

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III)»

[COM(2018) 465 final — 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consultation	Parlement européen, 2.7.2018 Commission européenne, 12.7.2018 Conseil de l'Union européenne, 18.7.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Relations extérieures»
Adoption en section spécialisée	23.11.2018
Adoption en session plénière	12.12.2018
Session plénière n°	539
Résultat du vote	181/1/1
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) pour la période 2021-2027.

1.2. Le CESE se félicite également de l'affirmation selon laquelle l'IAP III devrait accorder une place centrale à la notion de performance, ce qui permettrait de mieux orienter l'octroi des financements en général, afin de tenir compte des engagements pris par les bénéficiaires et des progrès réalisés sur la voie des réformes. L'utilisation d'indicateurs de performance contribuera à l'évaluation globale de l'IAP III et est conforme aux recommandations antérieures du Comité concernant l'IAP II⁽¹⁾.

1.3. Le CESE est convaincu que l'instauration de l'instrument d'aide de préadhésion s'inscrit parfaitement dans la nouvelle stratégie de la Commission pour les Balkans occidentaux intitulée «*Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux*», publiée le 6 février 2018, et ses six initiatives phares, qui prévoient de renforcer l'état de droit, d'intensifier la coopération en matière de sécurité et de migration en ayant recours aux équipes communes d'enquête et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, de consolider l'union de l'énergie en l'étendant aux pays des Balkans occidentaux, d'abaisser les tarifs d'itinérance et de déployer le haut débit dans la région⁽²⁾. Elle est également conforme à la politique d'élargissement de l'Union européenne dans la perspective d'une possible adhésion future de la Turquie.

1.4. Le CESE réaffirme sa position fondée sur l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui dispose que tout État européen qui respecte les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.

1.5. Le CESE accueille positivement le fait que la référence financière fournie au titre du projet de règlement concernant l'IAP III pour la période 2021-2027 s'élève approximativement à 14,5 milliards d'EUR selon la proposition de la Commission.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème «Instrument d'aide de préadhésion/Instrument européen de voisinage» (JO C 11 du 15.1.2013, p. 77).

⁽²⁾ Les principes fondamentaux de la stratégie de l'Union envers les Balkans occidentaux ont été présentés par la Commission le 6 février 2018 dans sa communication intitulée «Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux», COM(2018) 65 final.

1.6. Le CESE se félicite également du fait que 25 % des dépenses de l'Union européenne contribueront à la réalisation des objectifs en matière de climat.

1.7. Le CESE accueille favorablement la plus grande flexibilité qu'introduit l'IAP III en ne fixant pas d'emblée les dotations par partenaire concerné par l'élargissement. Le cadre de programmation de l'IAP devrait tenir compte du caractère fluctuant des besoins et garantir un équilibre entre prévisibilité et financement fondé sur la performance.

1.8. Le CESE souligne que les remarques formulées après l'évaluation à mi-parcours de l'IAP II ⁽³⁾, de même que nombre de ses recommandations antérieures ⁽⁴⁾, devraient être pleinement intégrées à la fois par la Commission européenne et par les candidats et candidats potentiels.

1.9. Le CESE insiste sur l'importance de l'aide de préadhésion pour la poursuite des réformes économiques et la création d'un environnement favorable et prévisible pour les entreprises, de manière à promouvoir l'entrepreneuriat et la création d'entreprises et à soutenir les PME dans leur développement afin de renforcer la compétitivité et la croissance économique et de créer de nouveaux emplois.

1.10. Le CESE souligne l'importance des programmes de réforme économique, ainsi que d'une participation significative des partenaires sociaux et autres organisations de la société civile au processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces programmes. Il demande d'allouer davantage de fonds, y compris sous la forme d'aides à l'organisation, au renforcement des capacités des partenaires sociaux et des organisations de la société civile, afin qu'ils puissent participer concrètement à ces processus. Il y a lieu d'encourager les améliorations apportées à la qualité et à la teneur du dialogue social parmi les candidats et candidats potentiels.

1.11. Le CESE estime que le financement fourni par l'IAP III joue un rôle important pour l'intégration des économies des Balkans occidentaux à l'Union européenne.

