



**Comité européen  
des régions**

**CIVEX-VII/028**

**160<sup>e</sup> session plénière des 17 et 18 avril 2024**

## **PROJET D'AVIS**

### **Paquet «élargissement» 2023 — Ukraine, Moldavie et Géorgie**

---

Rapporteure: **M<sup>me</sup> Antje GROTHEER (Allemagne/PSE)**  
Présidente de l'Assemblée civile de Brême

---

#### **Délai de dépôt des amendements:**

**le 2 avril 2024, à 15 heures** (heure de Bruxelles). Les amendements doivent être soumis au moyen de l'outil de dépôt en ligne, disponible sur le portail des membres à l'adresse <http://memportal.cor.europa.eu>.

**Nombre de signatures requis: 6**

Agence Europe

Texte de référence

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE

COM(2023) 690, SWD(2023) 697-699

# Projet d'avis du Comité européen des régions — Paquet «élargissement» 2023 — Ukraine, Moldavie et Géorgie

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

### LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. accueille favorablement la décision du Conseil européen, du 14 décembre 2023, d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la République de Moldavie, et d'octroyer le statut de pays candidat à la Géorgie pour autant que la recommandation de la Commission du 8 novembre 2023 soit mise en œuvre. Cette décision prend acte des engagements pris par ces pays sur la voie de leur adhésion à l'Union européenne et marque une nouvelle étape dans le processus d'une adhésion fondée sur le mérite. Le CdR espère que cette perspective d'adhésion réaliste imprimera dans ces pays une dynamique propice à un programme de réformes qui les transformera en vue de satisfaire aux critères de l'adhésion, y compris en ce qui concerne la démocratie à plusieurs niveaux, l'état de droit, le rapprochement avec le marché unique et la marche vers la cohésion économique, sociale et territoriale, leur ouvrant ainsi l'horizon d'un avenir plus équitable, inclusif et prospère dans l'Union européenne;
2. souligne que le processus d'élargissement associant ces trois pays, qui subissent chacun à leur manière l'agression de la Russie, est une expression de leur droit à l'autodétermination, qu'il est dans l'intérêt géopolitique de l'Union européenne et qu'il participe de la reconstruction de la paix dans l'Europe au sens large. Il faut voir dans l'élargissement un investissement dans la sécurité et la crédibilité de l'Union, la perspective d'une plus grande cohésion du continent européen et un pas en avant dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) à plus grande échelle et pour les avantages partagés qui découlent d'un marché unique élargi;
3. insiste sur le fait que l'on doit concrétiser cet investissement en mettant en place au plus vite la facilité pour l'Ukraine, tout en augmentant son budget global pour le porter à 60 milliards d'euros. Le CdR espère que cette démarche encouragera l'Ukraine à appliquer les principes qui régissent la politique régionale de l'Union. Il estime par ailleurs que les menaces que la Russie fait peser sur la Moldavie et la Géorgie appellent un soutien financier accru de la part de l'Union européenne;
4. souscrit à la déclaration de Grenade du Conseil européen, du 6 octobre 2023, selon laquelle le processus d'élargissement doit aller de pair avec la mise en chantier des réformes qu'il est nécessaire d'apporter à l'Union européenne pour assurer le fonctionnement harmonieux et efficace de ses institutions et de ses politiques et mettre un terme au chantage auquel se livrent certains États membres. Faisant écho à la conférence sur l'avenir de l'Europe, le CdR souscrit à nouveau à la position défendue par le Parlement européen, à savoir que ce travail préparatoire impliquera une révision des traités de l'Union;
5. fait valoir qu'un processus d'élargissement inclusif devrait s'appuyer sur la participation des collectivités locales et régionales dans les pays candidats comme dans l'Union européenne, compte tenu du rôle fondamental que celles-ci jouent s'agissant de mettre en œuvre les politiques et la législation de l'Union et de maximiser l'impact de ses programmes de financement. Il serait par ailleurs très profitable pour le processus d'élargissement qu'une coopération entre pairs se déploie aux niveaux régional et local, notamment en ce qui concerne l'assistance technique et le renforcement des capacités des administrations publiques, le soutien apporté pour accéder aux programmes de financement de l'Union et mettre en place des dispositifs d'investissement, et enfin le rapprochement

avec l'acquis de l'Union et les programmes d'échange à destination des citoyens. Dans ce contexte, le CdR met en avant le rôle des stratégies macrorégionales, telles que la stratégie de l'Union pour la région du Danube ou une future stratégie spécifique pour les Carpates, en tant que moteurs de l'intégration européenne et de la cohésion territoriale;

