

Avis du Comité économique et social européen sur la «Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux»

(2006/C 195/23)

Dans un courrier daté du 14 juin 2005, M^{me} Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne, a prié le Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur: «*Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mars 2006 (rapporteur: M. DIMITRIADIS).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Le présent avis est conforme à l'article 9 du protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen, et constitue une réponse à la demande de M^{me} Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne, d'élaborer un avis sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux afin de l'assister dans ses considérations stratégiques dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA).

Cet avis vise à:

- prêter à la Commission et au Conseil la meilleure assistance possible dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques solidement fondées, au service d'objectifs réalistes et mesurables;
- permettre à l'opinion publique européenne de mieux comprendre ces politiques pour faire en sorte qu'elle les soutienne en connaissance de cause et qu'elle perçoive les éléments positifs de l'UE;
- faciliter l'évaluation et, par conséquent, lorsque cela s'avère nécessaire, l'amélioration ou la révision des politiques et des actions mises en œuvre dans la mesure où leurs objectifs sont clairs et incontestables, notamment en ce qui concerne leurs bénéficiaires directs;
- améliorer l'image de l'UE et renforcer son poids sur la scène internationale, mais surtout dans les Balkans occidentaux si durement éprouvés, en démontrant qu'elle est sensible aux besoins urgents et réels des peuples de la région et qu'elle leur offre le savoir-faire qui leur permettra d'accéder à la prospérité;
- mettre en lumière le rôle que peut jouer le CESE dans la région en tant que pont entre les organisations européennes de la société civile et les organisations homologues au niveau local.

1. Synthèse

1.1 Observations du CESE

- Tant au niveau international que régional, l'UE a perdu une grande part de sa crédibilité lors de la crise yougoslave, de

sorte qu'elle apparaît dans la région comme un acteur international politiquement faible, qui n'a toujours pas complètement pris la mesure de la situation dans les Balkans occidentaux et qui ne parvient toujours pas à coordonner ses différents relais.

- Dans plusieurs régions des Balkans occidentaux et surtout au Kosovo, aucun sentiment de sécurité ne s'est installé et les conflits ethniques risquent d'y déclencher à tout moment de vives hostilités.
- La fédération «Serbie et Monténégro» ne correspond pas suffisamment à la fédération démocratique d'États dont la création était escomptée.
- La Bosnie et Herzégovine et le Kosovo sont des formations étatiques (constructions) qui ont été imposées par les organisations internationales et il n'est pas certain qu'elles se maintiendront dans le temps.
- Les critères de Copenhague sont fondamentaux et non négociables.
- Le développement d'une stratégie européenne intégrée passe surtout par la société civile, qui a timidement commencé à jouer son rôle, et par ses organisations.
- Les pays des Balkans occidentaux doivent bénéficier de renforcements constants, directs et substantiels, tant pour ce qui est de leur économie que de leur expertise (soutien des investissements directs et indirects).
- Il y a lieu de renforcer le dialogue pluriel et multilatéral et de créer un cadre législatif démocratique pour permettre le fonctionnement de la société civile.
- La lutte contre la corruption et l'affirmation du pouvoir judiciaire en tant que soutien de la société sont des priorités absolues.
- Il convient de financer les organisations de la société civile.
- Le CESE estime qu'il est nécessaire de créer des comités consultatifs mixtes avec tous les pays de la région des Balkans occidentaux, lorsque les conditions seront réunies.

1.2 Le rôle et les responsabilités du CESE

- Doté de ressources humaines remarquables et d'une grande expertise, le CESE estime être tout à fait apte à jouer un rôle plus actif dans l'élaboration des politiques mentionnées ci-dessus, comme en témoigne l'importante initiative qu'il a prise d'organiser dans ses locaux, en 2006, un Forum auquel participeront les organisations de la société civile des Balkans occidentaux.
- S'il est mis à contribution, le CESE est prêt à proposer ses services pour mettre en contact les organisations de la société civile des Balkans occidentaux et les organisations européennes.
- La Commission pourrait charger le CESE d'organiser des rencontres d'informations locales avec la société civile sur des thèmes particuliers; dès lors, celui-ci pourrait être un pont de communication entre la société civile et les organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale, la BEI, etc.
- En coopération avec la Commission européenne, le CESE se doit de planifier, lancer et soutenir des analyses systématiques (études concernant la société civile des Balkans occidentaux et ses progrès).

