



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1476 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT

Accompagnant le document

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

on establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries

{COM(2011) 843 final}

{SEC(2011) 1475 final}

1. DEFINITION DU PROBLEME

Le défi fondamental relevé par l'instrument de partenariat proposé est une conséquence de la mondialisation: la texture de l'économie mondiale est en mutation, le pouvoir se déplace, la prospérité se répand. De nouveaux protagonistes dessinent le contour de l'ordre du jour international. Le G20 est l'un des symboles de ce changement: le sentiment qu'un nouvel ordre mondial se met lentement en place en remplaçant les anciennes structures du pouvoir s'inscrit très nettement dans la réalité, même si le rythme du changement peut parfois être exagéré.

Ainsi,

*L'émergence de nouvelles puissances telles que l'Inde et la Chine, ou encore l'Afrique du Sud et le Brésil, a transformé l'ordre mondial, ces pays jouant un rôle de plus en plus important dans l'économie et le commerce à l'échelle internationale, ainsi que dans les enceintes multilatérales (Nations unies, G-20) et dans la recherche de solutions aux défis d'ampleur mondiale. Même si les questions de développement et de lutte contre la pauvreté demeurent essentielles pour ces pays, ils parviennent toutefois à s'extraire peu à peu de leur condition de nations en développement.

*L'UE a mis en place des accords étendus contraignants avec des partenaires-clefs et des économies émergentes en vue de régler les questions d'ordre bilatéral et mondial. La mise en œuvre de ces accords nécessite une panoplie d'instruments et un instrument financier idoine, afin de doter l'UE des moyens de promouvoir ses intérêts dans le monde entier et de traiter les questions planétaires le cas échéant.

*L'actuel instrument de coopération avec les pays industrialisés (IPI) est d'une portée géographique limitée. Il ne couvre que 17 pays et territoires aux revenus élevés, alors que l'instrument de financement de la coopération au développement couvre des pays tels que l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud et le Brésil, mais uniquement pour des dépenses d'aide publique au développement.

*Les relations et les liens économiques entre l'UE et la Russie ont considérablement évolué en soulignant l'importance de la Russie en tant que partenaire stratégique, bien au-delà de la coopération au développement. Le besoin d'aide financière a diminué. La Russie aspire à une relation d'égal à égal et est devenue elle-même un pays donateur. L'instrument de partenariat proposé deviendrait le principal instrument de coopération avec la Russie.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

L'UE a signé une multitude d'accords internationaux avec des pays partenaires dans le monde entier, un niveau inégalé par les différents États membres et qui confère à ces derniers une influence dans presque tous les domaines des relations internationales. Avec 27 États membres agissant dans le cadre de politiques et de stratégies communes, l'UE possède la masse critique lui permettant de relever les défis mondiaux. Elle occupe aussi une position unique pour promouvoir ses règles et ses normes et en faire des normes mondiales grâce à la coopération internationale.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'UE ne possède pas, à l'heure actuelle, d'instrument lui permettant de coopérer avec les nouvelles puissances émergentes et les puissances actuelles sur les questions liées à la défense de ses intérêts fondamentaux et sur les défis communs d'envergure mondiale (comme le changement climatique, par exemple).

Pour le moment, une telle coopération est possible dans le cadre de l'instrument de coopération avec les pays industrialisés (IPI), dont la portée est toutefois limitée à 17 pays fortement industrialisés ou à revenu élevé (tels que les États-Unis, le Japon, la Corée et les États du Golfe).

La coopération avec des pays tels que la Chine, l'Inde et le Brésil relève de l'instrument de financement de la coopération au développement, ce qui signifie que cette coopération se limite aux actions liées directement à la lutte contre la pauvreté et son éradication dans les pays bénéficiaires.

L'instrument de partenariat proposé est conçu de manière à ce que la capacité de l'UE à opérer le plus efficacement possible à l'échelle internationale ne soit plus limitée de la sorte. Il comblerait le fossé décrit ci-dessus et nous permettrait notamment de mener à bien des programmes d'action dépassant la simple coopération au développement avec de nouvelles puissances, tout en nous donnant les moyens de défendre le programme d'action fondamental de l'UE dans le monde avec d'autres pays partenaires, au besoin.

