PARLEMENT EUROPÉEN 2009 - 2014

Commission du développement régional

2011/0404(COD)

24.4.2012

PROJET D'AVIS

de la commission du développement régional

à l'intention de la commission des affaires étrangères

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)
(COM(2011)0838 – C7-0491/2011 – 2011/0404(COD))

Rapporteure pour avis: Elżbieta Katarzyna Łukacijewska

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

L'assistance technique et financière apportée aux pays de l'élargissement par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) les soutient, dans le contexte du cadre financier pluriannuel en vigueur, dans leur passage du statut de candidat potentiel à celui de candidat, dans l'attente d'une adhésion éventuelle à l'Union européenne. Il contribue à promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité. Votre rapporteure pour avis estime que le texte du présent règlement tel qu'il est proposé par la Commission (COM(2011)0838) atteint ses objectifs de façon générale, à savoir renforcer l'efficacité de l'aide technique et financière en améliorant le fonctionnement de l'instrument et en réduisant les charges administratives. Elle a néanmoins présenté plusieurs amendements à la proposition en question de nouveau règlement relatif à l'IAP II. Ceux-ci portent sur les points décrits dans les paragraphes qui suivent.

Les programmes de coopération transfrontalière financés par l'instrument en question sont remarquables du point de vue de la politique de développement régional. Leur objectif est de développer la compétitivité et l'excellence, de renforcer la prospérité des régions transfrontalières ainsi que leur stabilité politique et de faciliter le processus d'intégration européenne. Votre rapporteure pour avis juge crucial de réduire les différences existantes entre les niveaux de développement des régions transfrontalières et d'améliorer la coopération entre communautés au niveau régional et local, dans les domaines social, culturel et scientifique. À cette fin, et après avoir consulté la Commission, il semble qu'il soit à la fois nécessaire et justifié de consacrer une plus grande part de l'IAP à stimuler la coopération transfrontalière, en particulier du point de vue susmentionné de la politique de cohésion de l'Union.

De façon plus générale, il convient de poursuivre les efforts visant à renforcer la démocratie et les droits de l'homme. Un considérant supplémentaire s'impose donc pour faire référence à l'idée même de démocratie. Votre rapporteure pour avis estime que l'Europe devrait réaffirmer son approche visant à promouvoir la démocratie et le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, des instruments et des mécanismes financiers plus souples et plus efficaces sont nécessaires pour améliorer les outils actuels de soutien à la démocratie utilisés dans la politique étrangère de l'Union.

Votre rapporteure pour avis attire l'attention sur le fait que les critères d'attribution des fonds de l'IAP devraient être quelque peu adaptés. L'instrument suit les principes de coopération territoriale européenne, en sorte que son financement dépend largement du critère de population, qui peut s'avérer discriminatoire à l'égard de régions relativement dépeuplées, comme les pays des Balkans occidentaux.

En outre, l'IAP vise à soutenir les réformes de transition et à renforcer les capacités institutionnelles en vue de leur mise en oeuvre. Cependant, la proposition de la Commission implique que, plus un pays donné dispose de capacités d'absorption et de capacités administratives, plus il reçoit de fonds. Encore une fois, les capacités administratives ont été affaiblies dans les Balkans occidentaux, en raison de facteurs qui échappent au contrôle des États de la région. Il est donc à craindre qu'ils reçoivent moins de fonds que les autres pays candidats. Par conséquent, votre rapporteure pour avis propose que des critères de financement plus détaillés puissent être définis, en relation avec les articles 6 et 9 de la proposition de la Commission.

De plus, il serait bon d'encourager une coopération renforcée entre les pays bénéficiaires et les États membres. L'article 2, paragraphe 1, point b), de l'actuelle proposition de la Commission devrait donc comporter une définition plus complète de la coopération entre les États membres et les pays candidats ou candidats potentiels. C'est pourquoi votre rapporteure pour avis souhaite intégrer dans le texte la définition du "jumelage", un outil qui permet d'aider les pays bénéficiaires à mettre en place une administration moderne et efficace, dotée de structures, de ressources humaines et de compétences de gestion comparables à celles des États membres. Cet ajout renforce également la dimension locale et régionale du processus de préadhésion, ce qui constitue une approche importante du point de vue de la politique de développement régional.

