



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires étrangères

2011/0415(COD)

24.5.2012

*****I**

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union
(COM(2011)0842 – C7-0494/2011 – 2011/0415(COD))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Elmar Brok

Rapporteur pour avis (*):
Thijs Berman, commission du développement

(*) Commission associée – article 50 du règlement

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Dans les amendements du Parlement, les modifications apportées au projet d'acte sont marquées en ***italique gras***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du projet d'acte pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

L'en-tête de tout amendement relatif à un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, comporte une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée. Les parties reprises d'une disposition d'un acte existant que le Parlement souhaite amender, alors que le projet d'acte ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...].

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	19

(*) Commission associée – article 50 du règlement

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union
(COM(2011)0842 – C7-0494/2011 – 2011/0415(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2011)0842),
 - vu l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C7-0494/2011),
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires étrangères, ainsi que les avis de la commission du développement, de la commission du commerce international et de la commission des budgets (A7-0000/2012),
1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle sa proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(2 bis) Les documents qui définissent les objectifs, les priorités, les résultats escomptés et les dotations financières, au sens large, sont des documents de programmation stratégique. Afin d'accroître la flexibilité et l'efficacité aux fins de l'adoption et de la révision de ces documents, le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur

*le fonctionnement de l'Union européenne
devrait être délégué à la Commission.*

Or. en

Amendement 2

Proposition de règlement Considérant 4

Texte proposé par la Commission

(4) Compte tenu de la nature ***de la programmation stratégique ou*** de l'exécution financière de ces ***actes d'exécution***, en particulier de leurs implications budgétaires, il convient généralement de recourir, pour leur adoption, à la procédure d'examen, excepté pour les mesures dont l'importance financière est limitée. Toutefois, la Commission devrait adopter des actes d'exécution immédiatement applicables lorsque, dans des cas dûment justifiés nécessitant une réaction rapide de l'Union, des raisons d'urgence impérieuse le requièrent.

Amendement

(4) Compte tenu de la nature de l'exécution financière de ces ***programmes d'action annuels ou pluriannuels***, en particulier de leurs implications budgétaires, il convient généralement de recourir, pour leur adoption, à la procédure d'examen, excepté pour les mesures dont l'importance financière est limitée. Toutefois, la Commission devrait adopter des actes d'exécution immédiatement applicables lorsque, dans des cas dûment justifiés nécessitant une réaction rapide de l'Union, des raisons d'urgence impérieuse le requièrent.

Or. en

Amendement 3

Proposition de règlement Considérant 4 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(4 bis) La procédure consultative devrait, en général, être utilisée pour l'adoption des mesures particulières, des mesures spéciales et des mesures de soutien, à l'exception des mesures d'importance financière limitée. Toutefois, la Commission devrait adopter des actes

d'exécution immédiatement applicables lorsque, dans des cas dûment justifiés nécessitant une réaction rapide de l'Union, des raisons d'urgence impérieuse le commandent.

Or. en

Amendement 4

Proposition de règlement Considérant 8

Texte proposé par la Commission

*(8) Alors que les besoins de financement de l'aide extérieure de l'Union sont en augmentation, les ressources disponibles pour cette aide sont limitées en raison de la situation économique et budgétaire de l'Union. La Commission doit, dès lors, s'employer à utiliser les ressources disponibles de la manière la plus efficiente, notamment en recourant aux instruments financiers qui ont un effet de levier. Le fait de permettre que les fonds investis et générés par les instruments financiers soient utilisés et réutilisés renforce **cet effet** de levier.*

Amendement

*(8) En vue d'optimiser l'impact des instruments et de veiller à chercher l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles, le rapport biennal de la Commission devrait évaluer notamment la complémentarité, les synergies et le renforcement mutuel entre tous les instruments financés au titre de la ligne budgétaire concernée. Le fait de permettre que les fonds investis et générés par les instruments financiers soient utilisés et réutilisés renforce **l'effet** de levier **qui en résulte**.*

Or. en

Amendement 5

Proposition de règlement Considérant 8 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

(8 bis) L'action de l'Union sur la scène internationale devrait reposer sur les principes qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde et qui ont présidé à sa création, à son développement et à son

Amendement

élargissement, à savoir la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, le principe d'égalité, la solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. À cet égard, les mesures adoptées au titre de ces instruments devraient être cohérentes avec les positions arrêtées par le Parlement européen.

