Instrument d'aide de préadhésion (IAP) 2007-2013

2004/0222(CNS) - 29/09/2004 - Document de base législatif

OBJECTIF : remplacer l'éventail des instruments financiers existants pour la fourniture de l'aide extérieure aux pays candidats à l'adhésion et aux pays potentiellement candidats, par un cadre plus simple et efficace pour la période 2007-2013 : l'instrument d'aide préadhésion (IAP).

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTENU : Le nouvel instrument proposé par la Commission s'insère dans le contexte de l'actuelle révision du cadre de l'aide extérieure pour les prochaines perspectives financières de 2007 à 2013. Le projet de règlement constitue un règlement cadre établissant un instrument d'aide de préadhésion unifié visant à remplacer non seulement le règlement PHARE, mais aussi les règlements SAPARD, ISPA, PHARE CBC et de coordination, ainsi que les règlements Turquie et CARDS.

L'objectif général du règlement est le rapprochement de tous les bénéficiaires avec l'Union, que ce soit dans le cadre d'une adhésion prévisible ou potentielle.

1)Pays bénéficiaires : les pays bénéficiaires seront répartis en deux catégories, en fonction de leur statut soit de pays candidat ou candidat potentiel.

- les pays candidats potentiels (annexe 1 du règlement ou pré-candidats) sont l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM),

- les pays candidats (annexe 2) sont la Croatie et la Turquie.

Un pays ne peut passer de l'annexe 1 à l'annexe 2 que par une décision du Conseil lui conférant le statut de candidat. Une procédure spécifique est prévue à cet effet à l'article 17 du projet de règlement.

2)Portée du règlement-cadre : le projet de règlement détermine, de manière non exhaustive, les domaines cibles en matière d'aide. Ceux-ci sont déterminés de manière à garantir la cohérence par rapport à l'aide communautaire précédente en ciblant globalement les mêmes objectifs, identiques pour les deux groupes de pays bénéficiaires : il s'agit de :

- renforcer les institutions démocratiques et l'État de droit,
- réformer l'administration publique,
- réformer l'économie,
- améliorer le respect des droits de l'homme et des minorités,
- renforcer la société civile,
- apporter un soutien à la réconciliation au sens large.
- renforcer la coopération régionale dans un cadre européen élargi.

Il existe également des objectifs diversifiés en fonction de l'appartenance à l'un ou l'autre groupe de bénéficiaires :

- pour les pays pré-candidats, l'aide visera également à aligner progressivement leur législation sur l'acquis communautaire et à s'orienter vers un développement économique et social au sens large;
-

pour les pays candidats : le mandat est fortement orienté vers le soutien à la mise en œuvre de la politique agricole et de cohésion de la Communauté après l'adhésion et vers l'adoption intégrale de l'acquis.

3)Une aide en 5 volets complémentaires : outre le rapprochement des pays bénéficiaires avec l'Union, le projet de règlement entend tout mettre en oeuvre pour aider les pays candidats à adopter progressivement les règles et principes de la gestion des Fonds structurels et du développement rural en leur fournissant une aide en plusieurs volets. L'ensemble des mesures envisagées est claqué sur celles prévues actuellement par les Fonds structurels afin de faciliter le passage entre la préadhésion et l'adhésion (en particulier, en ce qui concerne les 3 derniers volets de l'aide portant sur le développement régional, le développement rural et le développement des ressources humaines). D'autres volets sont spécifiquement prévus pour permettre aux candidats potentiels de s'adapter aux règles et instruments de l'Union.

L'aide est donc programmée en 5 volets :

- aide à la transition et au renforcement des institutions : il s'agit du volet de l'aide le plus crucial puisqu'il porte sur toutes les questions du renforcement des institutions ainsi que sur l'aide à la transition fournie aux candidats et pré-candidats. Il porte aussi sur toutes les mesures de coopération qui ne sont pas couvertes par les autres volets. Cette fonction "fourre-tout" secondaire permettra une réaction et une adaptation rapides à l'évolution des besoins et des nouvelles priorités des pays. Ce volet portera aussi sur la participation des pays bénéficiaires aux programmes communautaires;

