



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.9.2004  
COM(2004) 628 final

2004/0219 (COD)

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de  
voisinage et de partenariat**

(présenté par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **Introduction**

La nouvelle structure proposée pour les instruments financiers, qui devrait devenir opérationnelle dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013 et les raisons justifiant la proposition en cause ont été exposées dans les communications de la Commission au Conseil et au Parlement sur les perspectives financières<sup>1</sup>. La communication préliminaire présentant le règlement concernant l' "Instrument européen de voisinage et de partenariat" (ENPI), ainsi que celles relatives aux trois autres instruments de relations extérieures fournissent des informations complémentaires, plus détaillées, sur la logique étayant les principales caractéristiques de l'instrument. Aussi l'exposé des motifs vise-t-il principalement à expliquer les principaux articles du règlement.

L'ENPI remplacera les programmes géographiques et thématiques existants couvrant les pays concernés. Les aspects extérieurs des politiques internes, dont traite actuellement un instrument spécifique, seront soit intégrés dans des programmes nationaux ou multinationaux, soit, le cas échéant, abordés dans le cadre d'un programme thématique spécifique.

Le volet « coopération transfrontalière » représente un aspect spécifique et innovant de l'ENPI. À ce titre, l'ENPI financera des « programmes conjoints » associant des régions d'États membres et de pays partenaires ayant une frontière commune. Une simplification considérable des procédures et des avantages substantiels en termes d'efficacité en découleront. L'ENPI mettra en œuvre une approche largement fondée sur les principes des « fonds structurels », tels que la programmation, le partenariat et le cofinancement multiannuels adaptés aux particularités des relations extérieures. Le volet « coopération transfrontalière » de l'ENPI sera cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Le titre III comporte un ensemble de dispositions spécifiquement conçues à cet égard. Ces dispositions sont cohérentes avec les dispositions similaires établies pour la coopération transfrontalière dans le cadre des règlements relatifs aux fonds structurels.

### **Commentaires relatifs aux dispositions spécifiques**

#### ***Titre I – Objectifs et principes***

##### *Article premier Objet et domaine d'application*

L'article premier détermine le domaine d'application de l'assistance en soulignant l'importance que revêt la création d'une zone de prospérité et de coopération étroite associant l'Union européenne et les pays voisins, conformément au projet de Constitution.

Les pays partenaires couverts par l'instrument sont énumérés en annexe I. Cette liste s'étend aux pays voisins qui ne bénéficient pas de perspectives d'adhésion et auxquels s'adresse la politique européenne de voisinage. Initialement restreinte aux quatre NEI occidentaux et aux dix pays méditerranéens, cette liste a été étendue, à la suite du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, aux trois pays du Caucase méridional (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie).

---

<sup>1</sup> COM(2004) 101 du 10 février 2004 et COM(2004) 487 du 14 juillet 2004.

L'ENPI couvre la Russie compte tenu du fait que l'Union européenne et la Russie ont décidé de développer leur partenariat stratégique au moyen de la création de 'quatre espaces communs', conformément à la décision prise lors du sommet de Saint-Petersbourg qui s'est tenu en mai 2003, plutôt que dans le cadre établi par la politique européenne de voisinage. L'inclusion du terme « partenariat » dans la dénomination de l'instrument dénote cette particularité. L'assistance aux pays voisins bénéficiant de perspectives d'adhésion, tels que la Turquie ou les pays des Balkans occidentaux, est prévue dans le cadre d'un instrument séparé de préadhésion.

La création d'une zone de bon "voisinage" requiert des ressources destinées à promouvoir la coopération transfrontalière entre les pays partenaires et les États membres afin de promouvoir le développement régional intégré au sein des régions limitrophes concernées et d'éviter l'apparition de nouveaux clivages. En vue d'assurer un appui efficace et efficient à la coopération transfrontalière et de financer des projets communs, l'article premier dispose – ce qui intervient pour la première fois dans un règlement concernant l'assistance – que l'assistance peut être mise en œuvre dans l'intérêt commun des États membres et des pays partenaires. Cette disposition simplifie sensiblement la situation actuelle dans laquelle la coopération transfrontalière aux frontières externes de l'UE se heurte à l'interaction des instruments de financement internes et externes soumis à des règles différentes

Enfin, l'article premier se réfère aux valeurs fondamentales de l'Union à l'égard desquelles les voisins de l'Union ont pris un engagement dans les accords bilatéraux avec l'UE et dans certaines conventions multilatérales ainsi que dans d'autres instruments. Le degré de mise en œuvre de ces engagements variant d'un pays voisin à l'autre, il importe que l'action extérieure de l'Union vise à en promouvoir l'observation par le dialogue et la coopération. Dans des cas extrêmes, l'Union peut recourir à la suspension totale ou partielle de l'assistance, selon la procédure exposée à l'article 29.

#### *Article 2 Portée de l'assistance*

L'article 2 précise les principaux buts de l'assistance et établit un lien entre ces buts et les accords existants avec les pays voisins. Cette disposition reflète le fait que l'instrument est axé sur les politiques, ainsi que l'importance que revêt l'appui à la mise en œuvre de ces accords. Cependant, ce lien n'est pas destiné à exclure la possibilité d'une assistance à des pays tels que le Belarus ou la Libye, où, même en l'absence d'un cadre contractuel, l'assistance peut être utile à la réalisation des objectifs que visent les politiques de l'UE.

En outre, l'article 2 établit, essentiellement à des fins explicatives, une liste d'objectifs pouvant être poursuivis au titre du règlement. Cette liste, non exhaustive, comporte des objectifs propres à la politique européenne de voisinage ainsi que d'autres objectifs de développement à caractère plus classique. Elle reflète la réalité des pays voisins, dont une partie importante est constituée de pays en développement. Le choix des objectifs à poursuivre dans un pays bien déterminé interviendra lors de l'établissement des stratégies nationales et des programmes multiannuels.

#### *Article 3 Cadre politique*

L'article 3 souligne le fait que l'ENPI est conçu comme un instrument politique. Le cadre politique global de la programmation de l'assistance devrait être fixé, compte tenu des accords existants, dans les communications de la Commission et les conclusions du Conseil déterminant la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays voisins. C'est dans ce cadre que

s'inscrit la récente communication de la Commission de mai 2004<sup>2</sup>, suivie des conclusions du Conseil de juin 2004<sup>3</sup> et à laquelle pourrait faire suite une résolution du Parlement européen. Lorsqu'ils existent effectivement, les plans d'action relatifs à la politique européenne de voisinage (ENP), élaborés avec la participation du Conseil et approuvés dans le cadre des conseils d'association/partenariat et de coopération conjoints, institués par les accords bilatéraux entre l'UE et le pays partenaire, constitueront le document fondamental sur lequel reposeront les priorités en matière d'assistance. Ces plans d'action couvrent un ensemble de priorités dont la réalisation rapprochera les pays partenaires de l'Union européenne. En ce qui concerne la Russie, la définition des priorités sera fondée sur les feuilles de route concernant les quatre espaces communs<sup>4</sup>, approuvés par le conseil de partenariat et de coopération.

En l'absence d'accords et/ou de plan d'action ENP, une assistance peut être fournie en particulier pour la coopération transfrontalière et, le cas échéant, pour la réalisation des objectifs fixés en matière de politique communautaire dans les communications appropriées de la Commission.

#### *Article 4 Complémentarité, partenariat et cofinancement*

L'article 4 énonce les principes généraux régissant la mise en œuvre du règlement, à savoir :

- l'assistance complète les mesures nationales afin d'en favoriser les synergies et l'impact;
- l'assistance est établie dans le cadre d'un partenariat entre la Commission et les bénéficiaires et la programmation de l'assistance s'effectue en associant, le cas échéant, les autorités centrales, régionales et locales, la société civile, les partenaires économiques et sociaux;
- l'assistance est cofinancée en vue de favoriser l'appropriation et d'en optimiser l'effet de levier.

Ces principes sont également appliqués dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE et reflètent la double nature d'un instrument donné (politique extérieure et cohésion économique et sociale) lorsqu'il s'agit de financer la coopération transfrontalière et transrégionale entre les pays partenaires et les États membres.

#### *Article 5 Cohérence, complémentarité et coordination*

L'article 5 dispose que l'assistance doit être cohérente avec les politiques de la Communauté et avec les accords auxquels l'Union et les pays partenaires sont parties. Il souligne également la nécessité d'une coordination entre la Communauté, les États membres et d'autres donateurs conformément à l'article 180 du traité et aux positions maintes fois formulées dans les communications de la Commission et dans les conclusions du Conseil.

---

<sup>2</sup> "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation", COM (2004) 373 du 12 mai 2004.

<sup>3</sup> Conseil Affaires générales du 14 juin 2004.

<sup>4</sup> À savoir: un espace économique commun (intégrant l'environnement et l'énergie en y faisant spécifiquement référence), un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure ainsi qu'un espace de recherche et d'éducation, englobant les aspects culturels.

## ***Titre II Programmation et allocation de fonds***

### *Article 6 Type de programmes*

L'article 6 décrit le type de programmes prévoyant une assistance dans le cadre du règlement, à savoir les programmes nationaux/multinationaux, les programmes thématiques et les programmes de coopération transfrontalière.

Les programmes nationaux et multinationaux concernent l'assistance fournie au titre de l'instrument à un seul pays (programme national) ou à un groupe de pays (programmes régionaux ou sous-régionaux). Ils comportent en principe des priorités multiples.

Les programmes thématiques sont en principe destinés à traiter, de manière visible et manifeste, des problèmes globaux présentant un intérêt particulier ou, le cas échéant, les prévisions externes relatives aux politiques internes. Ce point est particulièrement important étant donné qu'à la suite de la simplification des instruments financiers opérant dans le domaine des relations extérieures, les instruments thématiques, tels que LIFE-Pays tiers ou TEMPUS, ne reposeront plus sur une base juridique séparée. Dans la plupart des cas, les programmes thématiques concerneront tous les pays partenaires.

Les régions frontalières éligibles des États membres de l'UE seront couvertes par des programmes de coopération transfrontalière établis dans le cadre du règlement. Il sera également possible d'associer des États membres à des programmes thématiques et/ou multinationaux au travers de la coopération transrégionale. Dans ce cadre, un seul instrument financier, l'ENPI, sera en mesure de financer des projets conjoints auxquels participent des bénéficiaires des pays partenaires et des États membres.

### *Article 7 Programmation et allocation de fonds*

S'inspirant du cadre politique décrit à l'article 3, les documents de stratégie prévoyant des programmes indicatifs multiannuels établiront les priorités relatives à l'assistance et détermineront des enveloppes financières multiannuelles pour ces programmes. Ils seront adoptés par la Commission sur avis du comité dans le cadre de la procédure de gestion. Les enveloppes financières consacrées aux programmes nationaux et multinationaux refléteront non seulement les caractéristiques et la capacité de gestion des pays concernés, mais également le niveau d'ambition du partenariat d'un pays donné avec l'Union européenne.

Le document ou les documents de stratégie concernant la coopération transfrontalière visent principalement l'établissement d'une liste de programmes transfrontaliers "conjoints", leur couverture géographique et leur enveloppe. Ils seront établis compte tenu de la nécessité de respecter pleinement l'approche à caractère ascendant et à moyen terme, axée sur les programmes conduisant à l'élaboration de "programmes conjoints" (titre III). Le Fonds européen de développement régional contribuera aux programmes de coopération transfrontalière selon les dispositions du présent règlement.

## ***Titre III Coopération transfrontalière***

### *Article 8 Éligibilité géographique*

L'article 8 énonce les critères applicables à la définition des unités territoriales des États membres et des pays partenaires qui seront couverts par des programmes de coopération transfrontaliers. Il s'agit notamment de toutes les régions de niveau NUTS III situées le long

de frontières terrestres et de routes maritimes importantes, ainsi que de toute les régions maritimes de niveau NUTS II situées en bordure d'un bassin maritime commun. Les régions voisines peuvent également être associées à la coopération.

#### *Article 9 Programmation*

L'article 9 énonce des dispositions spécifiques, visant l'établissement de programmes conjoints destinés à rapprocher les régions éligibles des États membres et des pays partenaires concernés. En principe, ces programmes sont à caractère bilatéral en ce qui concerne les unités territoriales situées le long de frontières terrestres ou de routes maritimes importantes, et à caractère multilatéral, pour les régions maritimes. Une disposition spécifique (paragraphe 3) a été incluse pour permettre à des pays non couverts par le règlement, notamment la Turquie, à prendre part à des programmes maritimes multilatéraux.