Or. en

Amendement 6

Proposition de règlement Considérant 8 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(8 ter) L'action extérieure menée par l'Union au titre des instruments visés par le présent règlement devrait se traduire par des changements concrets dans les pays bénéficiaires et les pays partenaires. Ces changements devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation sur la base d'indicateurs prédéfinis, précis, transparents et mesurables, qui soient adaptés aux spécificités de chaque instrument.

Or. en

Amendement 7

Proposition de règlement Considérant 8 quater (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(8 quater) Afin d'assurer la visibilité de

l'aide de l'Union à l'égard des citoyens des pays bénéficiaires et des citoyens européens, il y a lieu d'organiser, le cas échéant, une communication et une information appropriées et ciblées par des moyens appropriés, en tenant dûment compte des spécificités de chaque instrument. Il y a lieu, à cet égard, que la Commission établisse des exigences minimales appropriées en étroite coopération avec les bénéficiaires, et que le respect de ces exigences fasse l'objet d'un suivi.

Or. en

Amendement 8

Proposition de règlement
Considérant 8 quinquies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(8 quinquies) La préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'action extérieure de l'Union devraient prendre dûment en considération la position des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux et des autres acteurs non étatiques concernés, et devraient les engager à jouer un rôle proactif dans ce processus.

Or. en

Amendement 9

Proposition de règlement
Considérant 8 sexies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(8 sexies) L'aide financière sous la forme d'une aide budgétaire ne devrait être

accordée que si les critères applicables à la qualité de la gestion des dépenses publiques et au contrôle parlementaire des capacités de vérification des comptes sont respectés.

Or. en

Amendement 10

Proposition de règlement Article 2 – titre

Texte proposé par la Commission

Adoption de programmes d'action, de mesures particulières et de mesures spéciales

Amendement

Adoption *de documents de programmation stratégique*, de programmes d'action, de mesures particulières et de mesures spéciales

Or. en

Amendement 11

Proposition de règlement Article 2 – paragraphe -1 (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

-1. Les documents qui définissent les objectifs, les priorités, les résultats escomptés et les dotations financières, au sens large, sont des documents de programmation stratégique.

Aux fins de l'adoption et de la révision de ces documents, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, dont les modalités d'exercice sont définies dans les instruments couverts par le présent règlement, tels qu'ils sont énumérés à l'article premier. Une clause de procédure d'urgence est prévue pour la délégation de pouvoir afin de s'assurer que l'Union peut réagir rapidement aux

situations de crise.

La durée de la délégation de pouvoir, telle que prévue dans les instruments couverts par le présent règlement, ne va pas au-delà de la date du rapport visé à l'article 16.

Or. en

Amendement 12

Proposition de règlement

Article 2 – paragraphe 1 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

1. La Commission adopte des programmes d'action annuels *ou pluriannuels, le cas échéant*, sur la base des documents *indicatifs* de programmation *mentionnés dans l'instrument applicable*.

Amendement

1. La Commission adopte des programmes d'action annuels sur la base *et dans le droit fil* des documents de programmation *stratégique visés à l'article 2, paragraphe -1*.

Or. en

Amendement 13

Proposition de règlement

Article 2 – paragraphe 1 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission

À titre exceptionnel, notamment lorsqu'un programme d'action n'a pas encore été adopté, la Commission peut, sur la base des documents *indicatifs* de programmation, adopter des mesures particulières *selon les mêmes règles et modalités que pour les programmes d'action*.

Amendement

À titre exceptionnel, notamment lorsqu'un programme d'action n'a pas encore été adopté, la Commission peut, sur la base des documents de programmation *stratégique*, adopter des mesures particulières.

Or. en

Amendement 14

Proposition de règlement

Article 2 – paragraphe 1 – alinéa 3

Texte proposé par la Commission

En cas de besoins, de situations ou d'obligations imprévus et dûment ***justifiés***, la Commission peut adopter des mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans les documents ***indicatifs*** de programmation. Il est également possible de recourir aux mesures spéciales pour faciliter la transition ***de l'aide*** d'urgence ***vers*** les opérations ***de développement*** à long terme, ***y compris les mesures visant à mieux préparer les populations à faire face aux crises récurrentes.***

Amendement

Dans des circonstances exceptionnelles imprévues et dûment ***justifiées***, la Commission peut adopter des mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans les documents de programmation ***stratégique***. Il est également possible de recourir aux mesures spéciales pour faciliter la transition ***entre les opérations*** d'urgence ***et*** les opérations à long terme.

