



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1467 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

établissant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage

{COM(2011) 839 final}
{SEC(2011) 1466 final}

Conformément à l'article 8 du traité sur l'Union européenne (TUE), l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. Cet article spécial, introduit par le traité de Lisbonne, met l'accent sur l'importance croissante des relations de l'UE avec ses voisins.

Instituée en 2004, la politique européenne de voisinage (PEV) s'adresse à seize pays partenaires situés à l'est et au sud des frontières de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, la Syrie, le territoire palestinien occupé, la Tunisie et l'Ukraine. Dans le cadre de la PEV, l'UE propose à ses voisins une relation privilégiée fondée sur un attachement mutuel à des valeurs telles que la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, les principes qui régissent l'économie de marché et le développement durable. La PEV prévoit également une association politique et un approfondissement de l'intégration économique, ainsi qu'une mobilité accrue et un renforcement des contacts entre les peuples. Elle est soutenue par un instrument spécial, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), qui concerne les seize pays partenaires susmentionnés ainsi que la Fédération de Russie.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Plusieurs événements importants se sont produits depuis la mise en place de la PEV, notamment l'approfondissement des relations avec les partenaires, le lancement d'initiatives régionales et les processus de transition démocratique dans les pays voisins du Sud. L'évolution des relations et l'instabilité du contexte politique ont appelé une révision de la PEV. Une nouvelle version de cette politique, élaborée en conséquence, est présentée dans la communication conjointe de la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», adoptée le 25 mai 2011. Cette nouvelle stratégie prévoit notamment un soutien plus important pour les partenaires décidés à bâtir des sociétés démocratiques et à entreprendre des réformes conformément aux principes du «more for more» (selon lequel les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE) et de l'«obligation mutuelle de rendre des comptes».

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'UE est la mieux placée pour fournir une aide aux pays voisins dont un des objectifs stratégiques essentiels est de s'aligner sur les règles et les normes de l'Union. Certaines actions de soutien spécifique ne peuvent être mises en œuvre qu'au niveau de l'UE, notamment pour ce qui est de favoriser une intégration économique progressive dans le marché intérieur de l'UE, l'accès à l'espace Schengen ou la participation à des programmes européens. L'UE est donc le principal partenaire de coopération de la plupart des pays de la PEV, un rôle largement reconnu par les États membres, les institutions financières internationales et d'autres donateurs. L'aide apportée aux pays voisins de l'UE pour qu'ils s'alignent sur les politiques, les règles et les normes de l'Union est un des grands moteurs des réformes à réaliser dans les pays partenaires de la PEV.

Avec 27 États membres dotés de politiques et de stratégies communes, l'UE possède à elle seule la masse critique nécessaire pour faire face aux problèmes qui se posent au niveau mondial. L'action des États membres peut être limitée et fragmentée, leurs projets étant souvent trop modestes pour faire la différence dans la durée. Rationaliser les travaux des États membres par l'intermédiaire de l'UE permet une meilleure coordination et rend l'action de cette dernière plus efficace.

En cette période de restrictions budgétaires, au cours de laquelle plusieurs États membres ont choisi de se retirer de pans entiers de la coopération et de supprimer leur aide à certains pays, l'UE est en mesure de jouer un rôle actif dans la promotion de la démocratie, de la paix, de la stabilité, de la prospérité et de la réduction de la pauvreté dans les pays du voisinage. Dans ce cadre, il est plus légitime que jamais, d'un point de vue purement économique, d'acheminer l'aide au niveau de l'UE, si des résultats tangibles peuvent être obtenus. Le fait de travailler avec l'UE est également meilleur marché. Les coûts administratifs sont plus bas que les coûts administratifs moyens des principaux donateurs d'aide bilatérale.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

La politique européenne de voisinage vise à établir une zone de prospérité et de bon voisinage aux frontières de l'UE, notamment par un renforcement de l'association politique, un approfondissement de l'intégration économique et un resserrement de la coopération dans toute une série de domaines. Au cours de la période 2014-2020, ces objectifs continueront d'être soutenus par l'UE au moyen d'un instrument financier spécial, l'instrument européen de voisinage (IEV), qui fournira aux partenaires des fonds financés en très grande partie par le budget de l'UE.