La Commission adoptera des programmes conjoints. Après adoption, les États membres et les pays partenaires concernés sélectionneront les projets qui bénéficieront d'une assistance communautaire.

Le paragraphe 7 introduit une clause de sauvegarde permettant, dans des circonstances exceptionnelles, à des régions frontalières de bénéficier d'une assistance même si un programme conjoint ne peut être établi. Cette disposition présente des garanties lorsqu'une grave crise affectant les relations entre l'Union européenne et un pays partenaire rend impossible l'élaboration d'un programme conjoint.

#### *Article 10 Gestion des programmes*

Selon l'article 10, la gestion des programmes transfrontaliers est assurée conjointement par les États membres et les pays partenaires concernés au travers d'une autorité de gestion conjointe opérant dans le cadre de la gestion partagée et généralement implantée dans un État membre. Ce mode de gestion, qui délègue des tâches d'exécution à l'État membre bénéficiaire, est compatible avec l'approche à caractère ascendant et multiannuel, axée sur les programmes, qui caractérise les programmes de coopération transfrontalière.

L'État membre qui accueille l'autorité de gestion conjointe sera responsable à l'égard de la Commission pour la régularité des opérations financées au titre du programme, conformément à la procédure applicable aux Fonds structurels. Cette disposition a été élaborée en tenant compte, d'une part, du fait que les États membres bénéficient d'une expérience plus importante que les pays partenaires en ce qui concerne la gestion de fonds communautaires et, d'autre part, de l'application par les États membres de procédures de marché public et de contrôle financier alignées sur la législation de l'UE.

Il est toutefois possible d'implanter l'autorité de gestion conjointe dans les pays partenaires conformément à un processus conduisant à l'adoption d'une décision de la Commission confirmant la capacité de l'autorité de gestion conjointe située dans le pays partenaire à gérer les fonds communautaires de manière totalement décentralisée.

#### *Article 11 Règles d'application*

L'article 11 confère à la Commission le pouvoir d'adopter des dispositions d'application dans ce domaine. La Commission adopte ces dispositions sur avis du comité émis dans le cadre d'une procédure de gestion.

## ***Titre IV Mise en oeuvre***

### *Article 12 Adoption des programmes d'action*

L'article 12 prévoit que les décisions de financement prises par la Commission prendront la forme de programmes d'action, par pays et par région, adoptés sur une base annuelle. Ceci est en ligne avec les nouveaux principes introduits dans les plus récents règlements adoptés par la Communauté<sup>5</sup>. S'agissant de décisions prises par la Commission en conformité avec les documents de programmation pluriannuels approuvés par les Etats membres, il n'est pas prévu de soumettre les programmes d'action à la procédure de « comitologie ». La Commission transmettra les programmes d'action aux Etats Membres dans le délai d'un mois à compter de sa décision. Les programmes d'action donneront lieu à la signature de conventions de financement avec les pays et régions partenaires, lorsque approprié, notamment dans le cadre des programmes géographiques. Les programmes d'action pourront être adaptés, le cas échéant, dans le cadre des prérogatives de la Commission. Exceptionnellement, l'article 12 prévoit la possibilité d'adopter des mesures hors programmes d'action selon les mêmes modalités que les programmes d'action. Cette disposition peut s'avérer utile au cas où la Commission souhaiterait mettre rapidement en place un financement alors que le programme d'action n'aurait pas encore été finalisé dans son entièreté.

### *Article 13 Adoption de mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels*

L'article 13 prévoit la possibilité d'adopter des mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels en cas de besoins ou d'évènements imprévus. Cette disposition permet d'accroître la réactivité de la Communauté et introduit la flexibilité nécessaire à une mise en œuvre efficace de l'aide extérieure communautaire, notamment en cas de mesures urgentes. S'agissant de décisions prises par la Commission en dehors de toute programmation pluriannuelle approuvée par les Etats membres, il est prévu de soumettre ces décisions à la procédure de « comitologie » lorsque le montant à financer est supérieur à 15 millions d'euros. C'est ainsi que les mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels sont adoptées par la Commission selon la procédure prévue à l'article 3 de la décision 1999/468/CE, c'est-à-dire après avis d'un comité consultatif composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission (le comité est institué à l'article 26 du règlement). Le comité émet son avis sur les mesures spécifiques, la Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité et l'informe de la façon dont elle a tenu compte de cet avis. La Commission peut procéder à une adaptation des mesures spécifiques selon la même procédure ; cependant, l'avis du comité n'est pas nécessaire dans les cas d'adaptations considérées comme mineures repris au paragraphe (4) de l'article 13.

### *Article 14 Éligibilité*

L'article 14 précise l'ensemble des entités, organismes et institutions éligibles au titre du Règlement. Il prévoit une éligibilité large conformément à la pratique actuelle. Les institutions et organes de l'Union européenne sont aussi éligibles. En ce qui concerne

---

<sup>5</sup> Ex. les règlements MEDA et Tacis.

l'éligibilité aux subventions communautaires, l'article 14 doit être lu au regard de l'article 21 qui précise les règles de participation aux procédures de marchés publics et aux procédures d'octroi de subventions.

#### *Article 15 Types de mesures et article 16 Mesures d'appui*

L'article 15 illustre, sans rechercher l'exhaustivité, à partir des pratiques actuelles, le type de mesures pouvant être financées au titre du Règlement.

Conformément à l'article 16, la Communauté peut financer au titre du Règlement l'ensemble des mesures d'appui nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci. Dans les cas où les mesures d'appui ne sont pas financées directement dans le cadre des programmations pluriannuelles et des programmes d'action le paragraphe (2) de l'article 16 prévoit que les mesures d'appui sont adoptées selon les mêmes modalités que les mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels (voir article 13).

#### *Article 17 Cofinancements et article 18 Gestion*

Conformément à la pratique actuelle et à la volonté des bailleurs de fonds de promouvoir une coordination plus grande des actions de coopération, l'article 17 confirme que les mesures financées peuvent faire l'objet d'un cofinancement (parallèle ou conjoint). Il précise, au paragraphe 3, que, dans ce cas, la Commission peut être amenée à recevoir et gérer des fonds des Etats membres (et notamment de leurs agences publiques et parapubliques), de tout autre Etat tiers bailleurs de fonds, ou des organisations internationales et régionales. Cette disposition permet à la Commission d'agir sur un pied d'égalité avec les autres bailleurs de fonds.

L'article 18 dispose que la Commission peut gérer les mesures prévues par le règlement en recourant aux modes de gestion décrits dans le règlement financier. Conformément à l'article 54, paragraphe 2, du règlement financier, il définit les critères en vertu desquels des tâches d'exécution du budget sont déléguées à des entités nationales établies dans les Etats membres. Il énonce également les critères selon lesquels les pays bénéficiaires opérant dans le cadre de la gestion décentralisée peuvent recourir à leur propre procédure de marchés publics.

#### *Article 19 Engagements budgétaires*

L'article 19 précise que les engagements budgétaires sont effectués sur la base des décisions prises par la Commission au titre des programmes conjoints pour la coopération transfrontalière (article 9), de programmes d'action (article 12), des mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels (article 13), et des mesures d'appui (article 16). Il permet (paragraphe (2)) de répartir les engagements budgétaires en tranches annuelles sur plusieurs années, conformément à l'article 76 du Règlement financier qui autorise cette possibilité si l'acte de base le prévoit. Cette disposition demeure particulièrement utile pour les programmes multiannuels de coopération transfrontalière.

Cette possibilité de répartir les engagements (paragraphe 2)) est conçue pour les programmes de coopération transfrontalières. Elle est essentielle pour l'établissement d'un cadre financier précis et prédéterminé pour la période globale 2007-2013 et la création des conditions nécessaires à la mise en œuvre effective d'une approche multiannuelle, axée sur les

programmes. À ce stade, il n'est pas envisagé d'utiliser ces engagements répartis pour les programmes nationaux, multinationaux ou thématiques.

#### *Article 20 Protection des intérêts financiers de la Communauté*

L'article 20 précise les mesures visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté, et notamment à lui permettre d'effectuer l'ensemble des vérifications nécessaires aux contrôles des activités mises en œuvre.

#### *Article 21 Participation aux appels d'offres et aux contrats*

L'article 21 définit les conditions d'accès aux marchés publics et aux procédures d'octroi de subventions dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement. A ce stade, les dispositions prévues sont conformes à la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès à l'aide extérieure de la Communauté »<sup>6</sup> qui prévoit d'amender les règlements de base des principaux instruments d'aide communautaire en vue d'un plus grand déliement de l'aide. Il est à noter notamment que l'article 21 prévoit la participation aux procédures de marchés publics et d'octroi de subventions aux personnes physiques et morales d'un Etat tiers qui ouvre ses procédures de marchés publics et d'octroi de subventions aux Etats membres de la Communauté. L'article 21 pourra être amendé en tenant compte des conclusions du Conseil et du Parlement européen lors de l'examen du règlement précité.

#### *Article 22 Préfinancements, article 23 Fonds mis à la disposition de la Banque Européenne d'Investissement ou d'autres intermédiaires financiers*

L'article 22 indique les intérêts résultant du préfinancement sont déduits du paiement final.

L'article 23 précise le type de dispositions que la Commission doit adopter, au cas par cas, lorsqu'elle décide de mettre des fonds à la disposition de la Banque européenne d'investissement ou d'autres intermédiaires financiers.

#### *Article 24 Évaluation*

L'article 24 engage la Commission à évaluer périodiquement les résultats des politiques et programmes géographiques et thématiques, des politiques sectorielles, ainsi que l'efficacité de la programmation.

### ***Titre IV Dispositions finales***

#### *Article 25 Rapport annuel*

Conformément aux décisions mises en œuvre à partir de 2001 qui visaient à simplifier et réduire le nombre de rapports transmis au Conseil et au Parlement européen, l'article 26 reconduit la situation présente et prévoit que la Commission transmettra chaque année un rapport au Conseil et au Parlement européen. Le rapport couvrira l'ensemble de l'assistance octroyée par les différents instruments qui opèrent dans le domaine des relations extérieures. Il sera élaboré en tenant compte de l'expérience accumulée depuis 2001 et notamment des observations annuelles du Conseil et du Parlement européen sur la forme et le contenu du rapport.

---

<sup>6</sup> COM(2004) 313 du 26 avril 2004.

### *Article 26 Comitologie*

L'article 26 institue le comité des États membres. Pour les prérogatives du comité, il convient de se référer aux explications concernant les articles 7, 12 et 13.

### *Article 27 Participation d'un pays tiers non éligible au présent règlement*

Afin d'accroître l'efficacité de l'aide communautaire, et notamment afin d'éviter le fractionnement de certains programmes entre plusieurs instruments, l'article 27 élargit les pays pouvant bénéficier de mesures prises au titre du Règlement aux Pays et Territoires d'outre-mer, aux pays éligibles à l'instrument de pré-adhésion et aux pays éligibles à l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique. Cette disposition sera mise en œuvre lorsque le projet ou programme adopté aura un caractère global, régional ou transfrontalier.

### *Article 28 Suspension de l'aide*

L'article 28 définit la procédure applicable en cas de non respect des principes visés au Titre I. Il s'applique en l'absence d'accord de partenariat et de coopération avec un pays partenaire, ou si cet accord ne prévoit pas de procédures pour la suspension de l'aide.

### *Article 29 Montant de référence financière*

L'article 29 fixe le montant de référence financière pour la mise en œuvre du règlement.

### *Article 30 Réexamen*

L'article 30 prévoit la possibilité d'un réexamen, sur proposition de la Commission.

### *Article 31 Abrogation de règlements antérieurs*

L'article 31 abroge les règlements Tacis, MEDA ainsi que, le cas échéant, d'autres règlements.

### *Article 32 Entrée en vigueur*

Le règlement doit entrer en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel, mais il ne sera applicable qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. La raison en est le fait que les règlements abrogés sont encore nécessaires jusqu'à la fin des perspectives financières actuelles, mais, dans l'intervalle, le nouveau règlement peut déjà servir de base légale pour l'élaboration et l'adoption des dispositions d'application, qui devraient intervenir dans les plus brefs délais.