Or. en

Amendement 15

Proposition de règlement

Article 2 – paragraphe 2 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

2. Les programmes d'action ***et les mesures particulières prévues*** au paragraphe 1 pour lesquels l'aide financière de l'Union est supérieure à 10 000 000 EUR ***et les mesures spéciales pour lesquelles l'aide financière de l'Union est supérieure à 30 000 000 EUR*** sont adoptés conformément à la procédure d'examen prévue à l'article 15, paragraphe 3.

Amendement

2. Les programmes d'action ***prévus*** au paragraphe 1 pour lesquels l'aide financière de l'Union est supérieure à 10 000 000 EUR sont adoptés conformément à la procédure d'examen prévue à l'article 15, paragraphe 3.

Or. en

Amendement 16

Proposition de règlement

Article 2 – paragraphe 2 – alinéa 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

2 bis. Les mesures particulières prévues au paragraphe 1 pour lesquelles l'aide financière de l'Union est supérieure à 10 000 000 EUR et les mesures spéciales également prévues au paragraphe 1, pour lesquelles l'aide financière de l'Union est supérieure à 30 000 000 EUR sont adoptées conformément à la procédure consultative visée à l'article 15, paragraphe 2.

Or. en

Amendement 17

Proposition de règlement

Article 4 – paragraphe 1 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission

Amendement

L'aide financière de l'Union peut également être fournie, conformément au règlement financier, au moyen de contributions à des fonds régionaux, nationaux ou internationaux, tels que ceux institués ou gérés par la Banque européenne d'investissement, des organisations internationales, des États membres de l'UE ou des pays et régions partenaires, afin d'attirer les financements conjoints de plusieurs donateurs, ou à des fonds établis par un ou plusieurs donateurs pour la mise en œuvre conjointe de projets.

L'aide financière de l'Union peut également être fournie, conformément au règlement financier, au moyen de contributions à des fonds régionaux, nationaux ou internationaux, tels que ceux institués ou gérés par la Banque européenne d'investissement, des organisations internationales, des États membres de l'Union ou des pays et régions partenaires, afin d'attirer les financements conjoints de plusieurs donateurs, ou à des fonds établis par un ou plusieurs donateurs pour la mise en œuvre conjointe de projets. ***La participation d'institutions financières internationales qui ne sont pas établies dans l'Union à des instruments d'investissement de l'Union, tels que les mécanismes combinés, est conditionnée au respect des normes et politiques de***

*l'Union, et à l'ouverture des fonds propres
desdites institutions aux institutions
financières de l'Union.*

Or. en

Amendement 18

Proposition de règlement

Article 4 – paragraphe 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

*1 bis. L'aide financière sous la forme
d'une aide budgétaire, telle que prévue au
paragraphe 1, alinéa 1, point c), accordée
conformément au
règlement (CE) n° 1605/2002 du Conseil
du 25 juin 2002 portant règlement
financier applicable au budget général
des Communautés européennes¹, est
conditionné à des objectifs mesurables et
précis, à des critères de performance et à
des normes de contrôle transparentes,
fiables et efficaces afin de garantir une
utilisation efficiente de ce type d'aide.
Avant d'approuver toute décision de
financement, la Commission obtient la
garantie du gouvernement du pays
partenaire que celui-ci a mis en place un
contrôle parlementaire national et
développé des capacités de vérification des
comptes, notamment un accès public aux
informations.*

¹ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

Or. en

Amendement 19

Proposition de règlement

Article 4 – paragraphe 1 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

1 ter. Une aide financière n'est accordée par l'Union, sous toutes les formes de financement énumérées au paragraphe 1, que si les bénéficiaires prennent des engagements contraignants en vue de respecter les exigences garantissant la visibilité de l'aide de l'Union. La Commission établit des exigences minimales appropriées dans ce domaine en étroite coopération avec les bénéficiaires, et le respect de ces exigences fait l'objet d'un suivi.

