

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)» et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage»**

COM(2011) 838 final et COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Rapporteur général: **M. SIBIAN**

Le 25 juillet 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)"

et la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage"

COM(2011) 838 final et COM(2011) 839 final.

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Relations extérieures" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 484<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), de nommer M. SIBIAN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

**1. Conclusions et recommandations concernant la proposition de règlement relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)**

1.1 Le CESE se félicite de la nouvelle approche adoptée dans le cadre de la proposition de règlement relatif à l'IAP II qui, en comparaison de l'instrument précédent, offre davantage de souplesse et prévoit un traitement plus équitable des pays bénéficiaires, dans la mesure où il ne fait pas de distinction entre le type d'aide disponible pour les pays candidats et les candidats potentiels.

1.2 Le CESE approuve la nouvelle stratégie proposée au titre du règlement relatif à l'IAP II, qui permet une aide taillée sur mesure pour chaque pays bénéficiaire. Des documents de stratégie pluriannuels globaux seront adoptés pour chaque pays en fonction de leurs besoins et calendriers spécifiques dans le cadre de leur préparation à l'adhésion à l'UE.

1.3 Le CESE estime qu'à la mi-parcours, il sera trop tard pour commencer à réviser les documents de stratégie et propose donc de fixer cette mi-parcours comme date limite de révision. Il importe de se concentrer sur la réalisation des objectifs; la flexibilité est dès lors essentielle. Le CESE recommande de procéder, avant les révisions à mi-parcours, à un réexamen annuel afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Les rapports annuels de la Commission européenne sur les progrès réalisés pourraient constituer une base solide pour la révision et l'adaptation de la programmation en fonction des besoins des pays concernés.

1.4 Le CESE est favorable à l'objectif de la nouvelle proposition de règlement visant à simplifier et à réduire la charge administrative qu'implique la gestion de l'assistance financière. Toutefois, il émet des réserves quant à l'approche sectorielle de

l'affectation de l'aide. Il convient d'utiliser ce mécanisme avec discernement, en fonction de la situation spécifique de chaque pays bénéficiaire, en ne perdant pas de vue que l'aide de préadhésion sert à aider les pays candidats et les candidats potentiels à se préparer à une adhésion future. L'IAP offre aux pays concernés un "parcours d'essai" leur permettant de tester, préalablement à l'adhésion, leur capacité à remplir les exigences découlant de celle-ci, notamment en ce qui concerne la gestion des Fonds structurels, de cohésion et de développement agricole et rural. Par conséquent, une approche sectorielle ne devrait être utilisée que lorsque les règles et procédures appropriées sont en place (par exemple en ce qui concerne les marchés publics, les conflits d'intérêts, etc.) et que le plan de dépenses du budget de l'État prévoit une marge suffisante et ne s'étend pas que sur une seule année. L'approche sectorielle concerne habituellement des secteurs tels que la santé, l'enseignement, etc., alors que l'IAP cible également la lutte contre la corruption et le renforcement des capacités de l'administration publique, qui sont moins susceptibles de cadrer avec cette approche, car les organes bénéficiaires sont multiples et ne se limitent pas à une seule institution.

1.5 Le CESE se réjouit de l'accent mis par la nouvelle proposition de règlement sur le renforcement de la coordination et de la coopération, au niveau stratégique, avec d'autres bailleurs de fonds ainsi qu'avec d'autres institutions internationales et financières.

1.6 Le CESE approuve également la flexibilité prévue par le nouvel instrument, qui permet de transférer les ressources allouées d'un domaine d'intervention à un autre ainsi que les fonds d'une année à l'autre <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Lorsque le nouveau règlement financier le permet.

1.7 Le CESE souligne la nécessité de soutenir et de développer l'appropriation locale dans les phases de programmation et de mise en œuvre de l'IAP II. À cette fin, des mécanismes appropriés doivent être mis en place afin d'y associer les autorités nationales, les partenaires sociaux et la société civile et de renforcer leurs capacités. Leur participation devrait être encouragée à toutes les étapes de l'aide: conception et préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation. L'aide à apporter à la société civile devrait également passer par des organisations de soutien intermédiaires au niveau local et des centres de ressources nationaux.