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 179 et 181a,

vu la proposition de la Commission<sup>7</sup>,

statuant conformément à la procédure fixée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit :

- (1) Afin d'améliorer l'efficacité de l'aide extérieure de la Communauté, un nouveau cadre réglementant la planification et la fourniture des activités d'assistance a été envisagé. Le règlement (CE) n° ... du Conseil vise à instaurer un instrument de préadhésion (IPA), couvrant l'assistance de la Communauté aux pays candidats et aux pays candidats potentiels<sup>8</sup>. Le règlement (CE) n° ... du Parlement européen et du Conseil du ... introduit l'instrument de financement de la coopération au développement européen et de la coopération économique<sup>9</sup>. Le présent règlement constitue le troisième instrument général soutenant directement les politiques extérieures européennes.
- (2) Le Conseil européen, réuni à Copenhague les 12 et 13 décembre 2002, a confirmé que l'élargissement de l'Union européenne représentait une occasion importante de faire progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs politiques et économiques communes, et que l'Union demeurerait résolue à éviter la formation de nouveaux clivages en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union.
- (3) Le Conseil européen, qui s'est tenu à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, a réaffirmé l'importance accordée au renforcement de la coopération avec ces voisins, grâce au partenariat et à l'appropriation commune et sur la base des valeurs communes de la démocratie et du respect des droits de l'homme.
- (4) Les relations privilégiées entre l'Union européenne et ses voisins reposeront sur des engagements à l'égard des valeurs communes, notamment la démocratie, l'État de

---

<sup>7</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>8</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>9</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme, ainsi qu'à l'égard des principes présidant à l'économie de marché, au libre-échange, au développement durable, et de la lutte contre la pauvreté.

- (5) En Europe orientale et dans le Caucase méridional, les accords de partenariat et de coopération constituent la base de relations contractuelles. En Méditerranée, le partenariat euro-méditerranéen (le "processus de Barcelone") trace le cadre régional de la coopération, que vient compléter un réseau d'accords d'association.
- (6) Au titre de la politique européenne du voisinage, l'Union européenne et les pays partenaires définissent conjointement un ensemble de priorités à intégrer dans une série de plans d'action arrêtés d'un commun accord, qui couvrent certains domaines-clés d'actions spécifiques, notamment le dialogue et la réforme politiques, la réforme commerciale et économique, le développement socio-économique équitable, la justice et les affaires intérieures, l'énergie, les transports, la société de l'information, l'environnement, la recherche et l'innovation et les contacts entre les peuples. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs prioritaires aideront à tirer pleinement parti des accords de partenariat et de coopération ainsi que des accords d'association.
- (7) Afin de soutenir l'engagement des pays partenaires en faveur de valeurs et de principes communs ainsi que leurs efforts visant à la mise en oeuvre des plans d'action, la Communauté doit être en mesure de fournir une assistance à ces pays et de promouvoir différents types de coopération au sein de ceux-ci ainsi qu'entre eux et les États membres, l'objectif étant de créer une zone de stabilité, de sécurité et de prospérité commune, dotée d'un niveau élevé de coopération économique et d'intégration politique.
- (8) Il y a lieu de veiller à ce que le soutien fourni aux pays en développement voisins dans le cadre établi par la politique européenne de voisinage soit cohérent avec les objectifs et les principes de la politique communautaire de développement, énoncés dans la déclaration conjointe de la Commission et du Conseil, du 10 novembre 2000, concernant la politique communautaire de développement.
- (9) L'Union européenne et la Russie ont décidé d'élaborer leur partenariat de stratégie spécifique au moyen de la création de quatre espaces communs, et une assistance communautaire sera mise en oeuvre pour soutenir le développement de ce partenariat et pour promouvoir la coopération transfrontalière entre la Russie et ses voisins de l'Union européenne.
- (10) En ce qui concerne les partenaires méditerranéens, l'assistance et la coopération devraient intervenir au titre du partenariat euro-méditerranéen établi par la déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995 et sur la base de l'accord conclu dans ce cadre en ce qui concerne l'établissement d'une zone de libre-échange pour les marchandises et le lancement d'un processus de libéralisation asymétrique.
- (11) Il importe de promouvoir la coopération aux frontières extérieures de l'Union européenne comme au sein des pays partenaires, notamment de ceux qui sont proches du point de vue géographique.

- (12) Afin d'éviter la création de nouveaux clivages, il s'avère particulièrement important de supprimer les obstacles à une coopération transfrontalière efficace le long des frontières extérieures de l'Union européenne. La coopération transfrontalière devrait contribuer au développement régional intégré et durable des régions frontalières voisines et à l'intégration territoriale harmonieuse dans toute la Communauté et avec les pays voisins. Le meilleur moyen d'atteindre cette finalité est de lier les objectifs de politique extérieure à une cohésion économique et sociale durable du point de vue de l'environnement.
- (13) En vue d'aider les pays partenaires voisins à réaliser leurs objectifs et de promouvoir la coopération entre eux et les États membres, il est souhaitable d'établir un instrument unique axé sur les politiques qui remplacera certains des instruments existants, assurant la cohérence et simplifiant la programmation et la gestion de l'assistance.
- (14) Cet instrument soutiendra également la coopération transfrontalière entre les pays partenaires et les États membres en offrant des avantages substantiels en termes d'efficacité grâce à l'unicité du mécanisme de gestion et de l'ensemble des procédures. Il reposera sur l'expérience résultant de la mise en oeuvre des programmes de voisinage au cours de la période 2004-2006 et fonctionnera sur la base de principes tels que la programmation, le partenariat et le cofinancement multiannuels.
- (15) Le présent règlement établit, pour la période 2007-2013, une enveloppe financière qui constitue, pour l'autorité budgétaire, une référence privilégiée selon le point 33 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.
- (16) Les mesures nécessaires à la mise en oeuvre du présent règlement doivent être adoptées conformément à la décision 1999/468 du Conseil, du 28 juin 1999<sup>10</sup>, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.
- (17) Le recours à la procédure de gestion présente un intérêt pour la définition de règles de mise en oeuvre qui régiront l'exécution de la coopération transfrontalière et pour l'adoption de documents définissant les aspects stratégiques et les objectifs globaux qui orientent l'attribution de l'assistance communautaire à un pays, à une région ou à un domaine thématique spécifique. Des mesures ponctuelles non inspirées par des documents stratégiques et dont l'intérêt dépasse un seuil établi peuvent être arrêtées par procédure de consultation, dans des cas justifiés par la Commission.
- (18) Étant donné que l'action proposée a pour objectif de promouvoir une coopération accrue et une intégration économique progressive entre l'Union européenne et ses pays voisins, que cet objectif ne saurait être atteint à un degré suffisant par les États membres mais qu'il pourrait être mieux réalisé à l'échelle communautaire compte tenu de l'ampleur de la tâche, la Communauté est autorisée à prendre des mesures selon le principe de proportionnalité défini à l'article 5 (2) du traité CE. Conformément au principe ainsi établi, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

---

<sup>10</sup> JO L 184 du 17.7 1999, p. 23.

- (19) Le présent règlement impose l'abrogation du règlement (CEE) 1762/92 du Conseil, du 29 juin 1992, concernant l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclus par la Communauté avec des pays tiers méditerranéens<sup>11</sup>, du règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil, du 23 juillet 1996, relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen<sup>12</sup>, du règlement (CE, Euratom) 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale<sup>13</sup> et du règlement (CE) 1734/94 du Conseil, du 11 juillet 1994, relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés<sup>14</sup>,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

## TITRE I

### OBJECTIFS ET PRINCIPES

#### *Article premier*

##### Objet et domaine d'application

- (1) Le présent règlement crée un instrument de voisinage et de partenariat destiné à fournir une assistance (ci-après dénommée 'assistance communautaire') en vue de l'établissement d'une zone de prospérité et de bon voisinage couvrant l'Union européenne et les pays énoncés en annexe 1 (ci-après dénommés 'pays partenaires').
- (2) L'assistance communautaire est mise en œuvre au profit des pays partenaires. L'assistance communautaire peut être mise en œuvre dans l'intérêt commun des États membres et des pays partenaires dans le but de promouvoir la coopération trans régionale définie à l'article 6.
- (3) L'Union se fonde sur les valeurs que sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, et cherche à promouvoir ces valeurs auprès des pays voisins au travers du dialogue et de la coopération.

#### *Article 2*

##### Portée de l'assistance

- (1) Au titre de l'instrument de voisinage et de partenariat, l'assistance communautaire favorise le renforcement de la coopération et l'intégration économique progressive entre l'Union européenne et les pays partenaires, et notamment la mise en œuvre

---

<sup>11</sup> JO L 181 du 1.7.1992, p. 1.

<sup>12</sup> JO L 189 du 30.7.1996, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2698/2000 (JO L 311 du 12.12.2000, p. 1).

<sup>13</sup> JO L 12 du 18.1.2000, p. 1.

<sup>14</sup> JO L 182 du 16.7.1994, p. [...]. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 669/2004 (JO L 105 du 14.4.2004, p. 1).

d'accords de partenariat et de coopération, d'accords d'association ou d'autres accords existants et à venir.

- (2) L'assistance communautaire est mise en oeuvre pour soutenir des mesures visant à atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
- (a) promouvoir le dialogue et la réforme politiques;
  - (b) favoriser le rapprochement des textes législatifs et réglementaires dans tous les domaines appropriés, et notamment encourager la participation progressive des pays partenaires au marché intérieur et l'intensification des échanges;
  - (c) consolider les institutions et les organismes nationaux chargés de l'élaboration et de la mise en oeuvre effective de politiques dans les domaines sur lesquels portent l'accord d'association, de partenariat et de coopération et d'autres accords analogues à venir;
  - (d) stimuler le développement durable;
  - (e) favoriser la protection de l'environnement et la bonne gestion des ressources naturelles;
  - (f) soutenir des politiques visant à atténuer la pauvreté;
  - (g) soutenir des politiques visant à promouvoir le développement social et l'égalité des sexes, l'emploi et la protection sociale, notamment le dialogue social, le respect des droits syndicaux et des normes fondamentales du travail;
  - (h) appuyer des politiques tendant à promouvoir la santé, l'éducation et la formation;
  - (i) assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et encourager le processus de démocratisation, notamment par des actions d'observation et d'assistance électorales;
  - (j) stimuler le développement de la société civile;
  - (k) favoriser le développement d'une économie de marché, notamment de mesures tendant à soutenir le secteur privé, à encourager l'investissement et à promouvoir le commerce mondial;
  - (l) encourager la coopération dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports, concernant notamment les interconnexions, les réseaux et leur exploitation, la sécurité et la sûreté dans le domaine des transports internationaux et de l'exploitation de l'énergie, des sources d'énergie renouvelables, l'efficacité énergétique et les transports propres;
  - (m) fournir un appui à des actions ayant pour objet d'accroître la sécurité alimentaire pour les citoyens, notamment dans les domaines sanitaire et phytosanitaire;

- (n) veiller à une gestion frontalière efficace et sûre;
- (o) encourager la coopération dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures, notamment le droit d'asile et la migration, les actions destinées à combattre et à prévenir le terrorisme et le crime organisé du point de vue, entre autres, de leurs aspects financiers, du blanchiment d'argent et de la fraude fiscale;
- (p) soutenir la coopération administrative de façon à améliorer la transparence et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité, et de lutter ainsi contre la fraude et l'évasion fiscale;
- (q) stimuler la participation à des activités communautaires de recherche et d'innovation;
- (r) encourager la coopération entre les États membres et les pays partenaires dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la mobilité des enseignants, des chercheurs et des étudiants;
- (s) stimuler la compréhension interculturelle, les contacts entre les peuples, la coopération entre les sociétés civiles, ainsi que les échanges de jeunes;
- (t) renforcer la participation des pays partenaires aux programmes et aux agences communautaires;
- (u) donner l'impulsion à la coopération transfrontalière pour promouvoir le développement économique, social et environnemental durable des régions frontalières;
- (v) faire progresser la coopération et l'intégration régionales;
- (w) fournir un appui dans les situations de post-crisis, notamment une aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, et contribuer à la prévention des conflits et à l'état de préparation aux catastrophes;
- (x) donner une impulsion à la communication et promouvoir les échanges au sein des partenaires sur les mesures et activités financées au titre des programmes;
- (y) aborder des problèmes thématiques communs dans des domaines d'intérêt mutuel et soutenir tout autre objectif relevant du domaine d'application du présent règlement.

### *Article 3*

#### Cadre politique

Les accords de partenariat et de coopération, les accords d'association ou d'autres accords existants ou à venir qui pourraient établir des liens avec les pays partenaires, ainsi que les communications de la Commission et les conclusions du Conseil décrivant les orientations de la politique de l'Union européenne à l'égard de ces pays tracent un cadre politique global pour la programmation de l'assistance au titre du présent règlement. Des plans d'actions arrêtés

conjointement ou d'autres documents équivalents constituent un élément de référence essentiel pour la définition des priorités relatives à l'assistance.