Or. en

Amendement 20

Proposition de règlement

Article 12 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

Amendement

1. La Commission contrôle et revoit régulièrement ses actions et évalue les résultats de la mise en œuvre des politiques et des actions sectorielles, ainsi que l'efficacité de la programmation, s'il y a lieu au moyen d'évaluations externes indépendantes, afin de s'assurer que les objectifs ont été atteints et de pouvoir formuler des recommandations en vue d'améliorer les actions futures.

1. La Commission contrôle et revoit régulièrement ses actions et évalue les résultats de la mise en œuvre des politiques et des actions sectorielles, ainsi que l'efficacité de la programmation, s'il y a lieu au moyen d'évaluations externes indépendantes, afin de s'assurer que les objectifs ont été atteints et de pouvoir formuler des recommandations en vue d'améliorer les actions futures. ***Ces évaluations, menées sur la base d'indicateurs prédéfinis, précis, transparents et mesurables, sont transmises au Parlement européen et au Conseil. Les propositions faites par le Parlement européen ou le Conseil concernant des évaluations externes***

indépendantes seront dûment prises en compte.

Or. en

Amendement 21

Proposition de règlement Article 13 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Le rapport biennal contient, pour l'année précédente, des informations sur les mesures financées, sur les résultats des activités de suivi et d'évaluation, sur l'engagement des partenaires concernés et sur l'exécution des engagements budgétaires et des crédits de paiement. Il évalue les résultats de l'aide financière de l'Union *au moyen, dans la mesure du possible*, d'indicateurs *spécifiques* et mesurables *concernant la contribution de l'aide à la réalisation des objectifs des instruments*.

Amendement

2. Le rapport biennal contient, pour l'année précédente, des informations sur les mesures financées, sur les résultats des activités de suivi et d'évaluation, sur l'engagement des partenaires concernés et sur l'exécution des engagements budgétaires et des crédits de paiement. Il évalue, *en vue d'atteindre les objectifs de chaque instrument, la complémentarité et les synergies entre les instruments financés au titre de la rubrique 4 du budget de l'Union, ainsi que* les résultats de l'aide financière de l'Union *sur la base* d'indicateurs *prédéfinis, précis, transparents* et mesurables.

Or. en

Amendement 22

Proposition de règlement Article 14 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

Article 14 bis

Association de la société civile

Chaque fois que possible, la Commission et notamment les délégations de l'Union dans les pays bénéficiaires prennent en compte, de manière appropriée,

transparente et vérifiable, les positions exprimées par les organisations de la société civile dans le cadre du processus de mise en œuvre et garantissent que des mesures adéquates sont prises pour renforcer la capacité des organisations de la société civile à jouer un rôle significatif dans ce processus.

Or. en

Amendement 23

Proposition de règlement Article 16 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Le **31 décembre 2017** au plus tard, la Commission établit un rapport sur la ***réalisation des objectifs*** de chacun des instruments au moyen d'indicateurs de résultat et d'impact, mesurant l'utilisation efficiente des ressources et la valeur ajoutée ***européenne*** des instruments, dans la perspective d'une décision sur le renouvellement, la modification ou la suspension des types d'actions mis en œuvre en vertu des instruments. Le rapport examine, en outre, les possibilités de simplification, la cohérence interne et externe, la pertinence de tous les objectifs, ainsi que la contribution des mesures aux priorités de l'Union à des fins de croissance intelligente, durable et inclusive. Il tient compte de toutes les constatations et conclusions relatives à l'impact à long terme des instruments.

Amendement

1. Le **31 mars 2017** au plus tard, la Commission établit un rapport sur la ***mise en œuvre*** de chacun des instruments ***et du présent règlement pendant les trois premières années, ainsi que sur la réalisation des objectifs*** au moyen d'indicateurs de résultat et d'impact, mesurant l'utilisation efficiente des ressources et la valeur ajoutée des instruments, dans la perspective d'une décision sur le renouvellement, la modification ou la suspension des types d'actions mis en œuvre en vertu des instruments. Le rapport examine, en outre, les possibilités de simplification, la cohérence interne et externe, la pertinence de tous les objectifs, ainsi que, ***le cas échéant***, la contribution des mesures aux priorités de l'Union à des fins de croissance intelligente, durable et inclusive. Il tient compte de toutes les constatations et conclusions relatives à l'impact à long terme des instruments.