6. accueille favorablement l'annonce faite par la Commission qu'elle présentera une évaluation de l'impact de l'élargissement sur certains domaines d'action et sur le budget de l'Union. Le CdR attire l'attention sur le fait que plusieurs études ont déjà conclu à la faisabilité de l'élargissement (en particulier pour l'Ukraine), compte tenu des différents mécanismes de plafonnement, de la capacité d'absorption et de nos expériences passées de l'approche par étapes, qui a été celle utilisée pour l'élargissement de 2004 comme pour celui de 2007<sup>1</sup>. Cependant, le CdR souligne que l'analyse d'impact ne saurait être fondée uniquement sur une extrapolation du statu quo, dès lors qu'il apparaît nécessaire de réformer de nombreux domaines d'action, notamment la politique de cohésion et la politique agricole commune, indépendamment des enjeux liés à l'élargissement. Le CdR attire l'attention sur l'étude que lui-même lancera début 2024 pour examiner l'impact d'un futur élargissement de l'Union sur le cadre institutionnel et les politiques menées;
7. réaffirme qu'une communication plus efficace est nécessaire, notamment aux niveaux local et régional, pour contrecarrer la désinformation et faire valoir les avantages d'un nouvel élargissement de l'Union et d'une poursuite de l'intégration européenne, en mettant en avant notamment les bénéfices tangibles qu'ont apportés les élargissements précédents;
8. dans la continuité de son [train de mesures de soutien en dix points pour l'Ukraine](#), prend les engagements suivants:
  - entreprendre une coopération bilatérale avec des représentants locaux et régionaux du «trio oriental» en préparant le terrain pour la création de comités consultatifs paritaires;
  - adresser des invitations aux représentants locaux et régionaux de ces pays en qualité de «préobservateurs» pour qu'ils se familiarisent avec les travaux et les réseaux du CdR;
  - inclure ces pays dans le programme des jeunes mandataires politiques (YEP);
  - organiser des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires locaux et régionaux (notamment par l'intermédiaire du programme existant Natolin4Capacity Building et de l'instrument TAIEX), des visites d'étude de courte durée, des stages, mais aussi des programmes sur le modèle des experts nationaux détachés, tout en œuvrant en faveur d'une «université de l'administration publique pour le partenariat oriental». Dans ce contexte, le CdR poursuivra ses travaux préparatoires en vue de la création d'une université de l'administration publique pour le partenariat oriental aux niveaux local et régional, notamment dans le cadre d'une étude de faisabilité qui sera réalisée durant le premier semestre 2024;

## Ukraine

9. souscrit aux déclarations du Conseil européen quand il rappelle «l'engagement inébranlable de l'Union européenne à continuer de fournir un soutien politique, financier, économique, humanitaire, militaire et diplomatique fort à l'Ukraine et à sa population aussi longtemps qu'il le faudra»<sup>2</sup>;

1 Document d'orientation de l'Institut Jacques Delors, [What does it cost? Financial implications of the next enlargement](#), 14 décembre 2023; document d'orientation du CEPS, [Emerson, M., The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget — and the Importance of Control Valves](#), septembre 2023; WIIW, [Outlier or not? The Ukrainian economy's preparedness for EU accession](#), novembre 2023.

2 [Conclusions du 15 décembre 2023](#).