1.12. Le CESE partage le point de vue selon lequel il est essentiel que les bénéficiaires de l'IAP progressent sur la voie des réformes aux fins de l'absorption (entre 64,3 % et 88,9 % pour l'IAP II) et de l'exploitation de ces fonds, et insiste sur la nécessité de favoriser une culture de coopération entre les bénéficiaires des Balkans occidentaux. Le cas de la Turquie est autrement plus complexe et délicat. Le financement d'un pays dans lequel une nouvelle détérioration de la situation en matière de droits civils n'est pas totalement exclue nécessite d'agir avec prudence et d'appliquer le principe de conditionnalité.

1.13. Le CESE insiste sur la nécessité d'utiliser l'aide de préadhésion pour renforcer les capacités des administrations des candidats et candidats potentiels, afin de les préparer à l'utilisation future des Fonds structurels et à la participation à la politique agricole commune de l'Union européenne.

1.14. Le CESE est intimement convaincu que l'Union européenne devrait établir des mécanismes stricts et efficaces pour le contrôle de la distribution de l'aide de préadhésion à l'ensemble des candidats et candidats potentiels. Dans le cas de la Turquie en particulier, il conviendrait de veiller davantage à mettre un terme aux retards chroniques dans différents secteurs.

1.15. Le CESE estime que la mise en œuvre de l'IAP III devra être accélérée, en particulier les premières années, pour prévenir tout retard structurel dans la passation des marchés et la mise en œuvre et résorber progressivement les retards actuels. La Commission devrait être particulièrement attentive à la gestion indirecte par les bénéficiaires. L'évaluation à mi-parcours a montré que l'incidence sur le plan du renforcement de l'appropriation est jugée positive, mais que les résultats en matière de passation de marchés ont été modestes et que la mise en œuvre a été considérablement retardée, notamment en Turquie.

1.16. Le CESE souligne que le suivi doit se faire sur la base des indicateurs figurant dans la proposition de la Commission. Les indicateurs de performance pertinents seront définis et inclus dans le cadre de programmation de l'IAP et des obligations de déclaration proportionnées seront imposées aux bénéficiaires de fonds de l'Union européenne. Les rapports d'élargissement serviront de points de référence pour l'évaluation des résultats de l'aide accordée au titre de l'IAP III. Le système de déclaration de performance devrait garantir que les données permettant de suivre la mise en œuvre et les résultats sont collectées de manière efficiente, efficace et rapide.

1.17. Le CESE estime que la Commission devrait, à intervalles réguliers, contrôler les actions qu'elle a entreprises et évaluer les progrès accomplis en vue de l'obtention de résultats. Les évaluations apprécieront les effets de l'instrument sur le terrain au moyen des indicateurs et objectifs pertinents et d'une analyse détaillée de son degré de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'apport d'une valeur ajoutée de l'Union européenne suffisante et de cohérence avec les autres politiques de l'Union européenne. Les évaluations rendront compte des enseignements tirés sur la manière de détecter les éventuels problèmes et lacunes survenus ou susceptibles de survenir, afin d'améliorer encore les actions ou leurs résultats et de contribuer à optimiser leur exploitation et leurs effets.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

⁽⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

1.18. Le CESE est fermement convaincu qu'il y a lieu d'établir des critères de référence et de diffuser les bonnes pratiques parmi les candidats et candidats potentiels pour qu'ils puissent absorber activement davantage de fonds.

1.19. Le CESE souligne que le nouveau projet de règlement attache également une grande importance au renforcement de la coordination et de la coopération avec les autres donateurs et institutions financières, y compris le secteur privé.

1.20. Le CESE invite la Commission européenne à explorer la possibilité d'une perspective à plus long terme en ce qui concerne la mise en œuvre. Celle-ci renforcera la prévisibilité et réduira les contraintes de temps, notamment là où des retards substantiels se sont accumulés durant la période actuelle.

1.21. Le CESE estime nécessaire d'améliorer la qualité générale des documents (de travail) utilisés pour la planification sectorielle et de clarifier cette dernière avec l'ensemble des parties concernées. Il recommande également à cette fin l'adoption de mesures destinées à améliorer la capacité de la Commission européenne à intégrer les questions horizontales dans l'ensemble des politiques. Il y a lieu, de manière générale, d'accroître les capacités de l'ensemble des institutions associées à la fourniture de l'aide de préadhésion. Il conviendrait notamment de prévoir dans ce cadre un usage proportionné de l'assistance technique en vue de soutenir ces institutions sur le territoire des candidats et candidats potentiels.