1.3 Le CESE recommande et propose:

A) Aux pouvoirs politiques nationaux et régionaux des pays des Balkans occidentaux:

- Le CESE recommande aux pays des Balkans occidentaux de faire en sorte de s'aligner sur l'acquis communautaire; il recommande par ailleurs à leurs gouvernements d'intensifier les efforts de démocratisation.
- Le CESE invite toutes les parties concernées à respecter tout particulièrement les minorités nationales et religieuses.

B) Aux institutions politiques de l'Union

- Le CESE invite la Commission à redoubler d'efforts pour achever les processus relatifs aux accords de stabilisation et d'association avec les autres pays de la région; il lui demande en outre de faire preuve d'une volonté politique plus ferme et de mieux coordonner ses institutions politiques et organes consultatifs, l'objectif étant de promouvoir toutes les questions de l'agenda de Thessalonique.
- Le CESE estime que l'éducation est le principal domaine dans lequel l'UE devrait soutenir et développer les sociétés des Balkans occidentaux.
- Le CESE considère que le règlement définitif de la question du statut du Kosovo revêt une importance primordiale pour la sécurité, la paix et la stabilité de la région.

- Le CESE est d'avis que l'UE se doit également d'évaluer le statut et les objectifs des organisations de partenaires sociaux.

C) Aux États membres de l'UE qui sont voisins des Balkans occidentaux et aux organisations européennes de la société civile

- Le CESE recommande aux États membres de l'UE d'œuvrer en faveur du renforcement de la société civile.

2. Approche historique de la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux

2.1 Dans son examen de la société civile ⁽¹⁾ dans la région, l'avis se concentre sur les pays suivants: l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie et Monténégro, y compris le Kosovo, conformément à la Résolution numéro 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

2.2 Lors du sommet de Thessalonique en juin 2003, l'UE a réaffirmé son engagement à intégrer en son sein les pays des Balkans occidentaux ⁽²⁾ lorsque les conditions le permettront. Le processus de stabilisation et d'association (PSA) a été enrichi par de nouveaux instruments soutenant le déroulement des réformes. Les priorités à court et à moyen termes ont été identifiées et la première série de partenariats européens a été approuvée en 2004.

2.3 Toutefois, les conditions dans la région demeurent politiquement instables. La question encore en suspens du statut final du Kosovo, les relations changeantes entre la Serbie et le Monténégro ainsi que la lenteur des progrès en Bosnie et Herzégovine, qui sont susceptibles de s'interrompre à tout moment, sont autant d'éléments traduisant cette instabilité.

2.4 Les missions du groupe de contact du CESE en Croatie, en Bosnie et Herzégovine (les 21 et 22 mars 2005), en Serbie et Monténégro (le 26 mai 2005), dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Albanie ont fait état d'une réaction positive au Forum de la société civile organisé par le CESE. Elles ont toutefois souligné qu'en l'absence d'une participation réellement représentative des partenaires sociaux et de légitimité ⁽³⁾ de certaines organisations se réclamant de la société civile, il est difficile de mettre en place un dialogue social constructif et un dialogue entre les organisations de la société civile. Si les interactions entre gouvernement et société civile se sont graduellement accrues, elles n'ont pas encore atteint le niveau nécessaire pour produire des résultats substantiels et créer des synergies.

⁽¹⁾ Dans ce document, conformément aux avis antérieurs du CESE, la société civile recouvre: (1) les organisations d'employeurs et de travailleurs; (2) les organisations représentant d'autres intérêts économiques et sociaux; (3) les organisations non gouvernementales (ONG); (4) les organisations de base; (5) les organisations religieuses.

⁽²⁾ Avis du CESE «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» - Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p. 82).

⁽³⁾ Avis du CESE «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne» (JO C 329 du 11.11.1999) et «La société civile organisée et la gouvernance européenne - contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc» (JO C 193 du 10.7.2001).