Dans le cadre de cette approche également, il est nécessaire de poursuivre les efforts menés au nom de l'Union pour améliorer la situation des minorités nationales dans les pays de préadhésion. Les discriminations et même, dans certains cas, les violences contre les membres des minorités sont toujours fréquentes. En outre, le financement public des mesures de protection des minorités dans ces pays reste insuffisant. C'est pourquoi il convient de maintenir l'effort concerté visant à renforcer les mécanismes de protection et d'aide aux communautés minoritaires dans l'exercice constructif de leurs droits. Par conséquent, le considérant 8 de la proposition de règlement devrait clairement mentionner la protection des minorités nationales.

Votre rapporteure pour avis est fermement convaincue que la société civile et ses organisations, dites communément non gouvernementales (ONG), doivent être soutenues en toute occasion. Il convient donc de relever que, dans certains pays bénéficiaires au moins, la société civile est traitée comme un outil de renforcement des capacités administratives. Cependant, il est également nécessaire que la société civile participe à la consolidation de la démocratie indépendamment du gouvernement. Un amendement à l'article 3, paragraphe 1, de la proposition de la Commission vise précisément à atteindre ces objectifs.

Votre rapporteure pour avis considère que le champ d'application et les conditions de financement par l'IAP, ainsi que les règles de participation et d'admissibilité doivent être précisés et clarifiés.

AMENDEMENTS

La commission du développement régional invite la commission des affaires étrangères, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 7 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(7 bis) Il convient de souligner l'importance de renforcer la démocratie et les droits de l'homme, et de prendre des initiatives pour créer de nouveaux mécanismes solides et de nouvelles dotations visant à soutenir une forme égalitaire de gouvernement, dans laquelle tous les citoyens d'une nation déterminent ensemble la politique publique, les lois et les actes de leur État, en bénéficiant tous d'une possibilité égale d'exprimer leur opinion.

Or. en

Justification

Votre rapporteure pour avis estime que de nouveaux outils sont encore nécessaires pour soutenir les processus démocratiques dans les pays en transition et combler une lacune dans la politique étrangère de l'Union.

Amendement 2

Proposition de règlement
Considérant 8

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(8) L'aide au titre du présent règlement est fournie conformément au cadre pour la politique de l'élargissement défini par l'Union pour chaque pays bénéficiaire, reflété dans le paquet annuel «élargissement» de la Commission, qui comprend notamment les rapports de suivi et la stratégie d'élargissement, dans les accords de stabilisation et d'association et dans les partenariats européens ou les partenariats pour l'adhésion. L'aide devrait porter essentiellement sur un nombre limité	(8) L'aide au titre du présent règlement est fournie conformément au cadre pour la politique de l'élargissement défini par l'Union pour chaque pays bénéficiaire, reflété dans le paquet annuel «élargissement» de la Commission, qui comprend notamment les rapports de suivi et la stratégie d'élargissement, dans les accords de stabilisation et d'association et dans les partenariats européens ou les partenariats pour l'adhésion. L'aide devrait porter essentiellement sur un nombre limité

de domaines d'action qui aideront les pays bénéficiaires à renforcer les institutions démocratiques et l'État de droit, à entreprendre une réforme du système judiciaire et de l'administration publique, à promouvoir le respect des droits fondamentaux, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ***et les principes de*** non-discrimination. Elle devrait également renforcer leur développement économique et social, pour favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive conformément à la stratégie Europe 2020, et en vue de s'aligner progressivement sur les critères de Copenhague. La cohérence entre l'aide financière et les progrès généraux réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de préadhésion devrait être renforcée.	de domaines d'action qui aideront les pays bénéficiaires à renforcer les institutions démocratiques et l'État de droit, à entreprendre une réforme du système judiciaire et de l'administration publique, à promouvoir le respect des droits fondamentaux, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes***, à protéger les minorités nationales et à favoriser la*** non-discrimination. Elle devrait également renforcer leur développement économique et social, pour favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive conformément à la stratégie Europe 2020, et en vue de s'aligner progressivement sur les critères de Copenhague. La cohérence entre l'aide financière et les progrès généraux réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de préadhésion devrait être renforcée.