1.8 Le processus d'élargissement requiert l'harmonisation du droit du travail et de la législation sociale des Balkans occidentaux avec l'acquis social de l'UE. L'IAP deviendra dès lors un catalyseur pour la promotion de l'inclusion sociale, de la cohésion sociale, du travail décent et des emplois de qualité dans la région.

## 2. Principaux éléments de la proposition de règlement relatif à l'IAP II

2.1 La proposition de règlement relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) définit le cadre législatif du nouvel instrument (IAP II), qui succédera à celui qui est en vigueur et expirera le 31 décembre 2013.

2.2 Le nouvel instrument de préadhésion se concentre sur la mise en œuvre de la politique d'élargissement et contribue ainsi à promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité en Europe. Il apporte son soutien aux pays candidats<sup>(2)</sup> et aux candidats potentiels<sup>(3)</sup> dans le cadre de la préparation de leur adhésion à l'UE.

2.3 Eu égard au faible niveau de développement socioéconomique de ces pays (à l'exception de l'Islande) et étant donné qu'il convient de les préparer à affronter les enjeux planétaires et de les aider à s'adapter aux efforts entrepris par l'UE pour relever ces défis, il est évident que des investissements considérables et axés sur les résultats sont nécessaires pour rapprocher ces États des normes de l'UE. La proposition de règlement relatif à l'IAP II leur offre une aide technique et financière car ils ne peuvent assumer par leurs seuls moyens tous les efforts et les dépenses nécessaires pour pouvoir respecter les critères d'adhésion à l'UE.

2.4 Le montant financier de référence prévu par la proposition de règlement relatif à l'IAP II pour la période 2014-2020 est d'environ 14 milliards d'euros.

2.5 Le nouvel instrument est conçu de manière à garantir une plus grande flexibilité et à simplifier et réduire la charge administrative qu'implique la gestion de l'assistance financière.

2.6 La simplification impliquera une réorganisation de la structure en volets de l'IAP actuel, ce qui permettra de simplifier le cadre législatif et de garantir, pour l'aide dans chaque domaine d'action, un accès non différencié suivant les pays (qu'ils soient candidats ou candidats potentiels). Sur les cinq

volets de la version précédente de l'IAP, seuls deux (*Aide à la transition et renforcement des institutions* et *Coopération transfrontalière*) étaient accessibles aux candidats potentiels, alors que les trois autres étaient réservés aux pays candidats (*Développement régional*, *Développement des ressources humaines* et *Développement rural*).

## 3. Observations particulières sur la proposition de règlement relatif à l'IAP II

3.1 À côté de la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du meilleur respect des droits des minorités, de la promotion de l'égalité entre les sexes, de la non-discrimination, de la liberté de la presse et de la promotion des relations de bon voisinage, le CESE recommande vivement l'ajout, à l'article 2, paragraphe 1, lettre (a) ii), de la promotion des droits sociaux et de la protection des groupes vulnérables afin de souligner l'importance qu'il convient d'accorder à ces droits dans les pays bénéficiaires et de garantir ainsi le bon équilibre entre l'intégration sociale et le développement de la démocratie et de la société civile.

3.2 Par conséquent, les indicateurs proposés à l'article 2, paragraphe 2, devraient être adaptés afin qu'il soit dûment tenu compte de ces modifications. Il conviendrait donc d'ajouter à la proposition de règlement l'indicateur du niveau de développement de la société civile et de la capacité des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, ainsi que celui du respect des droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables.

3.3 Le soutien dispensé au titre de l'IAP devrait contribuer à la lutte contre l'exclusion sociale et les disparités croissantes au sein de la société et favoriser l'accès aux fonds pour les groupes et régions socialement exclus et aux régions. Le CESE estime donc qu'il conviendrait d'ajouter à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, un indicateur supplémentaire lié à la justice sociale des stratégies de développement socioéconomique.