- coopération régionale et transfrontalière : ce volet sera ouvert aux deux groupes de pays bénéficiaires. Il soutiendra les activités transfrontalières entre les pays bénéficiaires et entre les pays bénéficiaires et les États membres. Il soutiendra aussi la participation des pays aux programmes transnationaux et interrégionaux, rassemblant tant les États membres que les pays tiers, gérés par d'autres instruments (tels que l'IEVP - nouvel instrument de voisinage de l'Union, voir **COD/2004/0219**). Dans les Balkans occidentaux, le volet continuera à soutenir la coopération régionale soutenue auparavant par CARDS ;

- développement régional : ce volet n'est accessible qu'aux seuls pays candidats. Il devrait émuler, dans toute la mesure du possible, le FEDER et le Fonds de cohésion et permettre aux pays bénéficiaires de se rapprocher le plus possible des pratiques des Fonds structurels et de développement rural dans le cadre des règles relatives à l'aide extérieure. Cela devrait permettre un gain d'efficacité, puisque, dans leur passage de la phase de préadhésion à celle suivant l'adhésion, les pays candidats n'auront pas à modifier les procédures et critères applicables au règlement financier. D'autre part, cela les préparera à la mise en oeuvre du FEDER et du Fonds de cohésion après l'adhésion;

- développement des ressources humaines : ce volet sera aussi accessible aux seuls pays candidats et a pour objet de les préparer à la programmation, la mise en oeuvre et la gestion du Fonds social européen, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. À cet égard, il convient de prendre en considération les objectifs de la Communauté dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'éducation, de la formation et de l'égalité entre les hommes et les femmes ;

- développement rural : l'objectif est d'aider les pays à se préparer aux programmes de développement rural financés par l'UE après l'adhésion, en mettant en oeuvre l'aide de préadhésion par des systèmes qui sont aussi proches que possible de ceux nécessaires après l'adhésion. Pour réaliser l'objectif opérationnel qui consiste à contribuer à l'adaptation durable du secteur agricole et des zones rurales, la gamme des actions soutenues sera précisée dans un règlement d'application.

Pour l'ensemble des volets ci-avant décrits, l'aide sera accordée par la Commission selon un cadre indicatif pluriannuel par volet et par pays. Le document politique de base pour déterminer les priorités en matière de programmation de l'aide sera le partenariat (partenariats pour l'adhésion avec les pays candidats, et partenariats européens avec les pré-candidats).

4)Mise en œuvre de l'aide : conformément à l'article 211 du traité CE, la Commission exercera les compétences d'exécution qui lui sont conférées par le Conseil. Elle sera ainsi responsable devant le Conseil de la mise en oeuvre de l'aide, moyennant une procédure de comitologie spécifique détaillée à l'article 11 du projet de règlement. La responsabilité de la Commission en ce qui concerne l'exécution du budget de l'aide est ainsi confirmée.

La mise en oeuvre des actions se déroulera selon les règles relatives à l'aide extérieure définies dans le règlement financier. La Commission pourrait ainsi recourir, par exemple, à la gestion centralisée directe, à la gestion centralisée indirecte (y compris par des agences, des organismes communautaires et des organismes du secteur public national/organismes investis d'une mission de service public), à différentes phases de gestion décentralisée et à la gestion conjointe avec des organisations internationales. Selon l'objectif poursuivi, différents volets peuvent appliquer différentes méthodes de mise en oeuvre lorsque cela se justifie.

La Commission pourrait également gérer les fonds qui sont mis à sa disposition par d'autres donateurs, tels que des États membres ou des pays tiers.

Des dispositions sont également prévues pour réglementer les relations entre la Commission et les pays bénéficiaires.

5)Une clause de suspension : le projet de règlement introduit une clause de «rebus sic stantibus» ou de suspension de l'aide donnant au Conseil, sur proposition de la Commission, la compétence de réaliser les adaptations qu'il considère nécessaires lorsqu'un pays bénéficiaire viole les principes fondamentaux de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme ou des droits des minorités, ou lorsque les progrès concernant les partenariats européens ou les partenariats pour l'adhésion sont insuffisants.

Á compter de l'entrée en vigueur du présent instrument, les règlements PHARE, CBC, ISPA, SAPARD, Chypre/Malte et le règlement Turquie cesseront d'exister. Il ne sera toutefois pas nécessaire d'abroger le règlement CARDS, puisqu'il vient à expiration le 31 décembre 2006.

Pour connaître les implications financières de la présente proposition, se reporter à la fiche financière.