Il s'articulera autour des objectifs spécifiques suivants:

- a) mettre en œuvre la dimension internationale de la stratégie «Europe 2020» en soutenant des stratégies de partenariat de coopération bilatérales, régionales et interrégionales de l'UE, en promouvant des dialogues stratégiques et en élaborant des approches et des réponses collectives vis-à-vis des défis de portée mondiale;
- b) améliorer l'accès au marché et développer les perspectives en matière d'échanges, d'investissements et d'affaires pour les entreprises européennes, les PME notamment, au moyen de partenariats économiques et d'une coopération réglementaire et des entreprises;
- c) renforcer la compréhension de l'UE par la population et sa visibilité, de même que son rôle sur la scène internationale au moyen d'une diplomatie publique et d'une coopération d'ordre éducatif et universitaire et d'actions de sensibilisation visant à promouvoir les valeurs et intérêts de l'Union.

4. OPTIONS ENVISAGEES

Il existe, en principe, quatre options stratégiques: mettre un terme à l'instrument de coopération avec les pays industrialisés; maintenir le statu quo; modifier l'instrument de financement de la coopération au développement, afin de permettre des dépenses autres que d'APD; créer un nouvel instrument fondé sur l'IPI/IPI +.

Après un examen minutieux, il apparaît que ni l'arrêt de l'IPI ni le maintien du statu quo ne sont considérés comme des solutions politiquement viables. Le fait de nous limiter aux seules

dépenses liées à la lutte contre la pauvreté ou de conserver cette seule finalité pour notre coopération avec les puissances émergentes contribuerait à restreindre artificiellement le programme d'action diplomatique de l'UE et à négliger ses intérêts fondamentaux.

L'option consistant à modifier l'instrument de financement de la coopération au développement pour permettre des dépenses n'ayant pas trait à l'aide publique au développement présenterait l'avantage de la cohérence géographique (un instrument par pays), mais les difficultés à gérer un instrument ayant deux objectifs très différents sont considérées comme un handicap majeur.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

ECONOMIQUES:

La mise en œuvre d'un nouvel instrument de partenariat procurerait à l'UE de nouvelles perspectives pour promouvoir ses entreprises (PME en particulier) et ses produits. Il lui donnerait la possibilité financière de soutenir les entreprises européennes dans les pays tiers en fournissant des incitations de nature à renforcer la compétitivité et l'innovation d'une manière devant rester complémentaire par rapport aux actions financées dans le cadre du programme de compétitivité des PME et du programme Horizon 2020 (recherche et innovation). Il soutiendrait les échanges et investissements internationaux de l'UE, ce qui pourrait contribuer à favoriser les investissements étrangers dans l'UE. Nombre de domaines de coopération pourraient être explorés, dont le changement climatique, l'environnement, le rapprochement des réglementations techniques, la normalisation, la responsabilité sociale des entreprises, les droits de propriété intellectuelle, la protection des données personnelles, ainsi que les meilleures pratiques en matière économique, commerciale et financière. Ainsi, la sécurité économique de l'UE pourrait s'en trouver renforcée et de nouveaux emplois pourraient être créés, ce qui, à terme, pourrait contribuer à la croissance économique. Le nouvel instrument pourrait favoriser des formes de coopération économique bien développées entre UE et pays partenaires. Dans ce contexte, il permettrait à l'UE de faire en sorte que l'environnement, l'énergie durable, l'emploi, les valeurs sociales et liées à la protection sociale soient prises en compte comme il se doit dans la conception et la mise en œuvre du programme stratégique.

SOCIALES:

En harmonisant les instruments financiers de l'UE et de ses États membres et en soutenant des activités communes avec d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, le nouvel instrument pourrait avoir une incidence notable sur le tissu social des pays émergents. Il pourrait apporter un soutien à la réforme des systèmes de protection sociale, des politiques nationales de l'emploi, des politiques nationales de formation et de développement des compétences, ainsi que des programmes d'éducation et de recherche et au renforcement des régimes de sécurité sociale nationaux. Sa contribution à la création d'emplois «verts» supplémentaires, à l'augmentation du revenu par habitant et à l'efficacité des stratégies de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté à l'échelon nationale présentera un intérêt. À cet égard, il contribuerait à la réussite de la mise en œuvre du programme d'action sociale international promu par l'Organisation internationale du travail des Nations unies et le G8/G20.