3.4 Le CESE est d'avis que tous les indicateurs devraient être à la fois qualitatifs et quantitatifs, et axés sur les résultats.

3.5 Le CESE considère également que l'amélioration du dialogue social et le soutien au développement des capacités des partenaires sociaux sont des objectifs prioritaires sur lesquels la proposition de règlement devrait insister davantage. Une simple mention du développement de la société civile et du dialogue social n'apparaît pas avoir suffisamment de force et de poids.

3.6 Dans la plupart des pays bénéficiaires, les partenaires sociaux sont trop peu développés ou doivent affronter d'énormes défis pour pouvoir jouer leur rôle, en particulier en ces temps de grave crise économique. Les associations d'entreprises devraient également être soutenues. Le CESE recommande donc vivement des investissements plus stratégiques pour encourager leur développement.

<sup>(2)</sup> Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro, Serbie et Turquie.

<sup>(3)</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo.

3.7 Le CESE prend acte de l'importance accordée par la proposition de règlement à la question de la coordination des bailleurs de fonds afin d'améliorer l'efficacité et le bon rendement de l'aide et d'éviter les doubles financements. Il souhaiterait toutefois que des mesures plus spécifiques puissent être adoptées pour veiller à ce que la coordination des bailleurs de fonds soit gérée efficacement au niveau tant des pays concernés que de l'UE.

#### 4. Conclusions et recommandations concernant la proposition de règlement instituant un instrument européen de voisinage (IEV)

4.1 Le CESE accueille favorablement cette proposition de règlement, en particulier son approche différenciée ("more for more", "plus pour qui fait plus"), qui encourage les pays couverts par l'instrument<sup>(4)</sup> à faire la démonstration de progrès durables sur la voie de la démocratie ainsi que le respect des droits de l'homme et du droit international.

4.2 Le CESE est favorable à la suggestion de faire de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et de la lutte contre la discrimination un objectif transversal de toutes les actions entreprises dans le cadre du règlement proposé.

4.3 Le CESE recommande à la Commission européenne d'inclure dans la proposition de règlement le dispositif d'aide à la société civile pour les pays couverts par la politique européenne de voisinage et le Fonds européen pour la démocratie.

4.4 Le CESE est convaincu que l'objectif de partenariat avec les sociétés mis en évidence par cet instrument devrait se traduire par la participation des organisations de la société civile, y compris les partenaires sociaux et les collectivités régionales et locales, à toutes les phases du déroulement de l'aide. Le "Printemps arabe" a montré combien il importe de soutenir les mouvements citoyens dans les pays voisins de l'UE.

4.5 L'IEV devrait devenir un instrument flexible visant à améliorer la capacité des organisations de la société civile et à les mettre en mesure d'examiner les politiques publiques et de jouer un rôle majeur dans les processus de démocratisation.

4.6 Le CESE recommande la création de plates-formes de dialogue entre la société civile et le gouvernement dans les pays voisins de l'UE et souhaite apporter son aide à la Commission européenne et au Service européen d'aide extérieure en vue d'atteindre cet objectif.

4.7 Le CESE recommande que les délégations de l'UE répertorient l'ensemble des organisations de la société civile dans la région, ce relevé pouvant aider les institutions de l'UE à consolider les relations avec une société civile émergente.

4.8 Le CESE recommande également que le règlement relatif à l'IEV se concentre davantage sur le renforcement des capacités des institutions chargées de distribuer l'aide dans les pays partenaires, afin de garantir un bon niveau d'absorption et un degré élevé de transparence dans l'utilisation des fonds.

4.9 Le CESE estime que l'IEV devrait stimuler la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur, en particulier grâce à des échanges de jeunes et d'étudiants entre l'Union et ses voisins. Cet instrument devrait offrir des possibilités de mise en place de réseaux pour renforcer les capacités des ONG des pays voisins de l'UE qui sont actives dans le domaine de la jeunesse.