Or. en

Justification

La protection des minorités nationales et des droits de l'homme est très importante dans l'Union mais semble rester à un niveau superficiel dans les politiques européennes. En ce qui concerne le processus d'élargissement, les pays présentant le moins de problèmes de minorités nationales à l'intérieur de leurs frontières seront certainement les premiers à entrer dans l'Union européenne. Il importe que la non-discrimination à l'égard des minorités nationales soit également reconnue comme un objectif de la politique de l'Union dans les pays candidats et candidats potentiels.

Amendement 3

Proposition de règlement
Considérant 11

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(11) Afin d'assurer la cohérence entre le processus d'adhésion et l'aide financière et technique fournie au titre du présent règlement, et atteindre les objectifs de l'agenda pour l'adhésion, il convient que la Commission établisse un cadre stratégique	(11) Afin d'assurer la cohérence entre le processus d'adhésion et l'aide financière et technique fournie au titre du présent règlement, et atteindre les objectifs de l'agenda pour l'adhésion, il convient que la Commission établisse un cadre stratégique

commun pour l'utilisation de l'instrument de préadhésion. Ce cadre devrait définir, notamment, la liste des actions principales pouvant faire l'objet d'un soutien au titre du présent règlement ainsi que les critères pour l'affectation des fonds. Le cadre stratégique commun devrait constituer le cadre de référence pour les documents de stratégie nationaux et multinationaux.	commun pour l'utilisation de l'instrument de préadhésion. Ce cadre devrait définir, notamment, la liste des actions principales pouvant faire l'objet d'un soutien au titre du présent règlement ainsi que les critères ***plus détaillés*** pour l'affectation des fonds. Le cadre stratégique commun devrait constituer le cadre de référence pour les documents de stratégie nationaux et multinationaux.

Or. en

Justification

Il est indispensable que des critères clairs et précis président à l'attribution des fonds de préadhésion. Comme on peut considérer que la formulation actuelle du règlement manque quelque peu de détails et de clarté, il convient d'établir, dans le principe, qu'elle doit être approfondie.

Amendement 4

Proposition de règlement
Article 2 – paragraphe 1 – point a – sous-point iii

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
iii) lutte contre la corruption et la criminalité organisée;	iii) lutte contre la corruption et la criminalité organisée***, en mettant davantage l'accent sur les services répressifs, les contrôles aux frontières et la gestion des frontières ainsi que sur les contrôles en matière d'immigration***;

Or. en

Justification

Des progrès sont réalisés en vue d'éradiquer la corruption et le crime organisé. Néanmoins, les organisations criminelles opèrent le plus souvent de manière transnationale: trafic de drogue, filières d'immigration clandestine, contrefaçon. Pour que l'aide de l'Union soit plus efficace dans la résolution de ces problèmes, il est indispensable d'améliorer la gouvernance judiciaire, de lutter contre la criminalité, de contrôler les frontières et de consacrer davantage d'attention aux flux migratoires.

Amendement 5

Proposition de règlement
Article 2 – paragraphe 1 – point b – partie introductive

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
b) Soutien au développement économique, social et territorial en vue d'assurer une croissance intelligente, durable et inclusive, reposant notamment sur:	b) Soutien au développement économique, social et territorial en vue d'assurer une croissance intelligente, durable et inclusive ***et un affinement de la coopération entre les États membres et les pays candidats ou candidats potentiels ainsi qu'entre ces pays,*** reposant notamment sur:

Or. en

Justification

Cet outil de renforcement des institutions présente divers avantages et effets positifs. Les principaux sont les suivants: mise en place d'une administration moderne et efficace au niveau central, local et régional, échange direct d'expériences et de connaissances en matière de législation européenne, mise en oeuvre des meilleures pratiques de l'administration de l'Union, formation et amélioration des capacités professionnelles, modification des pratiques et de la culture organisationnelles, amélioration de la communication et de la coordination, etc.

Amendement 6

Proposition de règlement
Article 2 – paragraphe 1 – point b – point v bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	v bis) le jumelage, qui permet à deux communautés de mener une coopération inédite afin de mettre en place une gestion publique moderne et efficace – dotée notamment de structures solides, d'un personnel qualifié et de capacités appropriées – conçue de façon à parvenir aux normes qui sont celles des États membres.