#### *Article 4*

##### Complémentarité, partenariat et cofinancement

- (1) L'assistance communautaire accordée au titre du présent règlement est en principe conçue pour fournir un complément ou une contribution aux mesures nationales, régionales ou locales correspondantes.
- (2) L'assistance communautaire prévue au titre du présent règlement s'inscrit en principe dans le cadre d'un partenariat entre la Commission et les bénéficiaires. Le partenariat associe, le cas échéant, des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux, la société civile et d'autres organismes compétents.
- (3) Les pays bénéficiaires font participer, le cas échéant, les partenaires, notamment à l'échelon régional et local, à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des programmes et des projets.
- (4) L'assistance communautaire octroyée au titre du présent règlement est en principe cofinancée par les pays bénéficiaires au moyen de fonds publics, de contributions provenant des bénéficiaires ou d'autres sources.

#### *Article 5*

##### Cohérence, comptabilité et coordination

- (1) Les programmes et les projets financés au titre du présent règlement sont cohérents avec les politiques communautaires. Ils se conforment aux accords que la Communauté et les États membres ont conclus avec les pays partenaires et respectent les engagements résultant d'accords multilatéraux auxquels ceux-ci sont parties.
- (2) La Commission et les États membres assurent la cohérence entre l'assistance communautaire accordée au titre du présent règlement et l'assistance financière que fournissent la Communauté et les États membres au moyen d'autres instruments financiers internes et externes, ainsi que la Banque européenne d'investissement.
- (3) La Commission et les États membres assurent la coordination de leurs programmes d'assistance en vue d'intensifier l'efficacité et l'efficience de l'octroi de l'assistance par une harmonisation progressive des politiques et procédures. La coordination présuppose un échange fréquent et régulier d'informations, notamment sur le terrain, et constitue une mesure importante dans le cadre du processus de programmation appliqué par les États membres et la Communauté.
- (4) En liaison avec les États membres, la Commission prend les initiatives qui s'imposent pour assurer une coordination et une coopération efficaces avec des organisations et des entités multilatérales et régionales, telles que les institutions

financières internationales, les agences des Nations unies, les fonds et programmes, ainsi que les donateurs non communautaires.

## TITRE II

### PROGRAMMATION ET ALLOCATION DE FONDS

#### *Article 6*

##### Type of programmes

- (1) L'assistance communautaire est prévue, au titre du présent règlement, dans le cadre :
  - (a) de programmes nationaux ou multinationaux, couvrant l'assistance à un pays partenaire ou traitant de la coopération régionale et sous-régionale entre deux ou plusieurs pays partenaires et auxquels les États membres peuvent participer;
  - (b) de programmes thématiques, abordant un ou plusieurs problèmes spécifiques communs à plusieurs pays partenaires et qui peuvent concerner un ou plusieurs États membres;
  - (c) de programmes de coopération transfrontalière, couvrant la coopération entre, d'une part, un ou plusieurs États membres et, d'autre part, un ou plusieurs pays partenaires, dans des régions limitrophes de leur partie commune de la frontière extérieure de l'Union européenne.
- (2) Au titre du présent règlement, une assistance communautaire peut être fournie en faveur de la coopération transrégionale entre les pays partenaires et les États membres, dans le cadre de programmes thématiques et de programmes multinationaux portant sur la coopération régionale et sous-régionale.

#### *Article 7*

##### Programmation et allocation de fonds

- (1) Pour les programmes nationaux ou multinationaux et les programmes thématiques, des documents de stratégie sont adoptés, conformément à la procédure de l'article 26, paragraphe 2. Les documents de stratégie reflètent le cadre politique et les plans d'action visés à l'article 3. Les documents de stratégie sont établis pour une période compatible avec les priorités fixées dans le cadre politique et comportent des programmes indicatifs multiannuels dotés d'enveloppes financières indicatives multiannuelles. Ils sont réexaminés, s'il y a lieu, selon la procédure de l'article 26, paragraphe 2.
- (2) Dans le cadre de l'élaboration des programmes nationaux ou multinationaux, la Commission détermine les enveloppes à consacrer à chaque programme en prenant en considération les caractéristiques spécifiques et les besoins du pays ou de la région concernés, le niveau d'ambition du partenariat de l'Union européenne avec un pays donné, la capacité de gestion et les possibilités d'absorption de fonds.

- (3) Dans le cadre exclusif de la coopération transfrontalière et en vue de l'établissement de la liste de programmes conjoints visés à l'article 9, paragraphe 1, de leur enveloppe indicative multiannuelle et des unités territoriales éligibles au bénéfice de chaque programme, l'adoption d'un ou, le cas échéant, de plusieurs documents de stratégie spécifiques intervient selon la procédure de l'article 26, paragraphe 2. Le(s) document(s) de stratégie spécifique en cause couvre(nt), en principe, une période de sept ans allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013.
- (4) Le Fonds européen de développement régional contribue aux programmes de coopération transfrontalière établis et mis en œuvre conformément aux dispositions du présent règlement. Le budget global à allouer aux programmes de coopération transfrontalière, comprenant la contribution du Fonds européen de développement régional, est au moins équivalent au double du montant fixé dans les dispositions applicables à la gestion des frontières avec les pays partenaires du règlement (CE) n° ... du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, sur le Fonds social européen et sur le Fonds de cohésion pour les frontières avec les pays partenaires.
- (5) En cas de crise, de menace affectant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, un réexamen ponctuel des documents de stratégie peut avoir lieu conformément à la procédure d'urgence. Ce réexamen doit veiller à assurer la cohérence entre l'assistance communautaire prévue au titre du présent règlement et l'assistance fournie dans le cadre d'autres instruments financiers de la Communauté, notamment le règlement (CE) n° ... établissant un instrument de stabilité.

### TITRE III

## COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

### *Article 8*

#### Éligibilité géographique

- (1) Les programmes de coopération transfrontalière visés à l'article 6 , paragraphe 1, point c), peuvent couvrir toutes les frontières terrestres et toutes les zones maritimes situées en bordure d'un bassin maritime commun. Les unités territoriales suivantes peuvent bénéficier de l'assistance prévue sous ce titre :
  - (a) toutes les unités territoriales de niveau NUTS III ou équivalent, situées le long des frontières terrestres entre les États membres et les pays partenaires;
  - (b) toutes les unités territoriales de niveau NUTS III ou équivalent, situées le long de routes maritimes importantes;
  - (c) toutes les unités territoriales côtières de niveau NUTS II ou équivalent, situées en bordure d'un bassin maritime commun aux États membres et aux pays partenaires.
- (2) Dans des cas particuliers, l'éligibilité peut être étendue aux unités territoriales limitrophes de celles visées au paragraphe 1.

- (3) La liste des routes maritimes importantes est définie par le Commission dans le document de stratégie visé à l'article 7, paragraphe 3, sur la base de la distance et d'autres critères géographiques et économiques pertinents.

### *Article 9*

#### Programmation

- (1) La coopération transfrontalière prévue par le présent règlement est menée dans le cadre de programmes multiannuels qui régissent la coopération au niveau d'une frontière ou d'un groupe de frontières et comportent des actions pluriannuelles visant à répondre à un ensemble cohérent de priorités pouvant être mises en œuvre grâce à l'assistance communautaire (ci-après dénommés : 'programmes conjoints'). Les programmes conjoints reposent sur le document de stratégie ou les documents de stratégie spécifique visés à l'article 7, paragraphe 3.
- (2) Les programmes conjoints établis pour les frontières terrestres et les routes maritimes sont établis par frontière et comprennent un ensemble d'unités territoriales éligibles appartenant à un ou plusieurs États membres et à un ou plusieurs pays partenaires. Les programmes conjoints relatifs aux régions côtières sont à caractère multilatéral et comportent des unités territoriales éligibles situées en bordure d'un bassin maritime commun appartenant à plusieurs pays participants, comprenant au moins un État membre et un pays partenaire.
- (3) Les pays autres que les pays participants, situés en bordure d'un bassin maritime commun couvert par un programme conjoint est appliqué peuvent être associés à ce programme conjoint et bénéficier de l'assistance communautaire dans les conditions fixées par les règles d'application énoncées à l'article 11.
- (4) Dans l'année qui suit l'approbation du document de stratégie visé à l'article 7, paragraphe 3, les pays participants soumettent conjointement à la Commission des propositions de programmes conjoints. La Commission adopte chaque programme conjoint après en avoir vérifié l'adéquation avec le présent règlement, ainsi qu'avec les règles d'application. Le réexamen des programmes conjoints peut intervenir à tout moment à l'initiative des pays participants ou de la Commission.
- (5) Le réexamen des programmes conjoints peut intervenir à l'initiative des pays participants ou de la Commission afin de prendre en considération la modification des priorités de la coopération, l'évolution socio-économique, les résultats relevés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures concernées et du processus de suivi et d'évaluation, ainsi que la nécessité d'adapter les montants de l'aide disponible et de réaffecter les ressources.
- (6) Après adoption des programmes conjoints, la Commission conclut une convention de financement avec les pays participants conformément aux dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

- (7) Les pays participants sélectionnent conjointement, compte tenu du principe de partenariat, les actions qui sont en adéquation avec les priorités et les mesures du programme conjoint qui bénéficiera de l'assistance communautaire.
- (8) Dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'un programme conjoint ne peut être établi en raison de problèmes ayant trait aux relations entre pays participants, la Commission peut adopter un programme qui n'est pas conjoint au sens du présent article, mais qui permet à la région ou aux régions frontalières de l'État membre concerné de bénéficier de l'assistance prévue au titre du présent règlement.

#### *Article 10*

##### Gestion des programmes

- (1) Les programmes conjoints sont en principe mis en oeuvre dans le cadre de la gestion partagée, exercée par une autorité de gestion commune qui est généralement implantée dans un État membre.
- (2) Les pays participants peuvent, à titre exceptionnel, proposer à la Commission d'implanter l'autorité de gestion commune dans un pays partenaire, à condition que l'organisme désigné soit en mesure de respecter pleinement les critères énoncés dans les dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 1605/2002.
- (3) On entend par 'autorité de gestion conjointe' toute autorité publique ou privée et tout organisme, notamment l'État lui-même, opérant au niveau national, régional ou local, désignés conjointement par l'État membre ou les États membres et le pays ou les pays partenaires participant à un programme conjoint, dotés de la capacité financière et administrative nécessaire pour gérer l'assistance communautaire et légalement habilités à conclure les accords requis aux fins du présent règlement.
- (4) L'autorité de gestion conjointe est chargée de la gestion et de la mise en oeuvre du programme conjoint selon le principe de saine gestion financière et d'assurer la légalité et la régularité des opérations. À cette fin, elle met en place des systèmes et normes appropriés de gestion, de contrôle et de comptabilité.

#### *Article 11*

##### Règles d'application

- (1) Des règles d'application fixant des dispositions spécifiques relatives à l'application du présent titre sont adoptées selon la procédure de l'article 26, paragraphe 2.
- (2) Les règles d'application portent sur les critères et les procédures d'allocation de fonds, le taux de cofinancement, la préparation de programmes conjoints, la sélection de projets conjoints, la gestion technique et financière de l'assistance, le contrôle et l'audit financiers, le suivi et l'évaluation, la visibilité et la publicité.

TITRE IV  
MISE EN OEUVRE

*Article 12*

Adoption des programmes d'action

- (1) La Commission adopte, normalement sur une base annuelle, des programmes d'action établis sur la base des documents de stratégie visés à l'Article 7, paragraphe 1.

A titre exceptionnel, notamment dans les cas où un programme d'action n'aurait pas encore été adopté, la Commission peut adopter, sur base des documents de stratégie et programmes indicatifs pluriannuels visés à l'Article 7, des mesures hors programmes d'action, selon les mêmes règles et modalités que les programmes d'action.

- (2) Les programmes d'action déterminent les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention, les résultats attendus, les modes de gestion, ainsi que le montant global du financement prévu. Ils contiennent une description des actions à financer, une indication des montants de financement correspondants et un calendrier indicatif de leur mise en œuvre.
- (3) Concernant la coopération transfrontalière, la Commission adopte des programmes conjoints conformément aux procédures visées à l'article 9.
- (4) La Commission transmet les programmes d'action et les programmes conjoints pour la co-opération transfrontalière, pour information, aux Etats membres dans le délai d'un mois, à compter de sa décision.

*Article 13*

Adoption des mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels

- (1) En cas de besoins ou d'événements imprévus, la Commission adopte des mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels, ci-après dénommées « mesures spécifiques ».