4.10 Le CESE recommande à la Commission d'utiliser cet instrument pour promouvoir une politique industrielle durable, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, ainsi que des stratégies visant à soutenir les PME, résoudre les problèmes du marché de l'emploi et améliorer les politiques sociales.

#### 5. Principaux éléments de la proposition de règlement instituant un IEV

5.1 La politique européenne de voisinage (PEV) vise à établir un espace de prospérité et de bon voisinage aux frontières de l'UE.

5.2 Pendant la période 2014-2020, la réalisation des objectifs de la PEV continuera à bénéficier du soutien de l'UE par l'intermédiaire d'un instrument financier spécifique, l'instrument européen de voisinage (IEV), qui remplacera l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) créé en 2006.

5.3 L'IEV apportera un soutien plus appuyé aux partenaires qui s'engagent à bâtir des sociétés démocratiques et à entreprendre des réformes, conformément aux principes de différenciation et de responsabilité mutuelle.

5.4 La proposition de règlement instituant un IEV prévoit des dispositions de simplification de l'instrument à plusieurs égards, assurant un juste équilibre entre sa flexibilité et l'importance accordée aux objectifs stratégiques et aux domaines clés de coopération.

5.5 La proposition de règlement encourage la complémentarité, la cohérence et la simplification des domaines d'action prioritaires de l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020, tout en restant axée sur les principaux objectifs de la PEV.

5.6 Le montant financier de référence prévu pour la mise en œuvre de la proposition de règlement instituant un IEV pour la période 2014-2020 est d'environ 18 milliards d'euros.

#### 6. Observations particulières sur la proposition de règlement instituant un IEV

6.1 L'action extérieure menée par l'UE dans le cadre de cet instrument entend produire des effets qui se traduiraient par des changements concrets dans les pays partenaires. Cette incidence devrait, si possible, être surveillée au moyen d'un mécanisme adéquat et évaluée sur la base d'indicateurs prédéfinis, clairs,

<sup>(4)</sup> Région euro-méditerranéenne et voisins de l'Est.

transparents et mesurables, spécifiques à chaque pays, c'est-à-dire des critères concrets, mesurables et réalisables qui permettraient d'évaluer si un pays respecte les valeurs démocratiques que l'UE souhaite promouvoir grâce à l'IEV.

6.2 Afin d'améliorer la mise en œuvre du principe de différenciation, une partie significative de l'enveloppe budgétaire globale prévue au titre de cet instrument pourrait être gardée en réserve et distribuée sous forme de primes pour soutenir plus fortement les pays partenaires ayant accompli des progrès s'agissant de l'établissement ou de la consolidation d'une démocratie approfondie et durable. Ce principe devrait en outre être appliqué de manière à ce que les groupes vulnérables de ces pays soient également pris en compte et ne pas entraîner de réductions de l'aide au développement octroyée à certains pays mais se traduire plutôt par une réorientation de cette aide, du gouvernement vers la société civile.

6.3 Les délégations de l'UE devraient également obtenir un rôle accru dans la coopération avec d'autres bailleurs de fonds

internationaux. Les documents visés à l'article 7, paragraphes 1 et 2, devraient contenir des informations détaillées et à jour sur les bailleurs de fonds et décrire les mesures à prendre pour renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds, en particulier entre l'Union et les États membres.

6.4 Selon la proposition de règlement, l'Union s'est engagée à promouvoir, dans ses relations avec ses partenaires au niveau mondial, le travail décent ainsi que la ratification et la mise en œuvre effective des normes de travail internationalement reconnues. Il conviendrait d'insister également sur l'élimination du travail des enfants et l'importance des accords environnementaux multilatéraux.

6.5 La proposition de règlement devrait aussi être plus explicite en ce qui concerne le renforcement de la responsabilité nationale et la mise en place d'un mécanisme institutionnalisé de consultation et de contrôle avec les organisations de la société civile, les partenaires environnementaux et sociaux et les autres acteurs non étatiques.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---