1.22. Le CESE estime que l'IAP III devrait être utilisé pour accroître la compréhension des valeurs fondamentales de l'Union européenne et promouvoir la valeur ajoutée de l'aide de préadhésion parmi les populations des candidats et candidats potentiels, et ce au moyen de programmes de subventions administrés par les délégations de l'Union européenne.

1.23. Le CESE se félicite du fait que l'aide de préadhésion devrait être liée a) à l'état de droit, b) à la bonne gouvernance et au respect des droits fondamentaux, c) au développement socio-économique, d) à l'adoption des politiques et de l'acquis de l'Union européenne, e) aux relations de bon voisinage et à la réconciliation et f) à la coopération régionale.

2. État de droit, bonne gouvernance et droits fondamentaux

2.1. Le CESE souligne qu'il subsiste une grande divergence entre les normes de l'Union européenne et celles qu'appliquent l'ensemble des candidats et candidats potentiels. La situation apparaît aujourd'hui plus difficile en Turquie qu'elle ne l'était par le passé, notamment depuis la tentative de coup d'État de juillet 2016 et l'imposition de la loi martiale.

2.2. Le CESE est d'avis que l'IAP III devrait continuer d'investir dans les projets liés à l'état de droit, qui ont aidé les différents pays à mettre en place des services d'application des lois et des instances judiciaires solides et professionnels, indépendants et libres de toute influence extérieure.

2.3. Le CESE estime par ailleurs qu'il convient de s'intéresser particulièrement à l'instauration d'un système efficace de protection des frontières, de gestion des flux migratoires, de prévention des crises humanitaires et d'octroi de l'asile à ceux qui en ont besoin. La fourniture par l'Union européenne d'une assistance technique destinée à soutenir les pratiques de bonne gouvernance dans ces domaines pourrait s'avérer extrêmement utile. Tous les candidats et candidats potentiels doivent en outre développer des mécanismes destinés à prévenir la criminalité organisée, à éradiquer le terrorisme et à mettre un terme à l'immigration illégale. La Turquie devrait s'engager plus résolument dans la mise en œuvre de l'accord conclu avec l'Union européenne le 28 mars 2016 et destiné à tarir le flux d'immigration irrégulière à destination de l'Europe transitant par son territoire ⁽⁵⁾.

2.4. Le CESE souligne que le secteur public de tous les candidats et candidats potentiels reste confronté à des problèmes tels que le clientélisme, l'opacité, la corruption et les inégalités.

2.5. Le CESE a conscience du fait que les minorités de tous les candidats et candidats potentiels continuent de faire face à un grand nombre de problèmes imputables à des comportements et attitudes discriminatoires.

2.6. Le CESE est fermement convaincu que l'aide de préadhésion doit couvrir en priorité les initiatives visant à réformer et dépolitiser le secteur public, à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte, à renforcer l'administration en ligne et à assurer une meilleure gestion. À cet égard, l'aide de préadhésion devrait être utilisée pour créer de réelles possibilités d'associer un éventail le plus large possible d'organisations de la société civile à l'élaboration des politiques gouvernementales.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

2.7. Le CESE a l'intime conviction que la société civile devrait être reconnue comme un acteur de premier plan lorsqu'il s'agit de garantir l'état de droit et qu'à ce titre, les initiatives dont elle est à l'origine devraient se voir accorder la priorité dans les programmes relevant de l'aide de préadhésion.

2.8. Le CESE estime également qu'un traitement prioritaire devrait être réservé, au titre de l'aide de préadhésion, au financement des institutions qui facilitent et promeuvent l'égalité et le respect des droits civiques.

3. Développement socio-économique

3.1. Le CESE reconnaît que l'aide financière à ces partenaires se justifie par la persistance de taux de chômage élevés (par exemple, 21,6 % dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et 35,3 % au Kosovo (*) au premier trimestre 2018) et par la lenteur du rattrapage par rapport aux pays de l'Union européenne en termes de PIB par habitant.