10. encourage l'Ukraine ainsi que ses partenaires de l'Alliance européenne des villes et des régions pour la reconstruction de l'Ukraine<sup>3</sup> à poursuivre **les réformes de décentralisation** et le renforcement des capacités des collectivités locales et régionales, ce qui impliquerait notamment d'entreprendre les démarches suivantes:
- clarifier, dans la loi, les critères permettant d'établir un grand nombre d'administrations militaires au niveau local dans le cadre de la loi martiale et de rétablir l'autonomie des pouvoirs locaux dans les territoires libérés et ceux situés à proximité des lignes de front, là où la situation sécuritaire permet aux organes démocratiquement élus d'exécuter leurs missions. L'autonomie des pouvoirs locaux doit être progressivement rétablie là où la situation sécuritaire le permet;
  - délimiter plus précisément les compétences respectives de l'échelon central et des pouvoirs locaux, et mettre en place des structures internes appropriées pour les administrations municipales;
  - introduire le concept d'entité publique territoriale en tant que personne morale, conformément à la pratique établie dans l'Union européenne et reconnue par la charte européenne de l'autonomie locale;
  - s'abstenir d'adopter le projet de loi sur l'urbanisme sous sa forme actuelle, et s'abstenir également d'en adopter les différentes dispositions par arrêtés, car ce texte pose des risques pour l'intégrité en retirant à la puissance publique pour les déléguer à des entités privées des pouvoirs excessifs en matière de contrôle de l'urbanisme, qui dépossèdent les collectivités locales de leurs prérogatives;
  - renforcer l'assiette des impôts locaux afin d'éviter que les municipalités ne soient exposées à une vulnérabilité financière disproportionnée. Cette démarche pourrait notamment passer par une péréquation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au profit des municipalités, là où les contribuables résident effectivement, et par le nécessaire élargissement des sources d'imposition locale;
  - recourir en priorité à des mécanismes transparents pour la distribution de l'aide étrangère et des fonds budgétaires, en particulier pour soutenir la résilience locale et assurer les soins, la réhabilitation et la protection sociale des catégories les plus vulnérables;
11. en ce qui concerne **le processus de reconstruction**, réaffirme que pour préparer le rapprochement de l'Ukraine avec la politique régionale de l'Union<sup>4</sup>, la facilité pour l'Ukraine devrait:
- appliquer le principe de partenariat, tel que défini dans le code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens;
  - associer les collectivités locales et régionales d'Ukraine et leurs associations au processus de conception et de mise en œuvre du plan de l'Ukraine au titre de la facilité pour l'Ukraine;
  - s'appuyer, dans le plan de l'Ukraine, sur des stratégies régionales au niveau NUTS 2 et tenir tout particulièrement compte de la situation en ce qui concerne l'exposition régionale à la guerre, les défis spécifiques en matière de cohésion et les besoins régionaux en matière de relance et de reconstruction;
  - appliquer les principes estampillés «reconstruire en mieux» conformément aux lignes directrices de l'OCDE, afin d'aligner davantage l'Ukraine sur la mise en œuvre des ODD et du pacte vert pour l'Europe, et d'appuyer les mesures prises pour réparer les dommages environnementaux causés par la guerre, ainsi que les dégâts et les obstacles au développement imputables aux mines terrestres;
  - appliquer une approche attentive à la question de l'égalité des sexes dans la préparation, la conception, la budgétisation, l'exécution et, de manière générale, dans le processus décisionnel des programmes de reconstruction, afin d'assurer une relance inclusive de l'Ukraine.

3 <https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/European-Alliance-of-Cities-and-Regions-for-the-reconstruction-of-Ukraine.aspx>.

4 Voir l'avis du CdR sur «La facilité pour l'Ukraine» d'octobre 2023.

Le CdR demande aussi qu'une composante territoriale soit incluse dans la plateforme de coordination des donateurs d'organisations multiples pour l'Ukraine, et que l'Alliance européenne des villes et régions pour la reconstruction de l'Ukraine joue un rôle de coordination dans ce volet. Enfin, le CdR escompte que le ministère de la restauration encouragera un processus décentralisé de relance et de reconstruction, sur la base d'une participation systématique et coordonnée des instances autonomes et des collectivités de l'échelon local et régional et de leurs associations à la conception et à la mise en œuvre des politiques;

12. souligne que la guerre et le scénario probable selon lequel plus de 20 % des réfugiés (dont beaucoup d'Ukrainiens en âge de travailler et leurs enfants) ne regagneront pas leur pays à l'issue de celle-ci ont significativement dégradé les perspectives démographiques déjà négatives de l'Ukraine, à tel point que la pénurie de main-d'œuvre sera très probablement l'un des principaux problèmes de l'après-guerre, en particulier dans certaines régions<sup>5</sup>. Par conséquent, le CdR souligne qu'il faut créer les conditions d'un retour et d'une (ré)intégration des personnes déplacées, et donner la priorité aux investissements dans le capital humain, en particulier dans l'éducation, la formation professionnelle, le perfectionnement professionnel et l'aide aux jeunes, aux femmes, aux anciens combattants et à leurs familles, ainsi qu'aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Il serait judicieux également de revoir la politique migratoire nationale et d'en adopter une nouvelle qui soit à même d'apporter des réponses aux défis que posent actuellement le flux massif de personnes quittant l'Ukraine et les pénuries de main-d'œuvre qui en découlent;
13. note que, depuis la publication de la recommandation d'ouvrir les négociations d'adhésion que la Commission a adressée au Conseil le 8 novembre dernier, le Parlement ukrainien a adopté (le 8 décembre 2023) trois projets de loi: 1) pour modifier certaines lois relatives aux droits des minorités afin d'intégrer l'expertise réalisée par le Conseil de l'Europe; 2) pour renforcer le bureau national de lutte contre la corruption ainsi que l'autonomie et l'indépendance du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO); et 3) pour élargir les compétences de l'agence nationale pour la prévention de la corruption;
14. concernant **la lutte contre la corruption**, considère que les principales priorités doivent être d'adopter une loi réglementant le lobbying (conformément aux normes européennes) et de poursuivre sans relâche **les réformes du système judiciaire et des marchés publics**;
15. concernant **les droits des minorités**, se félicite que la nouvelle loi dispose que les personnes appartenant à des minorités nationales (communautés) de l'Ukraine dont la langue a le statut de langue officielle de l'Union européenne et qui ont entamé leurs études générales secondaires avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018 dans la langue de la minorité nationale (communauté) concernée auront le droit de poursuivre ce cursus jusqu'au terme de leur cycle d'éducation secondaire, conformément aux règles qui étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de la langue ukrainienne en tant que langue d'État. Le CdR considère que cette loi marque une étape très positive dans la législation relative aux minorités et attend de l'Ukraine qu'elle poursuive son action visant à protéger les droits des minorités nationales et à garantir leur participation effective à la vie politique, économique et sociale, conformément à la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales;
16. souligne que l'on devra porter une attention toute particulière à la mise en œuvre des droits fondamentaux lors de la réintégration des territoires actuellement occupés par la Russie. Cette

