.

Le critère d'*efficience* signifie faire les choses comme il faut et exploiter au mieux les ressources déployées: cela concerne tant les aspects organisationnels que les gains attendus de la simplification de l'instrument.

	<i>Impacts</i>	Efficacité	Cohérence	Efficience
<i>Options</i>	0. - Pas d'instrument	–	–	–
	1. - Statu quo	–	=	–
	2. - Instrument modifié	+	+	+
	3. - Un ou plusieurs nouveaux instruments			
	A) scinder l'instrument actuel	=	–	+
	B) élargir le champ d'application	+	+	–

Option 0: compte tenu des obligations incombant à l'Union européenne en vertu de l'article 21 du traité et des orientations politiques fournies par le Conseil notamment sur la sécurité et le développement (2007), la stratégie européenne de sécurité (2008) et la prévention des conflits (2011), le recours à cette option est politiquement impossible si l'UE entend conserver sa crédibilité sur la scène internationale et sa capacité à défendre ses intérêts.

Option 1: l'instrument de stabilité pourrait conserver toute sa pertinence en apportant des réponses selon les mêmes modalités que depuis 2007. Cette option équivaldrait cependant à se priver de la possibilité d'améliorer et de renforcer la valeur de l'instrument sur la base de l'expérience acquise, notamment en termes d'efficacité et d'efficience.

Option 2: préserver les principaux éléments et caractéristiques de l'instrument de stabilité, tout en rationalisant ses dispositions de manière à accroître sa flexibilité et son efficacité, ce qui permettra à l'UE de répondre rapidement aux défis à venir en matière de paix et de sécurité internationales. Un instrument plus efficace devrait contribuer à accroître les activités de l'UE en matière de prévention des crises, de préservation de la paix et de renforcement de la sécurité internationale et notamment à améliorer ses capacités de réaction aux crises.

L'instrument de stabilité continuerait de financer des actions complétant ou soutenant des mesures financées au titre d'autres instruments d'aide extérieure et se substituerait, le cas échéant, à ces derniers si ceux-ci ne peuvent être déployés rapidement. L'exemple qui vient à l'esprit est celui des élections imprévues dont l'observation n'a pas pu être planifiée à l'avance ou dont la préparation requiert une aide immédiate de l'UE pour améliorer les conditions devant garantir un scrutin libre et équitable qui pourra être accepté par la majorité de la population et permettra ainsi d'éviter des contestations susceptibles de dégénérer en conflits (Tunisie et Égypte en 2011).

Option 3: un ou plusieurs nouveaux instruments prévoyant:

- (a) la mise en place de deux nouveaux instruments impliquant une distinction entre la réaction et la préparation aux crises, d'une part, et les menaces mondiales et transnationales pour la sécurité, d'autre part. Cette option n'est pas recommandable.

Il importe de souligner les liens qui existent entre le renforcement des capacités de réaction aux crises et des capacités pré- et postcrise, d'une part, et les réponses à apporter aux menaces mondiales et transnationales pesant sur la sécurité, d'autre part. Ces deux volets forment ensemble l'épine dorsale de l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la paix et de la sécurité (au même titre que d'autres instruments tels que l'IEDDH). On ne saurait sous-estimer les coûts que la distinction entre ces volets pourrait engendrer en termes de perte de cohérence.

Outre le fait qu'elle va à l'encontre de l'objectif général de rationalisation du nombre d'instruments existants, cette option pourrait saper la cohérence et la complémentarité de l'interaction entre les mesures visant à s'attaquer aux facteurs alimentant les conflits;

- (b) un élargissement de la portée du nouvel instrument visant à accroître la cohérence de la mise en œuvre des différentes interventions de l'UE. Cette option peut également être écartée eu égard à la difficulté d'harmoniser des bases juridiques et des processus de décision différents dans le cadre d'un instrument législatif unique. Elle ne serait pas efficiente.

Si d'autres instruments et méthodes de travail devaient être réunis dans le même cadre réglementaire, le risque existerait au contraire de perdre en partie la flexibilité offerte dans le cadre des dispositions actuelles. Les processus décisionnels prévus pour les missions d'observation électorale, par exemple, sont difficilement compatibles avec la vitesse de réaction requise en cas d'élections imprévues consécutives à une crise politique. Certaines des actions financées au titre de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (p. ex. le versement d'indemnités à des soldats africains engagés dans des opérations de maintien de la paix de l'UA), qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre du FED, seraient impossibles à financer sur le budget de l'UE. Ce ne sont là que deux exemples parmi d'autres qui montrent qu'un tel élargissement serait très difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

En conclusion, **l'option 2 se révèle le meilleur choix.**

Il ressort de l'analyse ci-dessus que l'option 2 se révèle le meilleur choix. Un **instrument modifié** conservant globalement sa portée actuelle, mais bénéficiant d'une flexibilité accrue

pour permettre à l'UE de répondre plus efficacement et rapidement aux défis à venir en matière de paix et de sécurité internationales.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Les systèmes de suivi et d'évaluation de la Commission européenne sont de plus en plus axés sur les résultats. Ils font appel aussi bien à du personnel interne qu'à des experts externes. Ces évaluations contribuent au respect de l'obligation de rendre compte et à l'amélioration des interventions en cours. Elles permettent également de tirer des enseignements de l'expérience acquise pour éclairer les futures politiques et actions en tenant compte des critères de l'INCAF¹.

¹ Le réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du CAD de l'OCDE.