3.2. Le CESE a pleinement conscience du fait que tous les partenaires des Balkans occidentaux, ainsi que la Turquie, sont touchés par la pauvreté, un taux de chômage élevé, l'importance de l'économie informelle, des salaires bas, la corruption, des malversations, l'émigration de travailleurs qualifiés et la fuite des cerveaux⁽⁶⁾.

3.3. Le CESE estime que le rôle de l'éducation, et notamment l'égalité d'accès aux systèmes d'enseignement, est essentiel, dans tous les partenaires des Balkans occidentaux et en Turquie, pour promouvoir les valeurs européennes, cultiver la tolérance à l'égard des minorités, renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes, lutter contre les préjugés et renforcer la cohésion sociale.

3.4. Le CESE estime par ailleurs qu'un «programme de cohésion sociale» devrait être mis en œuvre par l'intermédiaire de l'IAP III, consistant à améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes d'éducation et, partant, à remédier aux déficits et aux inadéquations des compétences et à relever les défis qu'entraînent, sur le marché du travail, les évolutions numériques et technologiques que connaît l'économie. L'augmentation du concours financier destiné aux programmes de formation professionnelle et aux régimes d'apprentissage et d'apprentissage tout au long de la vie, de même qu'une participation plus étroite des partenaires sociaux et autres organisations de la société civile concernées à leur conception, contribueraient à remédier à l'inadéquation des compétences sur le marché du travail et à réduire les taux de chômage élevés, ainsi que le nombre de postes non pourvus.

3.5. Le CESE insiste sur l'importance d'établir, au moyen de l'aide de préadhésion, des mécanismes destinés à lutter contre la pauvreté et à faciliter l'accès au marché du travail, particulièrement pour les jeunes, les femmes et les groupes minoritaires, de façon à éviter l'émigration et la fuite des cerveaux.

3.6. Le CESE considère l'approfondissement et l'élargissement du dialogue social comme la condition sine qua non du développement socio-économique. Les partenaires sociaux doivent jouer un rôle majeur dans la conception et la mise en œuvre des politiques.

3.7. Le CESE est fermement convaincu que pour tous les candidats et candidats potentiels, le renforcement de la capacité à accroître la stabilité macroéconomique et le soutien à la transition vers une économie de marché fonctionnelle, capable de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Union, devraient compter parmi les priorités au moment de distribuer l'aide de préadhésion. Dans les économies des bénéficiaires de l'IAP III, les entreprises devraient toutefois bénéficier également d'une attention particulière. L'entrepreneuriat, le travail indépendant, les PME et le microfinancement ne devraient pas être négligés.

3.8. Le CESE demande de veiller tout particulièrement à une meilleure adaptation du secteur privé aux besoins du marché ainsi qu'à la compétitivité des entreprises privées dans le cadre de la distribution de l'aide de préadhésion.

3.9. Le CESE considère que l'IAP III devrait proposer des subventions de fonctionnement couvrant une période d'au moins 36 mois pour les organisations de la société civile.

3.10. Le CESE considère qu'il conviendrait d'accroître encore l'incidence des régimes de réattribution d'ampleur limitée couvrant les organisations de la société civile rurales ou de terrain et celles de petite taille au titre de l'IAP II, au moyen notamment d'une participation bien plus poussée des organisations de la société civile à toutes les étapes de la planification pour chacun des régimes de réattribution.

3.11. Le CESE insiste sur la nécessité d'apporter une aide par l'entremise des institutions responsables de l'aide de préadhésion pour ce qui est de faciliter les technologies numériques et leur diffusion, de préserver l'environnement et de définir des normes de sûreté nucléaire les plus élevées possible.

(*) Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

(6) Avis du CESE sur «La cohésion économique et sociale et l'intégration européenne des Balkans occidentaux — défis et priorités» (JO C 262 du 25.7.2018, p. 15).

3.12. Le CESE estime également que l'aide de préadhésion devrait être accordée prioritairement à la formation des institutions qui promeuvent l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants, développent la formation professionnelle, améliorent la qualité de l'enseignement supérieur et renforcent l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'à l'instauration de mécanismes ou d'organes régissant les relations de travail, de procédures de négociation collective et d'un dialogue structuré entre les partenaires sociaux.