ENVIRONNEMENTALES:

Les partenariats européens viseront, au moyen du nouvel instrument, à encourager et soutenir la croissance et la viabilité environnementale à long terme. À cet égard, le nouvel instrument devrait jouer un rôle majeur en apportant un soutien aux actions et dialogues stratégiques de l'UE et des pays partenaires en matière d'environnement et de changement climatique. L'instrument pourrait soutenir un modèle d'entreprise à faible intensité de carbone en fournissant des incitations au secteur privé européen. Se fondant sur les bons résultats de la conférence des Nations unies sur le changement climatique (COP-16) à Cancún, il pourrait être utilisé pour aider les entreprises européennes à élaborer des politiques efficaces et à moindre coût en vue de réaliser des objectifs respectueux de l'environnement dans les pays partenaires. Il aiderait aussi les économies de pays partenaires à tirer pleinement parti des avantages de l'innovation sur les plans de l'environnement, de l'écologie et de l'efficacité énergétique. Cet instrument pourrait permettre une coopération en vue de mieux comprendre les coûts économiques et sociaux de la disparition de la biodiversité et de la dégradation de l'écosystème dans les pays d'importance planétaire.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

En procédant par élimination, il a été estimé qu'en étendant la portée de l'instrument de financement de la coopération au développement pour couvrir des actions sortant du champ du développement créerait un risque de tension entre différents objectifs et pourrait entraîner d'importants retards dans la prise de décisions et la mise en œuvre. La préférence est allée à la création d'un instrument unique, nouveau et global axé sur la défense des intérêts fondamentaux de l'UE et relevant les défis d'ampleur internationale dont la portée des activités pourrait être définie avec clarté. En conséquence, il est recommandé de proposer un nouvel instrument fondé sur l'IPI/IPI +.

7. SUIVI ET EVALUATION

Budget: 1 000 000 000 EUR sur la période 2014-2020 (soit 1/70, ou 1,4 % environ de l'enveloppe totale prévue pour les dépenses au titre des relations extérieures).

L'instrument de partenariat est un règlement d'habilitation instituant les éléments essentiels et le fondement de l'intervention de l'UE. Les actions exactes sont définies dans le cadre de programmes d'action annuels détaillant les activités à mener par l'UE, y compris les objectifs opérationnels et les résultats attendus. Des indicateurs opérationnels sont fixés à l'heure actuelle, qui prennent en compte les spécificités de l'action en question.

Les progrès obtenus dans la réalisation des trois objectifs spécifiques (voir au point 3 ci-dessus) seront suivis au moyen des indicateurs d'incidence clefs suivants:

- (1) L'influence des politiques de l'UE sur la formulation des politiques dans les principaux pays partenaires sur le plan stratégique couverts par cet instrument.
- (2) La part de l'UE dans le commerce mondial et dans les échanges avec les pays ciblés par les actions relevant de cet instrument.
- (3) La perception de l'UE dans les principaux pays partenaires sur le plan stratégique couverts par cet instrument.

Les indicateurs types utilisés pour mesurer l'incidence des activités de l'instrument de partenariat seront le nombre d'entreprises participantes, l'étendue, la pertinence et la sophistication des activités de soutien, le degré de coopération au sein du réseau des entreprises européennes et la division du travail, la satisfaction des entreprises utilisatrices et la réalisation des objectifs économiques, à savoir l'effet mesurable sur la création d'emplois, le chiffre d'affaires, l'investissement direct à l'étranger des entreprises européennes et l'ensemble des exportations de l'UE vers les marchés cibles. Les indicateurs, tant qualitatifs que quantitatifs, permettant de mesurer l'incidence de ces activités seront liés aux tendances de l'échange de connaissances, au nombre d'échanges universitaires réciproques, ainsi qu'au nombre de participants aux programmes, aux bourses et aux projets universitaires et de recherche communs. Les résultats seront aussi mesurés en fonction de la fréquence et de la qualité de la couverture médiatique, de la demande locale d'activités sponsorisées par l'UE et du taux de participation à des événements organisés par l'UE.