Or. en

Amendement 24

Proposition de règlement Article 17 – paragraphe 3

Texte proposé par la Commission

Il s'applique à compter du 1^{er} janvier 2014.

Amendement

Il s'applique du 1^{er} janvier 2014 ***au
31 décembre 2020.***

Or. en

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Parlement européen, qui est résolument partisan d'une politique étrangère européenne ambitieuse, globale et cohérente, plaide pour un ensemble cohérent d'instruments visant à financer l'action extérieure de l'Union. Il serait ainsi possible d'assurer la promotion des objectifs et des valeurs de l'Union dans le monde, sur la base de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme, afin d'apporter la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité économique. Les instruments de financement géographiques et thématiques proposés par la Commission pour la période 2014-2020 constituent des outils essentiels pour la mise en œuvre d'une approche de cette nature.

Le Parlement européen agit dans un esprit de responsabilité sur la base du principe fondamental de la responsabilité de l'Union vis-à-vis de ses citoyens en ce qui concerne l'allocation des ressources, ainsi que le choix des objectifs et des stratégies. Le nouveau cadre pour l'action extérieure devrait être non seulement économe en ressources et efficace, mais également légitime sur le plan démocratique. Il est, dès lors, primordial de faire en sorte que la prochaine génération d'instruments de financement soit dotée des moyens nécessaires au titre du cadre financier pluriannuel et qu'elle soit élaborée de manière à refléter et à soutenir les ambitions et les priorités politiques en tenant compte de la spécificité de chacun des instruments et des politiques ainsi concernées.

En usant des prérogatives et des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu du traité de Lisbonne, le Parlement européen, qui agit, dans le cadre de ces instruments, en qualité de colégislateur et d'autorité budgétaire, souhaite que ces instruments:

- produisent un effet et des résultats visibles sur le terrain, afin d'atteindre les objectifs précis convenus au niveau politique;
- soient préparés, mis en œuvre, suivis et évalués de manière transparente et globale, en associant, si possible, les pays partenaires au niveau national, régional et local, ainsi que la société civile;
- suivent une logique de coordination et de synergies tant entre eux qu'avec les diverses orientations politiques de l'Union en matière d'action extérieure, ainsi qu'avec les programmes d'États membres de l'Union et les bailleurs de fonds internationaux qui traitent des mêmes domaines thématiques et géographiques, sur la base d'objectifs communs, en évitant ainsi tout chevauchement et tout gaspillage de ressources et d'efforts, tout en augmentant les retombées positives des programmes de l'Union;
- offrent des mécanismes permettant de réagir rapidement à des événements imprévus, tels que des transitions politiques dans des pays tiers ou l'apparition de nouveaux défis internationaux exigeant une réaction appropriée de l'Union dans les meilleurs délais, tout en assurant un niveau de prévisibilité suffisant dans l'intérêt des pays partenaires.

Cette approche globale se reflète dans les amendements proposés dans les projets de rapports. En particulier, ces rapports proposent que les deux colégislateurs, à savoir le Parlement européen et le Conseil, délèguent leurs pouvoirs à la Commission pour l'élaboration des documents de programmation stratégique définissant les objectifs, les priorités, les résultats escomptés et les dotations financières, au sens large, et adoptent ces documents en tant qu'actes délégués, de manière à permettre une véritable souplesse, tout en assurant la

légitimité et la transparence démocratiques, en associant, de manière égale, les deux colégislateurs à ce niveau stratégique.

Ces instruments devraient demeurer en vigueur pendant sept ans, ce qui rend encore plus important le contrôle démocratique de leur mise en œuvre. En tant que colégislateur, le Parlement européen est tenu de s'assurer que ces instruments sont mis en œuvre dans l'esprit de l'acte de base. Le Parlement ne doit pas pour autant être associé à la micro-gestion, car il a confiance dans le professionnalisme et l'expertise de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure. Néanmoins, en vue d'atteindre un des principaux objectifs du traité de Lisbonne, qui consiste à surmonter le déficit démocratique de l'Union, les actes délégués sont d'une nécessité absolue.