4. Adoption des politiques et de l'acquis de l'Union européenne

4.1. Le CESE a conscience qu'il existe une énorme différence entre les normes de l'Union européenne et celles qui s'appliquent à l'ensemble des candidats et candidats potentiels.

4.2. Le CESE estime qu'il faut veiller à promouvoir l'alignement des normes, politiques et pratiques des candidats et candidats potentiels sur celles de l'Union, y compris pour ce qui est des règles en matière d'aides d'État.

4.3. Le CESE souligne qu'outre l'harmonisation par rapport au volet législatif de l'acquis de l'Union, les candidats et candidats potentiels devront se familiariser et, éventuellement, harmoniser leurs politiques avec celles qui sont en cours de discussion et d'élaboration au sein de l'Union européenne, telles que le socle européen des droits sociaux, les objectifs du Millénaire pour le développement élaborés par les Nations unies et le programme de développement durable à l'horizon 2030, ainsi que la coopération entre les États membres de l'Union européenne concernant les flux de réfugiés et de migrants et le contrôle intégré des frontières.

5. Relations de bon voisinage et réconciliation

5.1. Les candidats et candidats potentiels des Balkans occidentaux ainsi que la Turquie sont toujours marqués par les blessures provoquées par les guerres et les conflits, la haine ethnique, les mouvements irrédentistes et les conflits gelés qui pourraient bien éclater à nouveau. S'il est nécessaire d'encourager vivement ces pays à résoudre leurs différends bilatéraux les plus pressants avant leur adhésion à l'Union européenne, il faut avoir conscience qu'exiger avec insistance la résolution de toutes les questions en suspens pourrait retarder ce processus. Les inciter à rétablir leurs liens commerciaux et autres relations économiques pourrait favoriser la résolution des conflits et la croissance économique.

5.2. Le CESE se réjouit des initiatives prises par les institutions éducatives et culturelles étatiques, les milieux universitaires et les organisations de la société civile en faveur de la réconciliation, des relations de bon voisinage et d'une approche critique du passé.

5.3. Le CESE souligne que le renforcement des capacités des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, y compris les associations professionnelles, et l'encouragement de la constitution de réseaux à tous les niveaux, parmi les organisations établies au sein de l'Union européenne et celles des bénéficiaires, devraient faciliter le processus d'intégration.

5.4. Le CESE est d'avis que l'IAP III devrait permettre le financement des organisations de la société civile qui visent à améliorer l'espace civique nécessaire à l'engagement et à la participation. Le soutien aux infrastructures de la société civile ainsi qu'à ses plateformes et réseaux thématiques régionaux devrait être élargi dans le contexte de l'IAP III.

6. Coopération régionale

6.1. Les réseaux énergétiques et de transport devraient être un facteur de développement et d'interconnectivité pour la région. Ils permettraient de donner aux citoyens des candidats et candidats potentiels des Balkans occidentaux et de la Turquie une idée claire des avantages à retirer d'une adhésion à l'Union européenne sur le plan social, économique et environnemental. Par exemple, l'efficacité énergétique et les économies d'énergie sont des facteurs générateurs d'activité pour les entreprises et des facteurs de création d'emplois, aussi bien verts que traditionnels.

6.2. Le CESE considère que l'aide de préadhésion devrait être octroyée en priorité aux institutions et initiatives qui créent des liens entre les candidats et candidats potentiels dans les domaines de l'énergie, des communications, de la numérisation, de l'innovation, des transports et de la protection de l'environnement. La coopération entre les villes de Kula, en Bulgarie, et Boljevac, en Serbie, désireuses d'acquiescer des véhicules spécialisés, des drones de surveillance et des équipements de protection individuelle pour la lutte contre les feux de forêt, pourrait constituer un exemple de bonne pratique⁽⁷⁾.

6.3. Le CESE se félicite que le traité instituant une Communauté des transports ait été signé entre l'Union européenne et les candidats et candidats potentiels des Balkans occidentaux le 12 juillet 2017, et il encourage les parties à poursuivre dans cette voie. À cet égard, la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement et les partenaires des Balkans occidentaux devraient concentrer leurs investissements sur le raccordement entre le réseau central du RTE-T et les infrastructures des Balkans occidentaux. Il est donc nécessaire, désormais, de prévoir un programme partagé qui recense les fonds disponibles et définisse un calendrier commun.