Les mesures spécifiques peuvent également financer les actions permettant de faciliter la transition de l'aide d'urgence aux activités de développement à long terme, y compris celles visant à mieux préparer les populations aux crises récurrentes.

- (2) Lorsqu'elles sont supérieures à 15 millions d'euros, les mesures spécifiques sont adoptées par la Commission selon la procédure consultative visée à l'article 26 (3).

Les modifications des mesures spécifiques tel que les adaptations techniques, l'extension de la période de mise en œuvre, la réallocation des crédits à l'intérieur du budget prévisionnel, l'augmentation du budget d'un montant inférieur à 20% du budget initial, sont effectuées sans nécessité de recourir à la procédure visée à l'article 26 (3), pour autant que ces modifications n'affectent pas les objectifs initiaux établis dans la décision de la Commission.

- (3) Les mesures spécifiques déterminent les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention, les résultats attendus, les modes de gestion, ainsi que le montant global du financement prévu. Ils contiennent une description des actions à financer, une indication des montants de financement correspondants et du calendrier indicatif de leur mise en œuvre.
- (4) La Commission transmet les mesures spécifiques, pour information, aux Etats Membres dans le délai d'un mois à compter de sa décision.

#### *Article 14*

#### Éligibilité

- (1) Peuvent être éligibles à un financement dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'action, des programmes conjoints de coopération transfrontalière ou des mesures spécifiques :
  - (a) les pays et régions partenaires, et leurs institutions;
  - (b) les entités décentralisées des pays partenaires tel que régions, départements, provinces et municipalités;
  - (c) les organismes mixtes institués par les pays et régions partenaires et la Communauté;
  - (d) les organisations internationales, y compris les organisations régionales, les organisations, services ou missions relevant du système des Nations Unies, les institutions financières internationales et les banques de développement, dans la mesure où ils contribuent aux objectifs du présent règlement;
  - (e) les institutions et les organes de la Communauté uniquement dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'appui visées à l'Article 16;
  - (f) les agences de l'Union Européenne;
  - (g) les entités ou organismes suivants des Etats membres, des pays et régions partenaires ou de tout autre Etat tiers en conformité avec les règles sur l'accès à l'aide extérieure de la Communauté visées à l'Article 21, dans la mesure où ils contribuent aux objectifs du présent règlement :
    - i. les organismes publics ou parapublics, les administrations ou les collectivités locales et leurs regroupements;

- ii. les sociétés, entreprises et autres organisations et agents économiques privés;
  - iii. les institutions financières octroyant, promouvant et finançant des investissements privés dans les pays et régions partenaires;
  - iv. les acteurs non étatiques définis au paragraphe (2);
  - v. les personnes physiques ;
- (h) les acteurs non étatiques suivants :
- i. les organisations non gouvernementales;
  - ii. les organisations de populations autochtones;
  - iii. les groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux;
  - iv. les coopératives, les syndicats, les organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux;
  - v. les organisations locales (y inclus les réseaux) qui œuvrent dans le domaine de la coopération et de l'intégration régionales décentralisées;
  - vi. les organisations de consommateurs, les organisations de femmes ou de jeunes, les organisations d'enseignement, culturelles, de recherche et scientifiques;
  - vii. les universités;
  - viii. les églises et associations ou communautés religieuses;
  - ix. les médias;
  - x. toute associations non gouvernementales et fondations indépendantes susceptibles d'apporter leur contribution au développement.
- (i) Le cas échéant, tous organismes, entités ou acteurs nécessaires pour atteindre les objectives du présent règlement.

#### *Article 15*

##### Types de mesures

- (1) L'assistance communautaire est mise en œuvre pour financer des programmes, des projets et tout type de mesure contribuant à la réalisation des objectifs du présent règlement. Elle est octroyée sous forme d'aides non remboursables.
- (2) Le recours à l'assistance communautaire peut également intervenir :
  - (a) pour le financement de mesures de coopération administrative ciblées, auxquelles participent des experts du secteur public envoyés par les

États membres conformément aux dispositions spécifiques arrêtées en la matière;

- (b) pour des appuis budgétaires sectoriels ou généraux, lorsque la gestion des dépenses publiques de l'État partenaire est suffisamment transparente, fiable et efficace et lorsque des politiques sectorielles ou macroéconomiques bien définies, établies par l'État partenaire et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds, notamment les institutions financières internationales, ont été mises en place;
- (c) pour les programmes d'allègement de la dette;
- (d) pour les apports en faveur de la Banque européenne d'investissement ou d'autres intermédiaires financiers selon les dispositions de l'article 24, pour le financement par emprunt, la prise de participations, les fonds de garantie ou les fonds de placement;
- (e) pour les bonifications d'intérêts, notamment dans le cadre des prêts environnementaux;
- (f) pour la fourniture d'une assurance contre les risques non commerciaux;
- (g) pour les apports en faveur d'un fonds établi par des organisations internationales et régionales, d'autres donateurs ou les pays partenaires;
- (h) pour la participation au capital d'institutions financières internationales ou de banques de développement régional;
- (i) pour le financement des coûts nécessaires à la gestion et à la supervision efficaces de projets et de programmes de la part des pays bénéficiant de l'assistance communautaire;
- (j) sous forme d'aide alimentaire;
- (k) à d'autres fins, le cas échéant.

#### *Article 16*

##### Mesures d'appui

- (1) Le financement communautaire peut également couvrir les dépenses afférentes aux actions de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation, directement nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement et à la réalisation de ses objectifs, notamment, des études, des réunions, des actions d'information, de sensibilisation, de formation et de publication, des dépenses liées aux réseaux informatiques visant l'échange d'informations, ainsi que toute autre dépense d'assistance administrative et technique à laquelle peut recourir la Commission pour la gestion du programme. Elle comprend également les dépenses d'appui administratif des délégations de la Commission, qui s'avèrent nécessaires pour la gestion des actions financées dans le cadre du présent règlement.

- (2) L'ensemble de ces mesures d'appui ne font pas nécessairement l'objet d'une programmation pluriannuelle et peuvent donc être financés en dehors des documents de stratégie et programmes indicatifs pluriannuels. Cependant, elles peuvent aussi être financées sous les programmes indicatifs pluriannuels. La Commission adopte des mesures d'appui non couvertes par des programmes indicatifs pluriannuels selon les dispositions prévues à l'article 13.

#### *Article 17*

##### Cofinancements

- (1) Les mesures financées au titre du présent Règlement peuvent faire l'objet d'un cofinancement, notamment avec :
- (a) les États membres, et notamment leurs agences publiques et parapubliques;
  - (b) tout autre Etat tiers bailleurs de fonds, et notamment leurs agences publiques et parapubliques, les organisations internationales y compris régionales, et notamment les institutions financières internationales et régionales;
  - (c) les sociétés, entreprises et autres organisations et agents économiques privés, et les autres acteurs non étatiques;
  - (d) les pays ou régions partenaires bénéficiaires des fonds.
- (2) Dans le cas du cofinancement parallèle, le projet ou programme est scindé en plusieurs sous projets clairement identifiables qui sont chacun financés par les différents partenaires assurant le cofinancement de sorte que la destination du financement reste toujours identifiable. Dans le cas du cofinancement conjoint, le coût total du projet ou programme est réparti entre les partenaires assurant le cofinancement et les ressources sont mises en commun, de sorte qu'il n'est pas possible d'identifier la source de financement d'une activité spécifique dans le cadre du projet ou programme
- (3) Dans le cas de cofinancement conjoint, la Commission peut recevoir et gérer des fonds au nom des entités visées au paragraphe (1) a et b pour la mise en œuvre d'actions conjointes. Tels fonds seront traités tel que recettes affectés conformément à l'Article 18 du Règlement (CE) No 1605/2002.

#### *Article 18*

##### Gestion

- (1) La Commission met en oeuvre les actions prévues par le présent règlement, conformément au règlement (CE) n° 1605/2002.
- (2) La Commission peut confier des tâches de puissance publique et notamment des tâches d'exécution budgétaire aux organismes visés à l'article 54, paragraphe 2, point c, du règlement (CE) n° 1605/2002, en cas de cofinancement et dans d'autres cas, dûment justifiés.

- (3) La Commission peut conclure avec les pays partenaires des accords-cadres concernant la mise en œuvre de l'assistance communautaire.
- (4) En cas de gestion décentralisée, la Commission peut décider de recourir aux procédures de passation de marché ou d'octroi de subventions du pays ou région partenaire bénéficiaire des fonds, à condition que
  - les procédures du pays ou de la région partenaire bénéficiaire des fonds respectent les principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination, et empêchent tout conflit d'intérêt ;
  - le pays ou la région partenaire bénéficiaire des fonds s'engage à vérifier régulièrement que les actions financées par le budget communautaire ont été exécutées correctement, à prendre les mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes, et à engager des poursuites le cas échéant afin de récupérer les fonds indûment versés.

#### *Article 19*

##### Engagements budgétaires

- (1) Les engagements budgétaires sont effectués sur la base des décisions prises par la Commission au titre des articles 9 (5), 12 (1), 13 (1) et 16 (3).
- (2) Les engagements budgétaires correspondants à des mesures dont la mise en œuvre s'étale sur plusieurs exercices financiers peuvent être répartis en tranches annuelles sur plusieurs années.
- (3) Les financements communautaires prennent notamment les formes juridiques suivantes :
  - les conventions de financement;
  - les conventions de subventions;
  - les contrats de marché;
  - les contrats de travail.

#### *Article 20*

##### Protection des intérêts financiers de la Communauté

- (1) Toute convention découlant du présent règlement comporte des dispositions assurant la protection des intérêts financiers de la Communauté, notamment à l'égard de la fraude, de la corruption et d'autres irrégularités conformément aux règlements (CE, Euratom) n° 2988/1995, (CE, Euratom) n° 2185/1996 et (CE, Euratom) n° 1073/1999 du Conseil.

- (2) Ces conventions prévoient expressément le droit de la Commission et de la Cour des comptes d'effectuer, sur pièces et sur place, un audit concernant tout contractant ou sous-contractant ayant bénéficié de fonds communautaires. Elles autorisent aussi expressément la Commission à effectuer des contrôles et des inspections sur place, selon les dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 2185/1996.
- (3) Tout contrat résultant de la mise en œuvre de l'assistance garanti à la Commission et à la Cour des comptes l'exercice du droit énoncé au paragraphe 2, pendant et après la mise en œuvre des contrats,

### *Article 21*

#### Participation aux appels d'offres et aux contrats

- (1) La participation aux procédures de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement est ouverte à toutes les personnes physiques ou morales des États membres de l'Union européenne, relevant du champ d'application des traités.
- (2) La participation aux procédures de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du des traités est également ouverte à toutes les personnes physiques ou morales
  - de tout pays bénéficiaire du présent règlement,
  - de tout pays bénéficiaire de l'instrument de préadhésion,
  - de tout État membre de l'Espace économique européen.
- (3) La participation aux procédures de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement est ouverte aux organisations internationales.
- (4) La Commission peut décider d'étendre, en tout ou en partie, la participation aux procédures de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement à des personnes physiques ou morales de tout autre pays dès lors que l'accès réciproque à l'aide extérieure a été établi.
- (5) Les experts proposés dans le cadre des procédures de contrats de subvention ne sont pas tenus de remplir les critères de nationalité précédemment exposés.
- (6) Toutes les fournitures et tous les matériels acquis au titre d'un contrat financé dans le cadre du présent règlement doivent être originaires de la Communauté ou d'un pays éligible selon le paragraphe 2.
- (7) Dans les cas dûment justifiés, la Commission peut autoriser la participation de personnes physiques et morales provenant d'autres pays ayant des liens traditionnels économiques, commerciaux ou géographiques avec des pays voisins, ou de pays tiers ainsi que l'utilisation de fournitures et de matériels d'origine différente.

- (8) Lorsque l'assistance octroyée au titre présent règlement est gérée par une autorité de gestion conjointe, selon l'article 10, déléguée à des entités nationales selon l'article 18 ou gérée conjointement avec des organisations internationales, les règles de passation des marchés, notamment celles relatives à la participation aux procédures de marchés publics et de contrats de subvention ainsi que les règles de l'origine sont celles de l'organisme de gestion. La participation aux procédures de marchés publics et de contrats de subvention est ouverte aux personnes physiques et morales visées aux paragraphes 1 à 4 et à toutes les personnes physiques et morales de tout autre pays, conformément aux règles de l'organisme de gestion.

#### *Article 22*

##### Préfinancements

En matière de préfinancement, les intérêts générés par les montants mis à disposition des bénéficiaires sont déduits du paiement final.