Or. en

Justification

Cet outil de renforcement des institutions présente divers avantages et effets positifs. Les principaux sont les suivants: mise en place d'une administration moderne et efficace au niveau central, local et régional, échange direct d'expériences et de connaissances en matière de législation européenne, mise en oeuvre des meilleures pratiques de l'administration de l'Union, formation et amélioration des capacités professionnelles, modification des pratiques et de la culture organisationnelles, amélioration de la communication et de la coordination, etc.

Amendement 7

Proposition de règlement
Article 3 – paragraphe 1 – point e bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	e bis) le développement des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales et le soutien à leurs activités favorisant la consolidation démocratique de la société.

Or. en

Justification

Dans certains pays, la société civile est traitée comme un outil de renforcement des capacités administratives. Il convient de souligner qu'il est également nécessaire que la société civile participe à la consolidation des valeurs démocratiques et que son action indépendante du gouvernement soit soutenue.

Amendement 8

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 5

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
5. Lors de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi de l'aide fournie au titre du présent règlement, la Commission agit en principe en partenariat avec les pays bénéficiaires. Ce partenariat associe***, le cas échéant, des autorités nationales, régionales et locales compétentes, des**	5. Lors de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi de l'aide fournie au titre du présent règlement, la Commission agit en principe en partenariat avec les pays bénéficiaires. Ce partenariat associe ***les*** partenaires ***suivants:***

partenaires ***économiques et sociaux, la société civile et des acteurs non étatiques***.

i) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes;

ii) les partenaires économiques et sociaux;

iii) les organismes représentant la société civile, les organisations non gouvernementales et les organismes responsables de la promotion de l'égalité et de la non-discrimination; ainsi que

iv) les acteurs non étatiques.

Les partenaires participent aux comités de suivi des programmes.

L'association des partenaires s'effectue conformément au code de conduite européen.

Or. en

Justification

La participation de la société civile constitue un élément important du développement et du renforcement de la démocratie. La mise en place d'une administration moderne et efficace au niveau central, local et régional, l'échange direct d'expériences et de connaissances en matière de législation européenne, la mise en oeuvre des meilleures pratiques de l'administration de l'Union, la formation et l'amélioration des capacités professionnelles, la modification des pratiques et de la culture organisationnelles, l'amélioration de la communication et de la coordination, ainsi que la mise en oeuvre des politiques structurelles, tout cela nécessite une délimitation claire et détaillée du principe de partenariat.

Amendement 9

Proposition de règlement
Article 6 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. L'aide au titre du présent règlement est fournie sur la base de documents de stratégie indicatifs nationaux ou multinationaux (ci-après les «documents de stratégie»), établis pour la durée du cadre	1. L'aide au titre du présent règlement est fournie sur la base de documents de stratégie indicatifs nationaux ou multinationaux (ci-après les «documents de stratégie»), établis pour la durée du cadre

financier pluriannuel de l'Union par la Commission en partenariat avec le ou les pays bénéficiaires concernés.

financier pluriannuel de l'Union par la Commission en partenariat avec le ou les pays bénéficiaires ***et l'État membre ou les États membres*** concernés ***et après une consultation approfondie du Parlement européen***.

Or. en

Justification

La rapporteure pour avis rejette l'approche "unique" étant donné que les capacités administratives et les capacités d'absorption, ainsi que les structures sectorielles diffèrent largement d'une région à l'autre dans les pays candidats et candidats potentiels.