(7) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

6.4. L'amélioration des infrastructures permettra de réduire les coûts du transport et de l'énergie et facilitera la réalisation d'investissements importants dans la région ainsi que les échanges intrarégionaux. En outre, la promotion de la modernisation numérique et la réduction progressive des frais d'itinérance dans les Balkans occidentaux contribueront au développement des entreprises, à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration de la qualité de vie. Le manque d'infrastructures n'est toutefois pas le principal obstacle à la coopération entre les partenaires des Balkans occidentaux. Les hostilités passées et la subsistance de conflits non résolus ont limité les possibilités de coopération et en ont réduit la portée. L'encouragement des projets de coopération transfrontière entre bénéficiaires de l'aide de préadhésion permettrait de remédier partiellement à ce problème.

6.5. Les médias et autres modes de communication devraient être utilisés pour mettre en évidence la présence et l'importance des activités de l'Union européenne auprès des candidats et candidats potentiels. Il y aurait lieu, par ailleurs, de renforcer les capacités des fonctionnaires locaux en matière de gestion et de mise en œuvre des projets tout au long du processus d'adhésion à l'Union européenne.

7. Observations particulières sur la proposition de règlement relatif à l'IAP III

7.1. Le CESE estime que la proposition s'appuie sur les réalisations et les enseignements tirés des précédentes périodes de programmation et considère qu'elle est à même d'atteindre ses objectifs. Il réaffirme néanmoins que les candidats et candidats potentiels sont confrontés à des défis qui diffèrent sensiblement de ceux que rencontrent les États membres et qu'il est donc primordial de prévoir une bonne dose de flexibilité.

7.2. Le CESE souscrit pleinement aux objectifs affichés de l'IAP III, mais il tient à souligner que ses effets directs sont difficiles à observer à court terme. Il recommande dès lors que la valeur ajoutée des interventions futures fasse l'objet d'une évaluation exhaustive sous l'angle du degré d'engagement, du poids politique et de la portée du message véhiculé pour la plupart des bénéficiaires. Il convient de saluer le fait que le soutien budgétaire octroyé au titre de la période de programmation actuelle a servi de catalyseur à des réformes institutionnelles et au renforcement du dialogue stratégique dans les pays bénéficiaires (par exemple la Serbie, le Monténégro et l'Albanie).

7.3. Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouvent la grande majorité des bénéficiaires, le CESE recommande de prévoir une simplification suffisante au moment de définir les exigences de documentation, et de mettre l'accent sur le soutien et sur l'appropriation des résultats par les bénéficiaires. À cette fin, il y a lieu de poursuivre les efforts visant à développer le mode de gestion indirecte avec le pays bénéficiaire et d'y adjoindre des initiatives en faveur du renforcement des capacités, afin d'aider les parties prenantes à s'engager de manière constructive dans le processus global de programmation.

7.4. Le CESE juge nécessaire d'accroître la complémentarité de l'IAP III avec les actions financées à partir d'autres sources au niveau des candidats et candidats potentiels.

7.5. Le CESE préconise l'adoption de mesures spéciales lors du processus de négociation à l'échelon national au niveau des candidats et candidats potentiels, de façon à surmonter les retards chroniques, goulets d'étranglement et inefficacités observés lors de la période de programmation actuelle. Il va de soi que le volume relativement limité des fonds alloués au titre de l'IAP par rapport aux budgets nationaux de certains des bénéficiaires, ainsi que la nécessité de parvenir à un consensus stable entre la Commission européenne et leurs institutions nationales, devraient être pris en considération et sous-tendre le dialogue stratégique.

8. Bonnes pratiques

8.1. Modèles pour l'introduction des candidatures: une plus grande simplification s'impose et, notamment, une unification au sein de l'IAP, mais aussi vis-à-vis des autres donateurs et des exigences énoncées dans les législations nationales. Les lignes directrices et instructions sont trop nombreuses: il doit être possible de les unifier, en résumant les spécificités dans un chapitre séparé.

8.2. Les qualifications, connaissances et compétences des pouvoirs adjudicateurs, y compris les organes de contrôle et d'audit, devraient être améliorées, en particulier pour ce qui est des questions qui nécessitent une interprétation et pour lesquelles le délai de réponse est élevé.