#### *Article 23*

##### Fonds mis à la disposition de la Banque Européenne d'Investissement ou d'autres intermédiaires financiers

- (1) Les fonds visés à l'Article 15 (2) c sont gérés par les intermédiaires financiers, la Banque Européenne d'Investissement, ou toute autre banque ou organisation avec les capacités nécessaires pour gérer ces fonds.
- (2) La Commission doit adopter, au cas par cas, les dispositions de mise en œuvre du premier paragraphe de cet article concernant notamment le partage des risques, la rémunération de l'intermédiaire chargé de la mise en œuvre, l'utilisation et le recouvrement des bénéfices du fonds, ainsi que les conditions de clôture de l'opération.

#### *Article 24*

##### Évaluation

- (1) La Commission évalue régulièrement les résultats des politiques et programmes géographiques et thématiques, des politiques sectorielles, ainsi que l'efficacité de la programmation, afin de vérifier si les objectifs ont été atteints et d'élaborer des recommandations en vue d'améliorer les opérations futures.
- (2) La Commission transmet, pour information, les rapports d'évaluation au comité institué à l'article 22.

TITRE V  
DISPOSITIONS FINALES

*Article 25*

Rapport annuel

La Commission examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures prises au titre du présent Règlement et soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide. Le rapport est aussi transmis au Comité économique et social et au Comité des régions. Le rapport présente, pour l'année précédente, des informations sur les mesures financées, sur les résultats des activités de monitoring et d'évaluation, et sur l'exécution budgétaire en terme d'engagements et de paiements par pays et régions partenaires et par domaines de coopération.

*Article 26*

Comité

- (1) La Commission est assistée par un comité.
- (2) Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE sont applicables. La période fixée à l'article 4, paragraphe 3, de la décision 1999/468/CE, est de 30 jours.
- (3) Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE sont applicables.
- (4) Le comité adopte son règlement intérieur.

*Article 27*

Participation d'un pays tiers non éligible au présent règlement

Afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'aide communautaire, la Commission peut décider, lors de l'adoption des programmes d'actions visés à l'article 12 ou des mesures spécifiques visées à l'article 13, que des pays, territoires et régions éligibles à une aide communautaire au titre de l'instrument de préadhésion ou au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique, ainsi que des Pays et Territoires d'outre-mer associés à la Communauté, peuvent bénéficier de mesures prises au titre du présent règlement, lorsque le projet ou programme en œuvre a un caractère global, horizontal, régional ou transfrontalier.

Cette possibilité de financement peut être prévue dans les documents de stratégie visés à l'article 7.

Les dispositions concernant l'éligibilité prévues à l'article 14 et les dispositions concernant la participation aux procédures de marchés prévues à l'article 16 sont adaptées de sorte à permettre la participation effective des pays, territoires et régions concernés.

#### *Article 28*

##### Suspension de l'aide

Sans préjudice des dispositions relatives à la suspension de l'aide établies dans les accords de partenariat et de coopération et dans les accords d'association conclus avec les pays et régions partenaires, lorsque les principes visés au Titre I ne sont pas respectés par un pays partenaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut prendre toutes mesures appropriées au regard de toute aide accordée au pays partenaire au titre du présent règlement.

#### *Article 29*

##### Montant de référence financière

Le montant de référence financière pour la mise en œuvre du présent règlement au cours de la période 2007-2013 est de 14 929 millions €. Les crédits annuels sont autorisés par l'autorité budgétaire dans la limite des perspectives financières.

#### *Article 30*

##### Réexamen du règlement

La Commission soumet au Parlement européen et au Conseil avant le 31 décembre 2011 des propositions concernant l'avenir du présent règlement et, le cas échéant, les modifications qu'il convient d'y apporter.

#### *Article 31*

##### Abrogation

- (1) À partir du 1er janvier 2007, les règlements suivants sont abrogés :
- règlement (CEE) n° 1762/92 du Conseil, du 29 juin 1992, concernant l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclus par la Communauté avec les pays tiers méditerranéens;
  - règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil, du 11 juillet 1994, relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés;
  - règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen;

- règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.
- (2) Les règlements abrogés susmentionnés restent applicables aux actes juridiques et aux engagements relatifs à l'exécution des exercices antérieurs à 2007.

*Article 32*

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [...]

*Par le Parlement européen*  
*Le Président*  
[...]

*Par le Conseil*  
*Le Président*  
[...]

## ANNEXE

### Pays partenaires visés à l'article premier

Algérie

Arménie

Azerbaïdjan

Belarus

Égypte

Géorgie

Israël

Jordanie

Liban

Libye

Moldova

Maroc

Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza

Fédération de Russie

Syrie

Tunisie

Ukraine

## LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

### **Policy area(s): EXTERNAL RELATIONS**

#### **Activit(y/ies):**

MULTILATERAL RELATIONS AND GENERAL EXTERNAL RELATIONS MATTERS <sup>16</sup>

EUROPEAN INITIATIVE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR) <sup>16</sup>

RELATIONS WITH EASTERN EUROPE, THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIAN REPUBLICS <sup>16</sup>

RELATIONS WITH THE MIDDLE EAST AND SOUTHERN MEDITERRANEAN

POLICY STRATEGY AND COORDINATION FOR POLICY AREA 'EXTERNAL RELATIONS' <sup>16</sup>

EXTERNAL ASPECTS OF INTERNAL POLICIES

**TITLE OF ACTION:** EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT (ENPI)

### **1. BUDGET LINES**

#### **Administrative Expenditures**

##### *External Aspects of internal policies*

06 01 04 09 Intelligent energy – Expenditures on administrative management (*partially*)

07 01 04 05 LIFE European Financial Instrument for the Environment — 2000 to 2006) — Operations outside Community territory — Expenditure on administrative management (*partially*)

##### *External Relations policy area*

19 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA “EXTERNAL RELATIONS”

19 01 04 06 MEDA (measures to accompany the reforms of the economic and social structures in the Mediterranean non-member countries) – Expenditure on administrative management

19 01 04 07 Assistance to partner countries in eastern Europe and central Asia – Expenditure on administrative management (*partially*)

---

<sup>16</sup> Partially, as some of the actions currently covered under this budget heading will be covered under the Economic Co-operation and Development Instrument and/or the Stability instrument.

- 19 01 04 11 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (*partially*)
- 19 01 04 12 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic co-operation and trade agreements – Expenditure on administrative management (*partially*)
- 19 49 EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION
- 19 49 04 06 Assistance to partner countries in eastern Europe and central Asia – Expenditure on administrative management (*partially*)
- 19 49 04 10 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (*partially*)
- 19 49 04 11 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic co-operation and trade agreements – Expenditure on administrative management (*partially*)
- 19 49 04 12 MEDA (measures to accompany the reforms of the economic and social structures in the Mediterranean non-member countries) – Expenditure on administrative management

**Operational expenditures**

*External Aspects of internal policies*

- 06 04 02 Intelligent energy — Europe programme (2003 to 2006): external strand — Coopener (*partially*)
- 07 02 02 LIFE (European Financial Instrument for the Environment — 2000 to 2006 — Operations outside Community territory (*partially*))
- 14 03 02 Customs co-operation and international assistance (Customs 2007) (*partially*)

*External Relations policy areas*

19 02 MULTILATERAL RELATIONS AND GENERAL EXTERNAL RELATIONS MATTERS

- 19 02 02 Institutes specialising in relations between the European Union and third countries
- 19 02 03 Cooperation with third countries on migration (*partially*)

- 19 02 07 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic cooperation and trade agreements (*partially*)
- 19 02 11 North-South cooperation schemes in the campaign against drugs and drug addiction (*partially*)
- 19 04 EUROPEAN INITIATIVE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR)
- 19 04 02 Support for the victims of human rights' abuses (*partially*)
- 19 04 03 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms (*partially*)
- 19 04 04 Support for the activities of international criminal tribunals and the International Criminal Court (*partially*)
- 19 06 RELATIONS WITH EASTERN EUROPE, THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIAN REPUBLICS
- 19 06 01 Assistance to partner countries in Eastern Europe and central Asia (*partially*)
- 19 06 02 Cross-border cooperation in structural matters (*partially*)
- 19 06 04 Rehabilitation and reconstruction operations in the partner countries of Eastern Europe and central Asia (*partially*)
- 19 08 RELATIONS WITH THE MIDDLE EAST AND SOUTHERN MEDITERRANEAN
- 19 08 01 01 First and Second Financial Protocols with the southern Mediterranean countries
- 19 08 01 02 Third and Fourth Financial Protocols with the southern Mediterranean countries
- 19 08 02 01 MEDA (measures to accompany the reforms to the economic and social structures In the Mediterranean non-member countries)
- 19 08 02 02 Community contribution to the Euro-Mediterranean Investment Facility and Partnership
- 19 08 03 Community operations connected with the Israel / PLO peace agreement
- 19 08 04 Aid to the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East
- 19 08 05 Rehabilitation and reconstruction operations in the Mediterranean and Middle Eastern countries (*partially*)
- 19 08 06 Other operations in favour of Middle East developing countries (*partially*)

## 2. OVERALL FIGURES

### 2.1 Total allocation for action (Part B): € 14 929 million

### 2.2 Period of application: 2007-2013

### 2.3 Overall multiannual estimate of expenditure: (current prices)

- (a) Schedule of commitment appropriations/payment appropriations (financial intervention) (see point 6.1.1)

€ million (to three decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 and following <sup>17</sup>	Total
Commitments	1.376	1.506	1.802	2.000	2.229	2.536	2.883	14.332
Payments	206	432	744	1.117	1.508	1.816	8.509	14.332

- (b1) Technical and administrative assistance: of which staff (see point 6.1.2):

Commitments	33	37	45	51	59	68	78	371
Payments	33	37	45	51	59	68	78	371

- (b2) Technical and administrative assistance of which support expenditure (see point 6.1.2):

Commitments	24	26	30	32	34	38	42	226
Payments	24	26	30	32	34	38	42	226

Subtotal a+b								
Commitments	1.433	1.569	1.877	2.083	2.322	2.642	3.003	14.929
Payments	263	495	819	1.200	1.601	1.922	8.629	14.929

- (c) Overall financial impact of human resources and other administrative expenditures (see points 7.2 and 7.3)

€ million (to three decimal places)

Commitments/Payments	69	78	95	107	122	142	164	777
----------------------	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----

<sup>17</sup> "Following years" only applies to payments

TOTAL a+ b2+c								
Commitments	1.469	1.610	1.927	2.139	2.385	2.716	3.089	15.335
Payments	299	536	869	1.256	1.664	1.996	8.715	15.335

## 2.4 Compatibility with financial programming and financial perspective

Proposal compatible with existing financial programming.

## 2.5 Financial impact on revenue

Proposal has no financial implications on revenue.

## 3. BUDGET CHARACTERISTICS

Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions form applicant countries	Heading in financial perspective
Non-comp	Diff	YES	NO	NO	4

## 4. LEGAL BASE

Article 181a and Article 179 of the EC Treaty.

## 5. DESCRIPTION AND GROUNDS

### 5.1. Need for Community intervention

#### 5.1.1. Objectives pursued

The European Council has repeatedly stated its determination that enlargement of the Union must not lead to new dividing lines at the external borders of the EU of 25. The European Neighbourhood Policy was conceived as a way to respond to this challenge and develop increasingly close relations with our neighbours to the East and South. The Commission has presented a “Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy”<sup>18</sup> (ENP) which spells out how the Union will continue to promote stability, security and prosperity beyond its borders by deepening political cooperation and intensifying economic relations with Russia, the Western NIS, the Southern Caucasus and the Southern Mediterranean countries. Regional and cross-border cooperation should be intensified.

The ENP covers a wide range of areas: political dialogue and reform; trade; measures preparing partners for gradually obtaining a stake in the Internal Market; justice and home affairs; energy, transport, information society, environment, and research and innovation; social policy and people-to-people contacts, including the opening of certain Community programmes; and cross-border and regional co-operation.

<sup>18</sup> European Neighbourhood Policy Strategy Paper COM(2004) 373 [and separate explanatory note?].

The ENP is aimed at developing the full potential of the Association Agreements and Partnership and Cooperation Agreements which for the time being continue to constitute the contractual frameworks for relations between the EU and the neighbouring countries concerned.

The main operational tools of the ENP are the Action Plans drawn up jointly with partner countries. Action Plans identify priority measures for political and economic reform, and enhanced co-operation in all the relevant areas. They will be a key point of reference for the country-specific programming of Community assistance (see 5.2).