2.5 Jusqu'à présent, la faiblesse des institutions démocratiques, l'environnement politique et les conditions de sécurité dans les pays de la région n'ont pas permis un dialogue social structuré avec des partenaires sociaux indépendants et représentatifs. Ce dialogue doit être généré par des discussions internes, menées entre les citoyens, et renforcé ensuite par l'UE qui peut se prévaloir d'une riche expérience et d'une grande expertise en la matière.

2.6 Le présent avis s'inscrit dans la démarche de l'accord du sommet de Zagreb (novembre 2000), de l'agenda de Thessalonique (juin 2003) et de toutes les autres initiatives que les institutions de l'UE ont prises pour la région et qui concernent au premier chef des questions économiques, politiques, sociales et culturelles.

2.7 La situation qui règne aujourd'hui dans les organisations de la société civile n'a pas véritablement changé par rapport à celle que dépeint le CESE dans son précédent avis sur «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux (*)». Cette situation peut être résumée brièvement comme suit:

- Efforts constants et soutenus des organisations syndicales désireuses d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités dans des économies et des sociétés aux structures libres, où le secteur privé est au service d'un développement moderne.
- Efforts déployés pour permettre aux organisations patronales de se libérer du carcan représenté par le pouvoir de l'État. Dans le passé, ce carcan résultait de la propriété collective. Avec les nouvelles conditions, il résulte du rôle particulier que l'État a joué, après l'effondrement des anciens régimes, dans la création de nouvelles entreprises et la formation de nouveaux hommes d'affaires qui ont bénéficié du financement généreux de donateurs internationaux.
- Actions diverses, mais dans certains cas inefficaces et exigeant une coopération qui soit davantage coordonnée.

2.8 D'une manière plus générale, la situation sociale qui règne dans la région reste problématique. En dépit des progrès qui ont été réalisés, les institutions et structures sociales et politiques ne sont pas encore consolidées. La guerre a engendré de graves conflits qui, à ce jour, n'ont pas encore été résolus. Il en résulte que les efforts déployés par les organisations internationales et européennes n'ont pas eu les résultats escomptés, notamment en raison de l'absence d'un modèle unique de dialogue social et de dialogue entre les organisations de la

(*) Avis du CESE «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux» (Rapporteur: R. Confalonieri) (JO C 80 du 30.3.2004, p. 158) et «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p.82).

société civile, dans lequel les différents groupes et organisations de la société civile auraient un rôle précis et tout à fait clair en matière de droits, de compétences et d'obligations.

3. Situation générale des organisations de la société civile

3.1 Partenaires sociaux

Parallèlement à la conclusion d'accords de libre-échange dans la région, il est désormais nécessaire que les partenaires sociaux y soient représentés et que soient créées dans le même temps des structures représentatives non fragmentées au niveau national.

Les programmes européens de renforcement des capacités⁽²⁾ sont essentiels, notamment pour les organisations syndicales et patronales actives dans les zones périphériques. Il convient de recourir aux meilleures pratiques en matière de coopération interrégionale, étant donné que les partenaires sociaux seront appelés à se pencher sur les questions régionales par voie de coopération, dans la perspective du passage à un accord de libre-échange unique en 2006.

Il est bien souvent ardu d'engager le secteur public dans les pays concernés, et il y a lieu d'assurer et de promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé.

3.2 Autres organisations

Dans les pays de la région, les organisations existantes peuvent être regroupées en quatre catégories: a) organisations qui ont été bâties dans la lutte contre les régimes précédents; b) organisations qui fonctionnent purement grâce aux dons et qui ont été créées afin de mettre en œuvre des programmes de l'aide internationale au développement; c) organisations hautement spécialisées qui s'occupent généralement des groupes les plus vulnérables; d) organisations agricoles.

Dans un avenir immédiat, il convient avant tout de régler les questions de la viabilité de ces organisations et de l'indépendance de leurs bailleurs de fonds. Les ONG du premier type, qui dans la plupart des cas disposent d'une expérience plus longue et sont directement impliquées dans les débats politiques, ont acquis une large reconnaissance, mais ont de sérieuses difficultés à assurer leur pérennité financière. Les ONG du deuxième type sont beaucoup moins visibles et très nombreuses; elles semblent être créées afin de répondre aux désirs exprimés de la communauté des bailleurs de fonds. Il ne fait aucun doute qu'en l'absence de bailleurs de fonds, la majorité d'entre elles disparaîtra.