Amendement 10

Proposition de règlement
Article 6 – paragraphe 3

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
3. Les documents de stratégie établissent les affectations indicatives des ressources de l'Union pour chaque domaine d'action, ventilées par an, conformément aux critères définis dans le cadre stratégique commun de l'IAP visé à l'article 5. L'affectation indicative des ressources tient dûment compte des besoins, de la capacité d'absorption et de la capacité administrative des pays bénéficiaires. Elle tient également compte des besoins nouveaux à satisfaire et comprend des mesures d'incitation pour améliorer les performances des pays bénéficiaires en ce qui concerne les objectifs fixés dans les stratégies indicatives pluriannuelles.	3. Les documents de stratégie établissent les affectations indicatives des ressources de l'Union pour chaque domaine d'action, ventilées par an, conformément aux critères définis dans le cadre stratégique commun de l'IAP visé à l'article 5. L'affectation indicative des ressources tient dûment compte des besoins, ***ainsi que, dans la mesure du raisonnable,*** de la capacité d'absorption et de la capacité administrative des pays bénéficiaires. Elle tient également compte des besoins nouveaux à satisfaire et comprend des mesures d'incitation pour améliorer les performances des pays bénéficiaires en ce qui concerne les objectifs fixés dans les stratégies indicatives pluriannuelles.

Or. en

Justification

La rapporteure pour avis rejette l'approche "unique" étant donné que les capacités

administratives et les capacités d'absorption, ainsi que les structures sectorielles diffèrent largement d'une région à l'autre dans les pays candidats et candidats potentiels.

Amendement 11

Proposition de règlement
Article 9 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Dans des circonstances dûment justifiées et afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du financement de l'Union ou de stimuler la coopération au niveau régional, la Commission peut décider d'étendre l'admissibilité des programmes et mesures visés à l'article 7 à des pays, territoires et régions qui ne seraient pas admissibles à un financement conformément à l'article 1er, lorsque le programme ou la mesure devant être mis en œuvre revêt un caractère global, régional ou transfrontière.	1. Dans des circonstances dûment justifiées***, définies dans un acte délégué adopté conformément à l'article 11,*** et afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du financement de l'Union ou de stimuler la coopération au niveau régional, la Commission peut décider d'étendre l'admissibilité des programmes et mesures visés à l'article 7 à des pays, territoires et régions qui ne seraient pas admissibles à un financement conformément à l'article 1er, lorsque le programme ou la mesure devant être mis en œuvre revêt un caractère global, régional ou transfrontière.

Or. en

Justification

Votre rapporteure pour avis estime qu'il convient de préciser les termes "circonstances dûment justifiées", qui permettent le recours à divers types de fonds européens destinés à une action extérieure (IEVP, IAP, Fonds européen pour la démocratie, fonds de développement pour le tiers monde), à la discrétion presque entière des autorités chargées de la mise en oeuvre.

Amendement 12

Proposition de règlement
Article 9 – paragraphe 3 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	3 bis. La coopération transfrontalière est mise en oeuvre conformément aux paragraphes 1, 2 et 3, à l'aide des instruments appropriés. Ces instruments

comprennent spécifiquement le groupement européen de coopération territoriale, conformément au règlement (CE) n° 1082/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006[1].

---

[1] JO L 210 du 31.7.2006, p. 19.

Or. en

Justification

Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) s'est déjà avéré indispensable au titre de la coopération territoriale (transfrontalière, transrégionale et transnationale) au sein de l'Union. Étant donné que, dans le cadre de la modification du règlement n° 1082/2006 qui étend son champ d'application aux parties qui ne sont pas établies dans un État membre, il est normal que le GECT s'applique à la politique européenne d'élargissement dans son aspect de cohésion extérieure.

Amendement 13

Proposition de règlement
Article 14 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Le montant de référence financière pour l'exécution du présent règlement, pour la période 2014-2020, est de 14 110 100 000 EUR (prix courants). Un maximum de ***3 %*** du montant de référence financière est affecté aux programmes de coopération transfrontalière entre les pays bénéficiaires et les États membres de l'UE.	1. Le montant de référence financière pour l'exécution du présent règlement, pour la période 2014-2020, est de 14 110 100 000 EUR (prix courants). Un maximum de ***7 %*** du montant de référence financière est affecté aux programmes de coopération transfrontalière entre les pays bénéficiaires et les États membres de l'UE.

Or. en

Justification

Étant donné que la coopération transfrontalière constitue une priorité cruciale dans la politique de l'Union et est destinée à contribuer à promouvoir le développement économique et social dans les régions situées de part et d'autre d'une frontière commune, à relever des défis dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique et la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre ce phénomène, et à promouvoir des actions transfrontalières locales interpersonnelles, il est essentiel d'attribuer un montant nettement

plus élevé à cet instrument.