<sup>5</sup> Voir WIIW, Tverdostup, M., [The Demographic Challenges to Ukraine's Economic Reconstruction](https://www.wiiw.ac.at/publications/the-demographic-challenges-to-ukraine-s-economic-reconstruction) (wiiw.ac.at), juillet 2023.

démarche devrait prendre la forme d'une mise à jour de la stratégie nationale en matière de droits de l'homme et du plan d'action afférent;

17. concernant **la réforme de l'administration publique**, escompte que la loi adoptée dernièrement sur l'emploi dans les collectivités locales permettra de progresser concrètement dans le sens de procédures de sélection et de recrutement fondées sur le mérite et d'une réforme des salaires, y compris pour les fonctionnaires aux niveaux local et régional. Les besoins considérables de l'administration ukrainienne en matière d'assistance technique dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union appellent un renforcement du troisième pilier de la facilité pour l'Ukraine;
18. accueille favorablement le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la société civile, laquelle prévoit 43 chantiers visant à améliorer le système de participation du public à l'élaboration des politiques gouvernementales, créant un environnement propice au développement d'une société civile indépendante et diverse, et encourageant la participation des organisations qui en émanent au développement social et économique de l'Ukraine, à des programmes de développement durable menés au niveau local et aux actions engagées pour venir en aide aux populations les plus vulnérables;

#### *Moldavie*

19. salue les efforts immenses que la Moldavie a entrepris sur la voie de son intégration européenne, dans des circonstances extrêmement difficiles, étant notamment le pays d'Europe qui, rapporté à sa population, a accueilli le plus grand nombre de réfugiés ukrainiens fuyant l'agression russe, dans un contexte d'inflation, de menaces pesant sur l'approvisionnement énergétique et d'attaques hybrides, par exemple sous la forme d'une manipulation de l'information et de cyberattaques;
20. demande à la Moldavie d'aller de l'avant dans ses **réformes des pouvoirs locaux**, en particulier en ce qui concerne la décentralisation budgétaire et les mesures portant mise en œuvre de la loi sur les fusions volontaires adoptée en juillet 2023, qui vise à améliorer la viabilité et les capacités des administrations locales ainsi que la fourniture des services publics;
21. escompte que la Moldavie veillera à ce que les institutions chargées de **lutter contre la corruption** fonctionnent dans le cadre d'une structure organisationnelle claire et soient suffisamment dotées en ressources. La Moldavie doit poursuivre l'actualisation et la mise en œuvre du plan d'action pour la «**désoligarchisation**», notamment à la lumière de la conclusion de la Commission selon laquelle les agences indépendantes et les régulateurs de ce pays restent susceptibles de se laisser influencer par des intérêts privés et par les organismes ou les industries mêmes qu'ils sont censés réguler;
22. souligne que, même si un grand nombre de nouveaux postes ont été créés pour renforcer la capacité de **l'administration publique** à se préparer à l'adhésion à l'Union et que les salaires ont augmenté pour certaines catégories d'agents publics, l'administration publique moldave souffre encore d'une pénurie chronique de ressources humaines qualifiées et de dysfonctionnements dans le système de développement professionnel des fonctionnaires locaux. L'investissement dans de nouvelles réformes et la résolution des problèmes touchant à l'égalité hommes-femmes dans l'administration publique doivent donc constituer des priorités dans le processus d'adhésion de la Moldavie;
23. invite instamment la Moldavie à intensifier ses efforts pour mettre en œuvre le programme de soutien aux **Roms** pour la période 2022-2025;