Il convient certes d'accroître les capacités et d'intensifier la coopération tant entre les organisations de la société civile qu'au niveau régional, mais la priorité absolue est de gérer la période de battement entre la diminution actuelle des fonds internationaux et l'émergence future de sources de financement autochtones. L'éventualité d'une perte d'une grande part du capital social amassé grâce aux travaux de la société civile et d'un retour de la violence est bien réelle.

(2) CARDS (Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation), règlement (CE) du Conseil n° 2666/2000 du 5.12.2000.

4. Les problèmes structurels de la région et leurs répercussions sur le développement de la société civile organisée

4.1 La corruption

La corruption constitue le principal problème structurel de la région; elle est due à l'inefficacité de l'administration publique, à l'absence de cadre institutionnel et législatif sérieux et efficace, à un pouvoir judiciaire qui n'est pas indépendant, aux mauvaises conditions économiques, à la pauvreté et à l'absence de véritable intervention des organisations de la société civile.

4.2 Violation des droits de l'homme, des droits de l'individu et des droits sociaux

À l'heure actuelle, en dépit des efforts des organisations internationales qui ne sont pas toujours couronnés de succès, la violation des droits de l'individu par les autorités est un phénomène qui persiste. Le problème essentiel est que le pouvoir judiciaire ne semble pas être conscient des responsabilités qui lui incombent et qu'il ne joue pas son rôle.

Que ces pays se soient intégrés d'emblée dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe constitue un développement positif. On relève toutefois dans bien des cas un manque de volonté politique de réellement mettre en oeuvre ce cadre, l'irruption dans les négociations sociales des différends liés aux minorités ou aux religions compliquant sérieusement l'installation d'un climat de rencontre et de conciliation.

4.3 Gouvernance inefficace — Administration publique

La mauvaise gouvernance dans la région tient pour l'essentiel à l'instabilité politique et sociale qui résulte des conflits politiques aigus au niveau interne. Cette mauvaise gouvernance se traduit par de sérieux dysfonctionnements de l'administration publique, lesquels encouragent à leur tour la gabegie et la corruption. Jusqu'à présent, les efforts déployés en Europe ou sur la scène internationale dans le but de moderniser ces administrations publiques n'ont pas eu beaucoup de résultats.

4.4 Absence de dialogue avec la société civile

Le dialogue social⁽⁶⁾ avec les organisations de la société civile ne requiert pas seulement un cadre juridique; il suppose également un respect mutuel entre les parties concernées et des efforts pour comprendre et atténuer les oppositions, mais surtout une culture du compromis sur toutes les formes d'opposition. Dans la région des Balkans occidentaux, il n'y a jamais eu de véritable dialogue en raison des régimes totalitaires et des pseudo-organisations qui étaient sous le contrôle strict des régimes. Il ne fait aucun doute qu'il faut un certain temps pour avoir un dialogue social de qualité suffisamment approfondi.

4.5 Nécessité d'avoir des organisations de la société civile qui soient représentatives et dûment validées

La pléthore d'organisations de la société civile soulève des interrogations légitimes quant à la véritable situation sociale dans la

⁽⁶⁾ Conférence sur le renforcement du dialogue social dans les Balkans occidentaux, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, 6 et 7 octobre 2005, Skopje.

région. Un grand nombre de ces organisations ont été créées à la demande ou à l'instigation d'organisations internationales qui les financent et qui, souvent, apportent la protection sociale et l'aide que le gouvernement devrait fournir. D'autres encore ont été créées à l'initiative d'organisations internationales de la société civile et d'autres ONG qui influencent également directement leurs activités. Enfin, certaines sont le fruit d'initiatives locales derrière lesquelles se cachent des intérêts politiques, ethniques, religieux ou encore les intérêts de minorités.

5. Observations du CESE sur la situation sociale, politique et économique des Balkans occidentaux et sur la stratégie européenne

5.1 Tant au niveau international que régional, l'UE a perdu une grande part de sa crédibilité lors de la crise yougoslave et pendant la guerre dans l'ex-Yougoslavie, parce qu'elle n'est pas suffisamment intervenue sur le plan politique.