Pour que cet instrument réalise les ambitions de la nouvelle vision de la PEV, il conviendra d'atteindre plusieurs objectifs spécifiques du règlement, qui sont le résultat d'un contexte en évolution, des enseignements tirés et des évaluations réalisées, notamment:

- en appliquant les principes du «more for more» et de l'«obligation mutuelle de rendre des comptes», conformément à la nouvelle politique européenne de voisinage, en encourageant les pays voisins à poursuivre les réformes engagées, en remédiant à la complexité et à la longueur de la programmation de l'aide de l'UE afin de rationaliser, de raccourcir et de mieux cibler le processus;
- en rationalisant le champ d'application de l'instrument par un juste équilibre entre la flexibilité de l'instrument et l'importance qu'il accorde aux objectifs stratégiques et aux principaux domaines de coopération;
- en adaptant les dispositions d'application et en améliorant la cohérence entre tous les instruments de l'action extérieure;
- en améliorant les dispositions concernant la coopération transfrontière afin de faciliter une mise en œuvre effective et rapide des programmes;
- en intensifiant les liens avec les instruments et les politiques internes de l'UE, notamment par une coopération renforcée avec les services compétents de la Commission au stade de la programmation et, au besoin, par des mécanismes

permettant une éventuelle mise en commun des fonds provenant de lignes internes et externes du budget de l'UE;

- en s'adaptant à l'évolution des relations avec la Russie par une modification des dispositions relatives à l'admissibilité de la Russie à un financement au titre de l'IEV, tenant compte du statut particulier de la Russie, qui est à la fois un pays voisin et un partenaire stratégique de l'UE.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

L'analyse d'impact examine quatre options:

- **Option 0: «aucune action de l'UE»:** l'UE met un terme au soutien financier qu'elle accorde au moyen d'un instrument spécifique en faveur du voisinage;
- **Option 1: «aucun changement»:** la coopération avec les pays concernés reste strictement dans le cadre du règlement actuel établissant un IEVP, qui a servi de **scénario de référence** pendant l'analyse;
- **Option 2: «adaptation du mécanisme actuel»:** la future proposition législative devrait s'appuyer sur le règlement IEVP actuel, ayant fait l'objet d'une série de modifications, ce qui correspondrait au nouveau cadre d'action et aux objectifs spécifiques définis. L'option 2 contient également plusieurs sous-options sur les problèmes spécifiques qui ont été soulevés;
- **Option 3: «présentation d'un instrument complètement nouveau»** dont la portée géographique serait différente et qui porterait sur des objectifs autres ou plus généraux que ceux de la PEV.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

En l'état actuel (option 1 - «scénario de référence»), une assistance est proposée dans un large éventail de domaines et a toute une série d'incidences économiques, sociales et environnementales positives dans les pays partenaires. Toutefois, ces incidences dans les secteurs susmentionnés pourraient encore être améliorées grâce à des mécanismes plus flexibles et à des approches plus innovantes, par exemple en ce qui concerne la mise en commun de fonds ou le recours à des instruments financiers innovants. L'arrêt de l'action de l'UE (option 0) réduirait sensiblement les incidences dans les trois domaines et compromettrait le caractère durable des incidences obtenues à ce jour. Il serait également préjudiciable aux relations globales de l'UE avec ses partenaires relevant de la PEV. Un instrument modifié (option 2) permettrait d'encore renforcer les incidences économiques, sociales et environnementales positives obtenues grâce au mécanisme actuel. Par ailleurs, d'autres incidences positives sont escomptées notamment en matière de gouvernance grâce à l'application du principe «more for more». C'est l'option 2 qui offre donc les incidences positives les plus importantes. La présentation d'un instrument complètement nouveau (option 3) aurait des incidences négatives notamment sur la cohérence de l'action européenne par rapport aux objectifs de la PEV et serait donc préjudiciable pour la crédibilité de l'UE dans la région.

De plus, l'analyse d'impact a également porté sur la nécessité d'une action de l'UE et sur sa valeur ajoutée, par rapport à une action menée par les seuls États membres.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Sur la base de l'analyse et de la pondération des différentes incidences (globale, économique, sociale et environnementale), l'option 0 et l'option 3 n'ont pas été considérées comme des options viables permettant d'avoir les incidences positives les plus fortes et de réaliser les objectifs de la PEV révisée. L'option 2 aurait l'incidence positive la plus forte et est la plus à même d'adapter le cadre de coopération actuel au nouveau cadre d'action, aux objectifs et aux défis de la PEV recensés au moyen des évaluations réalisées et des enseignements tirés. L'option 1 serait la deuxième meilleure option, car elle permettrait de préserver les incidences positives, mais sans atteindre les objectifs de la nouvelle vision de la PEV ni s'attaquer aux défis et aux problèmes spécifiques recensés dans le cadre actuel. **L'option privilégiée est donc l'option 2.**

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Étant donné que la nouvelle PEV sera un règlement d'habilitation établissant les éléments essentiels et la base de l'intervention de l'UE, les objectifs et les actions spécifiques en matière de coopération pour chaque pays et chaque région seront définis durant les phases de programmation et de mise en œuvre, y compris les résultats escomptés. Des indicateurs spécifiques seront alors définis en tenant compte des spécificités de l'action concernée.