8.3. Certains régimes de subventions sont assortis d'exigences excessives, extrêmement contraignantes pour le commun des candidats, concernant l'analyse de l'environnement dans lequel s'inscrit le projet, la situation dans les régions, etc. La démarche pourrait être inversée: les autorités adjudicatrices pourraient faire appel à des experts pour réaliser de telles analyses et évaluer la viabilité d'un projet.

8.4. Une approche plus conviviale des candidats: les dossiers de candidature pourraient être examinés à l'avance ou être consultés par des responsables des administrations concernées (ou des fournisseurs d'assistance technique), et un délai supplémentaire devrait être accordé pour le respect des exigences administratives.

- 8.5. Avenants aux contrats: il convient d'assurer une certaine flexibilité et un traitement plus rapide. La définition d'un programme couvre généralement une période d'un à deux ans, suivie d'une longue procédure de dépôt et de traitement des candidatures: il faudra donc prévoir des possibilités d'amender les contrats de manière flexible.
- 8.6. Relations publiques, stratégie de marque et visibilité: les exigences en la matière pourraient être simplifiées et optimisées. La visibilité des projets financés par l'Union européenne devrait en outre être renforcée.
- 8.7. Il convient de modifier les fiches secteur et les fiches projet concernant les valeurs cibles des indicateurs, afin de les synchroniser avec la période de mise en œuvre effective.
- 8.8. Les contrats de réforme sectorielle contribueront à la mise en œuvre des réformes stratégiques et à l'obtention de résultats propres à chaque secteur. Il pourrait notamment être envisagé, dans le cadre de l'IAP III, de recruter du personnel qualifié au sein de la structure opérationnelle et de fournir en permanence à celle-ci une aide technique adéquate. L'appropriation de la procédure par les principales parties prenantes devrait être renforcée. Défis en matière de programmation: le séquençage des contrats dans le programme pourrait entraîner un dépassement des délais, et de nombreux problèmes pourraient voir le jour par la suite lors du processus de mise en œuvre.
- 8.9. Les risques potentiels qui sont apparus lors de la période de référence de l'IAP II ont mis en évidence la nécessité d'assurer les engagements ainsi qu'une coopération et une coordination interministérielles efficaces. Celle-ci résulte de la complexité des interventions et du partage des responsabilités entre différentes institutions nationales, compte tenu du fait que les réformes envisagées relèvent de différents secteurs gouvernementaux.
- 8.10. Les problèmes rencontrés dans le cadre des projets lors des préparatifs liés aux marchés publics et aux contrats prennent principalement la forme de difficultés à respecter les conditions préalables, de problèmes de coordination et de séquençage avec les autres projets ou contrats connexes, mais aussi de capacités trop limitées qui ne permettent pas de préparer dans les délais impartis un dossier d'appel d'offres de qualité.
- 8.11. Du point de vue de l'adjudication, les principaux enseignements qui doivent être davantage pris en considération sont les suivants: les capacités insuffisantes dues aux effectifs fluctuants des institutions bénéficiaires; la piètre qualité de la documentation fournie par les bénéficiaires; le manque d'expertise pratique spécialisée en interne pour les projets complexes; la nécessité de renforcer l'appropriation de la procédure par les principales parties prenantes; le séquençage difficile des contrats dans le programme, qui peut conduire au non-respect du contrat et/ou des délais de mise en œuvre; le respect en temps opportun des conditions préalables, etc.
- 8.12. Un problème fréquent a trait à la différence entre les indicateurs inclus dans la fiche secteur/fiche projet initiale et les valeurs ultérieures, à la fin de la période de référence du programme. Dans certains cas, la qualité et la portée des indicateurs sont en outre inadéquates, ce qui empêche de contrôler efficacement l'exécution du programme.
- 8.13. Le contenu de certains contrats gérés par des autorités décentralisées dépend des résultats des contrats précédents conclus par les pouvoirs adjudicateurs à l'échelon central. Il existe donc un risque que l'adjudication et l'exécution des contrats gérés par les autorités décentralisées ne puissent avoir lieu en temps opportun.

Bruxelles, le 12 décembre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