5.2 Il conviendrait que la Commission européenne procède, dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, à la définition d'une stratégie politique plus claire, et qu'elle réaffirme sa présence dans la région. La Commission européenne doit s'engager davantage, de manière à améliorer la qualité de ses actions ainsi que son image dans la région.

5.3 Il convient de noter que dans plusieurs régions des Balkans occidentaux, et surtout au Kosovo⁽⁷⁾, les conflits ethniques ont empêché le sentiment de sécurité et la paix de se consolider et que la fédération «Serbie-Monténégro» ne correspond pas à la fédération démocratique d'États dont la création était escomptée⁽⁸⁾.

5.4 Il y a lieu de remarquer que la Bosnie et Herzégovine et le Kosovo sont des formations étatiques (constructions) qui ont été imposées par les organisations internationales et qu'il n'est pas certain qu'elles se maintiendront dans le temps. Dès lors, il convient de trouver aux problèmes politiques de ces pays des solutions qui garantissent la prospérité économique, la protection des droits des minorités et des communautés religieuses ainsi que le renforcement des structures démocratiques, sous le patronage des organisations internationales. Les négociations multilatérales sur l'avenir du Kosovo qui ont été ouvertes en 2005 dans le cadre des Nations unies sont le seul espoir de trouver une solution à ce problème épineux.

5.5 Le CESE estime que l'UE doit renforcer sa présence dans les Balkans occidentaux, par des politiques d'information et de communication fermes et pratiques, et qu'elle doit clarifier non seulement sa politique dans la région, mais aussi le coût pour ces pays d'une adhésion à l'UE⁽⁹⁾.

5.5.1 Les critères de Copenhague sont fondamentaux et non négociables pour les pays des Balkans occidentaux qui souhaitent adhérer à l'UE. À noter cependant que pour faire avancer le processus et assurer le respect de ces critères, l'UE devra, à l'aide de ses mécanismes, intervenir directement dans les structures institutionnelles de ces pays, mais aussi dans la mise en pratique de l'acquis communautaire.

⁽⁷⁾ Résolution du PE P6TA(2005)0131 sur «l'état de l'intégration régionale dans les Balkans occidentaux» - Résolution du PE sur la situation de l'intégration régionale dans les Balkans.

⁽⁸⁾ La présidence autrichienne 2006 - Ministre fédéral des affaires étrangères - 23 novembre 2005 - Politique étrangère européenne.

⁽⁹⁾ Avis du CESE «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux». Rapporteur: R. Confalonieri. (JO C 80 du 30.3.2004, p.158).

5.6 Sur la base de ce qui précède, le développement d'une stratégie européenne intégrée doit passer par la société civile et ses organisations. Plus précisément, la société civile organisée est une occasion unique de garantir que le long processus de transition se déroule en douceur et que les programmes de coopération et d'intervention soient véritablement efficaces pour leurs bénéficiaires finaux.

5.7 En se fondant sur les informations dont il dispose et sur le savoir qu'il a acquis sur la région notamment après la constitution du groupe de contact «Balkans occidentaux», le CESE formule les constatations et observations suivantes:

5.7.1 Les conflits raciaux et ethniques sont susceptibles de déclencher à tout moment de vives hostilités dans les Balkans occidentaux, parce que les tensions sont dissimulées et latentes, et qu'elles risquent d'éclater brusquement.

5.7.2 La société civile ⁽¹⁰⁾ a timidement commencé à jouer son rôle, mais elle s'appuie en général sur des financements étrangers; par ailleurs, elle manque dans certains cas de savoir-faire, mais aussi de crédibilité.

5.7.3 L'acceptation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE est un préalable que doivent accepter tous les pays de la région désireux d'adhérer à l'UE.

5.7.4 Les pays des Balkans occidentaux doivent bénéficier de renforcements constants, directs et substantiels, tant pour ce qui est de leur économie que de leur expertise, de manière à consolider leurs nouvelles institutions et à acquérir la sensibilité démocratique requise. Cette assistance devra être mieux coordonnée et, dans le cas de l'UE, passer par une coopération plus étroite entre l'Agence européenne pour la reconstruction et les délégations de l'UE dans la région.