24. fait observer qu'une grande partie de la population moldave possède déjà la citoyenneté de l'Union et s'attend par conséquent à ce que cette donnée ait des retombées positives sur la capacité de la Moldavie à satisfaire aux critères régissant la libre circulation des personnes et la citoyenneté européenne;

### *Géorgie*

25. voit dans **les profonds clivages politiques**, l'absence de réelle coopération entre les partis et la désinformation généralisée au sujet de l'Union européenne les principales pierres d'achoppement auxquelles se heurte la Géorgie sur la voie de son intégration européenne. Par conséquent, le CdR demande à la Géorgie de remédier aux carences mises en évidence par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission de Venise, et notamment d'améliorer encore le cadre électoral;
26. souligne que la Géorgie doit encore, afin de donner suite à quelques-unes des principales recommandations que lui a adressées la Commission de Venise, mener une réforme globale et effective de son **système judiciaire** afin d'en assurer concrètement l'indépendance, la responsabilité et l'impartialité;
27. fait part de son inquiétude concernant le retrait de la Géorgie du réseau **anticorruption** de l'OCDE, mais se félicite qu'aient été adoptés un plan d'action révisé sur la «**désoligarchisation**», qui s'inspire des recommandations antérieures de la Commission de Venise, et un plan d'action 2023-2024 pour lutter contre la criminalité organisée;
28. souligne que **l'administration publique** géorgienne souffre de son morcellement et d'une normalisation limitée, et qu'il serait nécessaire de la convertir massivement au numérique. Cependant, le CdR se félicite que des dispositions renforçant **la gouvernance locale et les services municipaux** aient été incluses dans la stratégie de décentralisation 2020-2025, la stratégie et le plan d'action pour la réforme de l'administration publique ainsi que la vision stratégique nationale pour le développement à l'horizon 2030;
29. estime que la législation relative à **la lutte contre les discriminations** devrait être renforcée et que des mesures plus vigoureuses doivent être prises pour contrer et prévenir les discours et crimes de haine. Une stratégie nationale doit être mise en place pour lutter contre toutes les formes de haine et de discrimination et pour protéger les minorités ethniques et religieuses;
30. se félicite que la Géorgie ait donné suite aux recommandations de l'Union européenne sur la nécessité de renforcer **l'égalité entre les hommes et les femmes** et de lutter contre les violences faites aux femmes, mais reste préoccupé du fait que malgré l'introduction de quotas hommes/femmes, ces dernières demeurent sous-représentées dans les fonctions publiques<sup>6</sup>;
31. souligne qu'il est nécessaire de renforcer encore les mécanismes de dialogue structuré avec les organisations de la société civile, notamment en mettant en place un mécanisme pour les consultations publiques en ligne ou les contributions aux projets de loi ou documents stratégiques. Enfin, le CdR déplore que, dans son rapport, la Commission semble faire l'amalgame entre organisations de la société civile et collectivités locales et régionales.

<sup>6</sup> Seules 3 municipalités sur 64 ont pour maire une femme.

Bruxelles, le ...

Agence Europe

## II. PROCÉDURE

<b>Titre</b>	Paquet «élargissement» 2023 — Ukraine, Moldavie et Géorgie
<b>Références</b>	COM(2023) 690, SWD(2023) 697, SWD(2023) 698, SWD(2023) 699
<b>Base juridique</b>	Avis d’initiative (article 307, quatrième alinéa)
<b>Base réglementaire</b>	Article 41, point b) i)
<b>Date de la saisine du Conseil/du Parlement européen / Date de la lettre de la Commission</b>	COM(2023) 690 final: Commission, 9 novembre 2023
<b>Date de la décision du président/du bureau</b>	23/11/2023
<b>Compétence</b>	CIVEX-VII — 7 <sup>e</sup> mandat — Commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX)
<b>Rapporteure</b>	Antje GROTHEER (DE/PSE), présidente de l’Assemblée civile de Brême
<b>Examen en commission</b>	6/2/2024
<b>Date de l’adoption en commission</b>	6/2/2024
<b>Résultat du vote en commission (majorité/unanimité)</b>	Majorité
<b>Date de l’adoption en session plénière</b>	17/4/2024
<b>Avis antérieur du Comité</b>	Avis du CdR sur <a href="#">«La facilité pour l’Ukraine»</a> (octobre 2023) Avis du CdR sur <a href="#">«Le rôle des villes et des régions de l’UE dans la reconstruction de l’Ukraine»</a> (2022) <a href="#">Résolution relative au soutien des régions et des villes de l’Union européenne à l’Ukraine</a> (2022)
<b>Référence au principe de subsidiarité</b>	Sans objet