The development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms constitute key objectives of the European Union's external policies. Within the framework of the present Regulation and its geographical scope, the European Community will contribute to the implementation of operations advancing respect for human rights and fundamental freedoms, promoting and strengthening democratic processes, including where appropriate through election observation and assistance, and developing and consolidating the rule of law and good governance.

The proposed European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) will be the main financial instrument to support the implementation of ENP and it will focus in particular on supporting the implementation of the ENP Action Plans. Its scope will go beyond promoting objectives such as sustainable development or fighting poverty to encompass for example considerable support for measures leading to progressive participation in the EU's internal market. Legislative approximation, regulatory convergence and institution building will be supported through mechanisms such as the exchange of experience, long term twinning arrangements with Member States or participation in Community programmes and agencies.

The ENPI will improve the coherence and visibility of Community assistance and allow for simplified delivery mechanisms. A specific and innovative feature of the instrument is its cross border co-operation component. Under this component, the ENPI will finance "joint programmes" bringing together regions from Member States and partner countries sharing a common border. The instrument will bring a radical simplification in procedures and substantial gains in efficiency. It will use a "Structural Funds" approach, based on multi-annual programming, partnership and co-financing. The cross border co-operation component of the ENPI will be co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF).

The EU and Russia have decided to develop their relations in the framework of a Strategic Partnership based on four common spaces, rather than through the European Neighbourhood Policy. However, the issues discussed in this framework are largely similar to those dealt with in the ENP context. For this reason the ENPI will also cover Community assistance to Russia.

The partner countries' ability to meet the commitments of the Action Plans and thus move to a more advanced stage of relations with the EU will constitute the main indicator of success for the proposed approach. Periodic reporting by the Commission on progress in the implementation of the Action Plans through the institutional framework already in place (sub-committees etc.) will provide a constant feedback.

## 5.1.2.and 5.1.3 Ex post and ex ante evaluation

### *a) The work of the Peace Group*

The Commission carried out in the second half of 2003 an extensive high-level review of the whole range of European Community external instruments, in the context of the preparation of its proposals for the new financial perspectives. The Commission established the “Peace Group” which was tasked with leading the identification of the future priorities for external relations and the instruments needed to serve those priorities. This Group functioned at both the level of the external relations Commissioners and the services. It met regularly between April and December 2003 and developed the principles, which were set out in the Communication “Building our Common Future, Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013”<sup>19</sup>. The need to align objectives and instruments more closely to European Union values and interests was identified as being fundamentally important.

In particular, the “Peace Group” underlined that the European Union’s values, reflected by its democratic tradition, social model and integration experience, include human dignity, the rule of law, human rights, solidarity, equality between the sexes, adherence to the multilateral system of the United Nations and support, within the multilateral economic system, for regionalism as a force for development and stability. It emphasised that its interests drive the European Union to promote stable international growth founded on sustainable development. In this way it guarantees itself increasing outlets and quality jobs on competitive, open and regulated markets. Finally, the “Peace Group” recommended that the European Union promotes its values and interests by operating simultaneously as a continental power, and as a global economic and political player.

As far as external community instruments are concerned, the “Peace Group” recognised that the European Union's co-operation and assistance policy is the result of 50 years of successive sedimentation, which results in a multiplication of assistance instruments and a fragmentation of aid management both in terms of programming and implementation functions (even if recent policy and structural reforms have helped to improve coherence and consistency of the European Union's co-operation and assistance policy).

The “Peace Group” put forward that the European Union’s framework for external assistance should be rationalised and simplified by a reduction in the number of legal bases, the number of budget lines, and the number of programmes. More precisely, it recommended that:

- the complex structure of existing aid programs (EDF, ALA, MEDA, TACIS, CARDS, etc...) covering a wide range of interventions (peacekeeping and post-crisis operations; rehabilitation; economic reforms; projects; human rights programs; budgetary support) should be significantly streamlined;
- European Community and Member States policies and implementation should be harmonised.

---

<sup>19</sup> COM(2004) 101 du 10 février 2004.

Furthermore, the “Peace Group” underlined the following points:

- Large geographic programmes based on the principles of ownership and partnership with partner countries and regions and thematic programmes allowing for policy initiatives by the Community should be maintained;
- Strategy papers, subject to regular reviews, are the right tool to ensure overall policy coherence and to respect external policy objectives in the different areas as well as in the external aspects of internal policies;
- Resources should be allocated to partner countries according to expected and measured performances and strategy papers process, backed up by stronger analytical capabilities, should confront goals and achievements;
- Performance-based allocations do not mean increased conditionality in the traditional sense and the issue of political conditionality should be approached cautiously, on the basis of lessons drawn from experience;
- Though this is not necessarily a solution in each and every case, such concerns for results, namely the political and economic reforms in the partner countries, leads the Commission to suggest, where possible, moving further financial and technical assistance from projects towards sector programmes, budget support and macro-economic financial assistance which facilitate both the absorption by the partner country since its own budgetary procedures are used, and donors’ co-ordination as well as quick disbursement subject to compliance though.

The current proposal also takes account of the vast literature of work on development, the practice of other international and bi-lateral donors, as well as of the principles and objectives of the reform of the management of external assistance launched by the Commission in May 2000.

#### ***b) Evaluation of existing instruments operating in neighbouring countries -introduction***

The ENPI is a policy-driven instrument that will bring more coherence in the delivery of Community assistance to all countries covered by the ENP. It will replace TACIS, MEDA and a number of thematic programmes. It will also replace the cross-border cooperation programmes financed by TACIS and MEDA as well as by Interreg.

All these instruments have been in operation for some time, during which considerable evaluation work has been carried out.

Regarding MEDA II, this continuous evaluation and refinement process will culminate in a major overall evaluation to be reviewed by the Council in 2006. Its outcome will provide a major input to an ex ante evaluation for its successor instrument.

As far as TACIS is concerned, a proposal for a revision of the regulation currently in force has been elaborated for the period 2005-2006. This proposal is also based on a specific ex ante evaluation.

Cross border co-operation has been subject to considerable interim and ex post evaluation work outlining the difficulties that different budget lines and different programming and

implementing structures have created to the financing of truly joint projects operating on both sides of the Union's external borders.

A summary of the findings of this evaluation work is given below. Lessons learnt in this context have been used in the elaboration of the ENPI concept.

## **b) TACIS**

A detailed *ex ante* evaluation has been carried out for a revised TACIS regulation for the period 2005-2006. It included detailed stakeholder consultation and *ex post* evaluation of lessons learnt.

The evaluation revealed that overall, the appropriateness of the TACIS approach has faded over time. At the time of initial design in the early 1990s, TACIS correctly identified the need to support to democratic and economic transition. More recently, partner countries display widely varying results in terms of growth, poverty reduction, democracy and credible reforms. In the face of this increased divergence, the focus on technical assistance is seen as far less appropriate.

While having achieved notable results, TACIS has consistently had difficulties in ensuring sufficient ownership by partner countries. It only had a moderate effect on overall reforms. The procedures have been criticised as heavy and slow, thereby putting obstacles in the way of responsiveness and flexibility, essential elements for technical assistance.

The evaluation has produced a list of recommendations including, *inter alia*: tailor assistance programmes better to country needs through greater differentiation; improve ability to support poverty reduction, pay more attention to capacity-building and the rule of law; conditionality should be linked to ongoing reform efforts; improve funding and coordination with Interreg and Phare CBC; improve the efficiency of the institutional set-up for implementation; and the strengthen ability to learn from experience and to disseminate lessons.

## **c) MEDA**

The MEDA regulation currently in force provides for an evaluation to be done by 31 December 2005. This evaluation will provide further elements to improve programming and delivery of assistance under the ENPI.

Meanwhile, there is an ongoing programme of evaluations, whose recommendations prepare the ground for the *ex ante* evaluation. Most recently an evaluation was conducted in 2003/04 covering economic cooperation with seven MED partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria and Tunisia. The main recommendations were:

- *At strategic level*: Continue and improve the practice of designing (and regularly updating) an explicit strategy at country level. Assist partner countries in identifying their strengths and weaknesses with respect to social and economic development, and in designing their own strategies and programmes to prepare the establishment of the Euro-Mediterranean Free-Trade-Area.
- *At programming level*: Link Structural Adjustment Facilities and technical assistance projects. Develop complementarities with regional programmes and with EIB lending activities. Adopt a comprehensive approach to the financing of

SMEs. The newly created Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP) is a very important step in this direction. Devote more attention to the enhancement of trade and external economic relations.

- *At implementation level:* Generally speaking the process of “deconcentration” should favour more efficient management of the projects. Project preparation and monitoring should be strengthened. Where conditions are met, full responsibility for the management should be given to local authorities. Support to the development of local consultancy capacities should be considered.

#### **d) Cross-border cooperation (CBC)**

The CBC component of the ENPI builds on the experience of promoting cross-border cooperation within the Phare, Tacis and Interreg programmes. Starting with the Communication on the “New Neighbourhood Instrument”, the reflection leading to the present proposal drew heavily upon the lessons learnt from these current programmes. Therefore, although a formal *ex ante* evaluation has not been made yet, all the points that should be covered by such an evaluation as specified in the Financial Regulation and its Implementing Rules have been addressed at the reflection stage. Meetings were held with evaluators and experts, and input received from NGOs.

Interreg II (1994 – 99) was recently subjected to an ex-post evaluation commissioned by DG Regio (December 2003). The results are in general satisfactory with an extensive added value generated by the programmes of all its strands. Among the shortcomings identified were Member States’ programme management and difficulties in establishing functioning cross-border partnerships. These issues deserve of course special attention when it comes to implementing a new instrument like the ENPI and fostering a “cooperation culture” in border regions where the new Member States have limited experience of CBC and the Partner Countries no previous direct experience at all.

CBC programmes have also been subject to audits in the past by the Court of Auditors. The CoA remarked the absence of strong co-ordination mechanisms for CBC projects which involved funding under different instruments such as Interreg, Phare and Tacis. This problem has also been identified in the Commission’s evaluations and addressing it is one of the primary objectives of the ENPI. As regards Phare CBC, the existence of different Phare and Structural Funds rules for project selection, tendering, contracting and monitoring proved to be a deterrent to joint projects across the borders. The ENPI, as a unified instrument stressing joint ownership, should overcome the obstacles to joint programmes and projects.

Other observations relevant for the ENPI included that the allocation of funds between countries did not adequately take into account their absorption capacities. The distribution of funds between larger and smaller projects and their cross-border impact was also questioned. Another observation concerned delays in the implementation of projects due to lengthy procurement procedures and problems with customs clearance in the beneficiary countries.

The observations and recommendations resulting from the various evaluation work referred to above have been taken into account for the drafting of the ENPI regulation here proposed.

## **e) Conclusions - Added value of Community intervention**

Effective support is needed to underpin a policy of contributing to a peaceful, stable, democratic and prosperous neighbourhood. This new policy driven instrument is specifically designed for that purpose.

There is also a gap to be bridged between the level of ambition of the policy and the resources currently allocated to it by the Community and its Member States. Community assistance remains below the expectation of the beneficiaries and most bilateral assistance programmes are small.

Regarding CBC, the ENPI added value will first and foremost consist in addressing specific problems associated with national borders or issues of a transnational nature, which otherwise would not be addressed. The ENPI will have a financial leverage effect for the EU neighbouring countries/regions by matching national co-financing with EU funds. Finally the implementation of the ENPI will allow for the dissemination of sound financial management and good practice in terms of programming and project design, management, implementation, financial control, monitoring and evaluation.

### **5.2. Action envisaged and budget intervention arrangements**

The Partnership and Co-operation agreements and the Association agreements will provide an overall policy framework for Community assistance. Where they exist, jointly agreed action plans drawn up by the EU and each partner country will define priorities for action in the areas described above.

Within that framework it is expected that the instrument will promote enhanced co-operation and progressive economic integration between the EU and the partner countries. In that context promoting legislative and regulatory approximation to encourage progressive participation in the internal market and the intensification of trade is a key strategic objective of the instrument.

While the ENP provides a clear policy focus for the instrument, the provision of assistance shall take into account, for those partner countries that are developing countries, the principles and objectives of the Community development policy.

Individual actions and measures, specific objectives and corresponding criteria to measure their attainment will be defined in Country Strategy Papers and National Indicative Programmes. These will be elaborated on the basis of the Action Plans and in-depth analyses of a given country's situation and needs, its capacities and track-record in implementing commitments made, and also the level of ambition in our bilateral relations, such as the actual commitment to shared values.