5.7.5 Le renforcement du dialogue pluriel et multilatéral et la création d'un cadre législatif démocratique à mettre en pratique pour permettre le fonctionnement de la société civile sont des préalables à la normalisation de la vie économique et sociale dans les pays concernés.

Pour renforcer le dialogue social, il convient de:

- a) Reconnaître le rôle des partenaires sociaux;
- b) Reconnaître le rôle de l'autonomie des partenaires sociaux;
- c) Respecter le droit des organisations représentatives à être bien informées, à être consultées et à donner leur avis sur toutes les questions économiques et sociales.

5.7.6 Il est également nécessaire de lutter contre la corruption en adoptant des règles strictes mais simples, autant que faire se peut, et de les appliquer de manière rigoureuse à l'aide des nouvelles technologies.

5.7.7 Enfin, il y a lieu de financer les organisations de la société civile: le financement est le principal obstacle à leur développement et notamment à celui du dialogue.

5.7.8 Le pouvoir judiciaire doit s'affirmer comme le soutien de la société. Voilà pourquoi il convient de le soutenir et de le renforcer tout particulièrement de manière à ce qu'il joue son rôle institutionnel, conformément aux modèles européens.

5.7.9 La coopération économique entre les États de la région est la clé d'un processus de transition global et intégré vers l'acquis communautaire. Par ailleurs, cette coopération contribuera fortement à réduire les tensions et à créer d'autres possibilités de développement et de prospérité.

5.7.10 Le dialogue interculturel, interreligieux et interethnique doit favoriser la création de voies de rapprochement et de communication entre les pays des Balkans occidentaux. Dans ce domaine, les chefs religieux de la région sont appelés à jouer un rôle primordial en aplanissant les tensions et en soutenant les efforts déployés pour renforcer le dialogue.

5.7.11 Le CESE estime que le développement économique de la région — qui passe par le soutien des investissements étrangers directs et par la nécessité de privatiser pour transférer des capitaux et du savoir-faire —, contribuera à réduire le secteur public et à amorcer des changements positifs dans toutes les questions économiques et sociales en suspens. Pour atteindre cet objectif, outre le cadre institutionnel, le secteur bancaire doit fonctionner de manière crédible, en respectant les règles reconnues et attestées au niveau international, de manière à lutter contre la corruption sous toutes ses formes (blanchiment d'argent, commerce illicite etc.).

La banque centrale européenne et la BEI sont appelées à jouer un rôle de coordinateur dans la région.

5.7.12 Les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OIT, Nations unies, etc.) se doivent de coopérer plus étroitement avec les organisations représentatives de la société civile pour renforcer leur rôle dans les différentes sociétés de la région des Balkans occidentaux.

5.7.13 Le CESE constate que la coordination entre les différents acteurs de l'UE dans la région s'est progressivement améliorée. L'Agence européenne pour la reconstruction (AER) gère des programmes représentant des centaines de millions d'euros: certains supposent un développement des ressources humaines ou plus particulièrement la formation de la main-d'œuvre, d'autres visent à les promouvoir. Il est également important de mentionner le travail de la FEF (Fondation européenne pour la formation) et celui du Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle). Grâce à l'excellente coopération qu'il entretient avec la FEF et sa proximité géographique avec les pays de la région, le Cedefop pourrait les faire bénéficier de sa riche expérience et de son savoir-faire. Outre le rôle des acteurs de l'UE, il conviendra de souligner également celui du «Pacte de stabilité» et ce même si son avenir reste incertain et que son impact dans la région risque dès lors d'être atténué.

⁽¹⁰⁾ Résolution du PE, P6-TA (2005) 131.

6. Propositions et recommandations du CESE

6.1 Le rôle et les responsabilités du CESE

Le cheminement vers la reprise de l'acquis communautaire passe par la prise en compte des notions de société civile et de réalité économique, sociale et culturelle des Balkans occidentaux. L'enjeu consistera à valoriser l'expérience acquise lors du grand élargissement, par le biais des comités consultatifs mixtes (CCM), et à associer largement la société civile organisée à tous les stades de l'élaboration et du développement des politiques. Par ailleurs, il y a lieu d'associer aux consultations politiques entre l'UE et les gouvernements balkaniques la société civile organisée des deux parties, sur une base systématique et clairement institutionnelle. Enfin, des actions intégrées sont requises pour chaque région et chaque objectif.

6.1.1 Le CESE est doté de ressources humaines remarquables et d'une grande expertise ⁽¹¹⁾, acquise dans le cadre des Comités consultatifs mixtes lors des négociations d'adhésion à l'UE des dix nouveaux États membres, mais aussi dans le cadre des Comités consultatifs mixtes mis en place avec la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie, lesquels sont encore en activité. À ce titre, il s'estime tout à fait apte à jouer un rôle plus actif dans le développement de ces politiques, et ce par une coordination et une coopération avec le Comité des régions ainsi que par sa participation à l'organisation d'initiatives conjointes dans la région.

6.1.2 Depuis la constitution du groupe de contact «Balkans occidentaux» et maintenant que ses membres se sont rendus dans la région, le CESE dispose d'amples informations et a noué des contacts qui lui permettent de concrétiser les objectifs de l'Agenda de Thessalonique en ce qui concerne les principales questions économiques, sociales et culturelles qui requièrent une intégration plus active et plus rapide des schémas et points de vue européens dans les pays des Balkans occidentaux.

6.1.3 Dans cet esprit, le CESE attache une grande importance à son initiative consistant à organiser dans ses locaux, en 2006, un Forum des organisations de la société civile des Balkans occidentaux, parce qu'elle permettra de mettre directement en contact toutes les grandes organisations de la société civile des Balkans occidentaux et le CESE mais aussi plus généralement les institutions européennes. Le CESE demande à la Commission de soutenir cette initiative avec tous les moyens dont elle dispose. Il lui demande également d'appuyer les initia-

⁽¹¹⁾ Jusqu'à présent, le CESE a élaboré les documents suivants sur les Balkans occidentaux: 1) Rapport d'information sur les relations de l'Union européenne avec certains pays du sud-est de l'Europe, adopté le 23.7.1998 – Rapporteur: M. Sklavounos (CES1025/98 fin) , 2) Avis d'initiative sur le thème: «Développement des ressources humaines dans les Balkans occidentaux» – Rapporteur: M. Sklavounos (JO C 193 du 10.7.2001, p.99) , 3) Plan d'action «Promouvoir la culture et l'utilisation du dialogue social ainsi que la participation de la société civile et des réseaux associés dans la région située au sud-est de l'Europe» en coopération avec la Fondation européenne pour la formation (FEF) et l'Organisation internationale du travail (OIT), 4) Avis d'initiative «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» - Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p.82) , 5) Avis exploratoire «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux» – Rapporteur: R. Confalonieri (JO C 80 du 30.3.2004, p.158) , 6) Avis du CESE sur - «L'Europe élargie - voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud» - Rapporteur: K. Alleweldt (JO C 80 du 30.3.2004, p.148).

tives qu'il a prises pour renforcer les organisations représentatives de la société civile au niveau national et régional et de prendre dûment en compte les résultats du Forum.

6.1.3.1 S'il est mis à contribution, le CESE est prêt à proposer ses services pour mettre en contact les organisations de la société civile avec les organisations européennes de manière à permettre un transfert de savoir-faire et à rendre leurs activités dans les pays des Balkans occidentaux plus productives.

6.1.3.2 Parallèlement à cela, le CESE déclare porter un intérêt particulier aux organisations de la société civile qui rencontrent des problèmes de financement et qui ne sont pas en mesure de couvrir les coûts de fonctionnement avec leurs ressources propres. Il plaide dès lors en faveur de leur renforcement, dans le cadre de la mise en oeuvre du Pacte de stabilité.

6.1.3.3 Le CESE est également intéressé par les problèmes que rencontrent les communautés agricoles des pays des Balkans occidentaux. Il invite donc la Commission à examiner attentivement ces problèmes et à offrir le savoir et l'expertise nécessaires à la modernisation du secteur primaire.