It is expected that the mix between the various objectives will vary considerably taking into account the specific situation of each of the 17 the countries concerned. While assistance to Ukraine or co-operation with Russia and Israel can focus mainly on legislative and regulatory approximation, assistance to Moldova, Azerbaijan or Egypt should continue to have a significant component focussing on poverty reduction and more traditional development objectives. Similarly the geographical, economic, social and cultural specificities of the two main "regional" groups covered by the instrument (Mediterranean Countries on one side and

Russia, WNIS and Southern Caucasus on the other) should be adequately reflected in the objectives to be pursued and the measures to be financed.

The ENPI will have a specific component covering Cross border co-operation between Member States and partner countries. This component will be mainly geared towards promoting sustainable economic, social and environmental development in border regions of the EU and the member states. This component will be implemented through multi-annual programmes elaborated in partnership by the beneficiaries from both sides of the borders and approved by the Commission. In addition it will be possible to associate Member States to multi-country or thematic programmes through trans-regional co-operation addressing global challenges common to the EU and its neighbours.

The ENPI will also cover external aspects of internal policies which, in the current financial perspective are covered under specific legal instruments. This will provide the possibility for mainstreaming thematic actions into country and regional programmes allowing for better co-ordination and synergy. The regulation also provides the possibility of creating thematic programmes when it is considered appropriate for reasons of efficiency, effectiveness or visibility. This is an option that may be pursued in areas such as Human Rights, migration management, environment or students mobility and co-operation among higher education institutions.

Concerning the field of promoting democratisation and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms a thematic programme receiving Community support in pursuit of the present Regulation's objectives may include

- pertinent global, regional and country projects and programmes of local and EU non-governmental and civil society based organisations,
- cooperation with international organisations in the field of democratisation and human rights.

In the area of migration management, a thematic programme, operating in complementarity with measures supported under country and regional programmes may focus on:

- the development of third country's legislation in the field of legal immigration;
- the development of legal migration;
- the development of legislation and national practices as regards international protection;
- the establishment in the third countries concerned of an effective and preventive policy in the fight against illegal migration, including the fight against trafficking in human being and smuggling of migrants, and the development of relevant legislation;

Relevant indicators will have to be developed for each measure. The extensive experience already made will be useful, as reflected for instance in the Working Paper on Indicators for Interreg developed by DG REGIO. They will cover aspects such as co-financing, multiplication effect, transfer of knowledge, capacity building.

Target population: The ENPI targets over 400 million people in 17 countries. Russia and the Western NIS (Belarus, Ukraine, Moldova) have a total population of 208 million people, the countries of Southern Caucasus ( (Georgia, Armenia, Azerbaijan) 16 million people and the

countries of the southern Mediterranean ( Syria, Lebanon, Israel, the Palestinian Authority, Jordan, Egypt, Algeria, Tunisia, Libya, and Morocco) 176 million.

It is estimated that around 65 million people in member states and partner countries will benefit from bilateral cross border co-operation programme and over 175 million people will be involved into multi-lateral maritime programmes.

The large number of co-operation objectives, related to the need to support a new and ambitious policy and the broadening of the scope of the instrument to support thematic actions and cross border co-operation with member states justify the considerable increase in resources which is foreseen for the ENPI in the future financial perspective.

### 5.3. Methods of implementation

Programmes may be implemented under direct centralised management by the Commission from Headquarters and/or through the devolved Delegations using both statutory and temporary staff. They may also be implemented under decentralised management by the beneficiary country and under joint management with international organisations. The Regulation also leaves open the possibility for programme implementation under indirect centralised management arrangements by national public sector bodies or bodies governed by private law with a public service mission or by an executive agency for programme implementation.

Cross-border co-operation programmes will be normally implemented through shared management by a managing authority located in Member States.

## 6. FINANCIAL IMPACT

### 6.1 Total financial impact on Part B – (over the entire programme) (current prices)

#### 6.1.1 Financial intervention

Commitments € million (to three decimal places)

Breakdown	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Assistance to EU neighbouring countries	1.376	1.506	1.802	2.000	2.229	2.536	2.883	14.332

\* A contribution of the European Regional Development Fund to Cross Border co-operation programmes managed under the provisions of this regulation and originally included under Heading 1b of the financial perspective, should be added to this amount at the moment of the budget preparation. The Structural Funds regulation sets aside an estimated amount of 233 M€ a year (in 2004 prices) as a contribution from European Regional Development Fund to cross border co-operation between the Member States and the relevant neighbouring countries covered by the ENPI and by the Instrument for Pre Accession (IPA). This contribution will be managed according to the rules established in the ENPI and in the IPA regulation.

Symmetrically IPA and ENPI stipulates that their contribution to Cross border co-operation with member states will be at least equivalent to the one provided by the ERDF.

The fact that the breakdown of the ERDF contribution between the borders covered by ENPI and those covered by IPA is not yet known makes difficult to provide an estimation of the overall amount dedicated to CBC under this specific regulation.

#### 6.1.2 Technical and administrative assistance, support expenditure and IT expenditure

Commitments € million (to three decimal places)

Breakdown	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Assistance to EU neighbouring countries	57	63	75	83	93	106	120	597

## 7. IMPACT ON STAFF AND ADMINISTRATIVE EXPENDITURE

### 7.1. Impact on human resources

Types of post	Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources		Total	Description of tasks deriving from the action
	Number of permanent posts	Number of temporary posts		
Officials or temporary staff	HQ: 192 Del: 141		333	
Other human resources		<b>HQ:</b> END: AUX: INT: <u>Ex BA-lines :</u> ATA: <b><u>Delegations:</u></b> <u>Ex: BA-lines</u> ALAT/AL: Ind.Expert:	3 9 2 87 338 84	
Total			856	

## 7.2. Overall financial impact of human resources (2004 prices)

Type of human resources	Amount (€)	Method of calculation *
Officials+Temporary staff		
HQ	20 736 000	192x 108 000€
Delegation	27 376 278	141x 194.158€
<b><u>HQ:</u></b>		
END	133 632	3x 44 544€
AUX	510 840	9x 56 760€
INT	126 192	2x 63 096€
<u>Ex BA-lines</u>		
ATA	5 015 202	87 x57 646€
<b><u>Delegations:</u></b>		
<u>Ex BA-lines:</u>		
ALAT/AL	25 853 620	338x 76 490€
Individ. Experts:	15 540 000	84x 185 000€
Total	95 291 764	

## 7.3. Other administrative expenditure deriving from the action (2004 prices)

Budget line (number and heading)	Amount €	Method of calculation
<b>Overall allocation (Title A7)</b>		
A0701 – Missions	933.800	667 missions x 1.400 euro per mission
A07030 – Meetings	100.000	
A07031 – Compulsory committees <sup>1</sup>	500.000	100 meetings x 1.000 euro per meeting
A07032 – Non-compulsory committees <sup>1</sup>	0	
A07040 – Conferences	300.000	2x /month x 10 months = 20 meetings per year x 25.000 euro per meeting
A0705 – Studies and consultations	200.000	
Other expenditure (specify)	0	
<b>Information systems (A-5001/A-4300)</b>	200.000	
<b>Other expenditure - Part A (specify)</b>	0	
Total	2.233.800	

The amounts are total expenditure for twelve months.

<sup>1</sup> Specify the type of committee and the group to which it belongs.

(2004 prices)

I.	Annual total (7.2 + 7.3)	€	97 525 564
II.	Duration of action		7 years
III.	Total cost of action (I x II)	€	682 678 948

- The needs in human and administrative resources are covered within the budget allocated to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.
- The allocation of posts will depend on the internal organisation of the next Commission and on a possible reallocation of posts between the services following the new financial perspectives.

## 8. FOLLOW UP AND EVALUATION

### 8.1. Follow up arrangements

The Commission will monitor progress of its external co-operation on all levels, *input* (in particular financial flows (commitments, contracts and payments), *activities / outputs* (project and programme execution, internal monitoring carried out on the spot by Commission Delegations), *progress / outcome* (external Results-Oriented Monitoring - ROM<sup>20</sup>) and *impact* (Millennium Development Goals are jointly monitored with partners).

All countries and regional pluriannual indicative program will include the specific objectives and expected results for each area of co-operation, and a limited number of key outcome indicators in regard to economic and poverty situation. These indicators must relate to developments that are measurable in the short/medium term. If there is a Poverty Reduction Strategy Paper process under way, the indicators must correspond to those developed in that framework.

The programming of long-term external aid for partner countries and regions is carried out in the framework of the preparation of country and regional strategy papers (up to 7-years). These country strategies also include a work plan or national / regional indicative programme jointly agreed between the Community and partner country/region concerned.

Under the principle of rolling programming, a review process is foreseen including annual operational reviews, mid-term reviews, and ad-hoc reviews where necessary. These review mechanism provides the flexibility required to ensure that operations are kept constantly in line with changes occurring in the economic situation, priorities and objectives of the partner country/region.

Reviews take a special interest on progress achieved in terms of financial execution of aid, as well as in terms of results achieved and evolution of the context in term of poverty reduction,

---

<sup>20</sup> The results-oriented monitoring system (ROM) allows a rapid appreciation of a project or programme's performance, as well as of its wider implications and provides the Commission with independent advice on its project portfolio. The system was initially developed and tested in 2000/2001 before expansion during 2002 to all regions of the Commission's external co-operation. Having one consistent approach ensures that the Commission has comparable data for all regions where it provides external assistance.

economic performance and supported sectors. Updated intervention frameworks and indicator tables on focal sectors are annexed to review documents in order to facilitate the assessment at the time of the review. In particular, mid-term reviews may lead to a change of strategy, as well as a change in the country/region allocation in the light of the current needs and performance.

The thematic strategy papers will include a list of indicators that will allow, on the basis of available information, to monitor the global situation in relation to the specific theme.

The annual Action Programmes will include information on the type of performance indicators that will have to be monitored when implementing the measures financed by the Commission.

Cross Border Co-operation programmes to be prepared by the partners for adoption by the Commission will devote particular attention to the definition of indicators at the level of the priorities and measures and the elaboration of the necessary institutional arrangements for monitoring.

## **8.2 Arrangements and schedule for the planned evaluation**

In application of current rules and in view of the vast scope of the activities foreseen, an evaluation system covering the different levels of intervention and types of instruments has been set up.

Notably, the financial regulation, as well as the internal control standards, calls for regular evaluation of all (sizable) activities. This is translated into the evaluation of single operations (e.g. development projects), of programmes (e.g. country strategies) and policy sectors or themes (e.g. transport or gender issues). Evaluations of are also necessary and ongoing of wider legal obligations such as the 3 Cs (Coherence, Complementarity, Coordination).

In practical terms, above mentioned obligations would amount to a yearly evaluation programme covering roughly the following: 30 country strategy evaluations (approximately 120 sizeable Country Strategy Papers covered over a 4 year cycle) , 4 evaluations of regional and sub regional strategies; 4 evaluations of themes and sectors and 4 joint evaluations. It is also estimated that about 300 projects and other operations have to be evaluated each year.<sup>21</sup>

These works will be complemented by relevant works on databases, meta-analyses, methodology and training.

## **9. ANTI-FRAUD MEASURES**

The protection of the Community's financial interests and the fight against fraud and irregularities form an integral part of this Regulation.

---

<sup>21</sup> The evaluation programme mentioned in this paragraph covers all co-operation activities covered by the four external aid instruments: « instrument for pre-accession », « european neighbourhood and partnership instrument », stability instrument » and « economic co-operation and development instrument ». Human and financial resources necessary for the implementation of the programme are estimated at 72 man/year and 24,6 M€ per year.

Administrative monitoring of contracts and payments will be the responsibility of the EC Delegations in beneficiary countries.

Each of the operations financed under this regulation will be supervised at all stages in the project cycle through the delegations. Supervision will take account of contractual obligations as well as of the principles of cost/benefit analysis and sound financial management.

For Cross Border co-operation programmes operating under shared management the Member State where the joint managing authority is located is responsible for ensuring sound financial management and the legality and regularity of the transactions.

Moreover, any agreement or contract concluded pursuant to this Regulation shall expressly provide for monitoring of spending authorised under the projects/programmes and the proper implementation of activities as well as financial control by the Commission, including the European Anti-Fraud Office (OLAF), and audits by the Court of Auditors, if necessary on the spot. They shall authorise the Commission (OLAF) to carry out on-the-spot checks and inspections in accordance with Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and irregularities.

Particular attention will be paid to the nature of expenditure (eligibility of expenditure), to respect for budgets (actual expenditure) and to verify supporting information and relevant documentation (evidence of expenditure).