6.1.3.4 Le CESE estime que la promotion des réformes économiques et le développement économique de la région sont des facteurs essentiels de la résolution des problèmes structurels. La prospérité économique de la région dépend du soutien que les organisations représentatives apportent à leurs PME ⁽¹²⁾ et à leurs exploitations agricoles en respectant les meilleures pratiques déjà appliquées dans les États membres de l'UE. Le CESE dispose du savoir-faire et des ressources humaines nécessaires pour soutenir de tels efforts.

6.1.3.5 Dans cet esprit, et en coopération avec la Commission européenne, le CESE pourrait participer à des rencontres d'informations nationales et locales avec la société civile

6.1.3.6 Le CESE pourrait contribuer à diffuser des informations relatives aux activités des organisations internationales dans la région qui présentent un intérêt du point de vue des organisations de la société civile. En outre, dans le cadre fixé par la déclaration conjointe du directeur général de l'OIT et de la présidente du CESE, le Comité pourrait organiser, conjointement avec l'OIT, des activités dans la région, en particulier pour le renforcement du dialogue social.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne, COM(2003) 285 final – 21.5.2003.

6.1.3.7 La Commission européenne et le CESE se doivent de planifier, lancer et soutenir des analyses systématiques sur la situation sociale dans les Balkans occidentaux et sur les progrès de la société civile. Ces analyses devront porter pour l'essentiel sur le rapport «initiatives/investissement-résultat». Pour ce faire, des «indicateurs de rendement» peuvent être utilisés (ou créés là où ils n'existent pas) pour les investissements, qu'ils soient très lourds ou plus légers, de manière à identifier les faiblesses et lacunes éventuelles dans les politiques et actions que l'UE a menées jusqu'à présent et à effectuer les améliorations ou les révisions nécessaires (par exemple la classification des différentes organisations de la société civile selon certaines caractéristiques fondamentales — comme leur raison d'être, leurs objectifs, leur statut, leur couverture géographique, leur mode de fonctionnement et de contrôle, leurs sources et niveau de financement, etc.).

6.2 Le CESE est prêt à mettre en place des comités consultatifs mixtes avec tous les pays de la région dès que les conditions le permettront.

6.3 En se fondant sur les expériences engrangées et sur le savoir acquis grâce à ses contacts avec les organisations de la société civile des pays des Balkans occidentaux, le CESE formule les recommandations présentées ci-dessous.

6.3.1 *Recommandations aux pouvoirs politiques nationaux et régionaux des pays des Balkans occidentaux*

6.3.1.1 Le CESE recommande aux pays des Balkans occidentaux de redoubler d'efforts en vue de s'aligner sur l'acquis communautaire, notamment sur celui qui concerne la protection des droits individuels, sociaux et collectifs, par le biais de plans nationaux de développement provisoires semblables à celui que la Turquie a élaboré, l'objectif étant de se préparer à absorber l'aide future de l'UE.

6.3.1.2 Le CESE invite les gouvernements à intensifier les efforts qu'ils déploient en vue de la démocratisation et à soutenir la cohésion sociale en renforçant le dialogue avec les organisations de la société civile.

6.3.1.3 Le CESE demande à toutes les parties concernées de respecter tout particulièrement les minorités nationales et religieuses en leur garantissant des droits individuels, religieux et politiques et en protégeant les monuments religieux et culturels.

6.3.1.4 Le CESE se félicite de la progression des processus des accords de stabilisation et d'association qui sont en voie d'achèvement dans tous les pays.

6.3.2 *Recommandations aux institutions politiques de l'Union*

6.3.2.1 Considérant qu'en raison de l'absence de savoir-faire et de cadre législatif, les problèmes liés à l'égalité hommes-femmes, à la protection de l'environnement, à la protection des consommateurs et aux groupes défavorisés sont particulièrement importants dans la région, le CESE invite la Commission à aider les pays des Balkans occidentaux à réaliser plus rapidement les modernisations nécessaires.

6.3.2.2 Dans la perspective d'une prise de mesures visant à renforcer les liens de l'UE avec les pays de la région et maintenant que différents accords de stabilisation et d'association ont été signés avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Croatie, le CESE invite la Commission à redoubler d'efforts pour achever les processus avec les autres pays de la région aussi. Il l'invite par ailleurs à faire preuve d'une volonté politique plus ferme et d'une meilleure coordination afin de promouvoir toutes les questions de l'agenda de Thessalonique⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Concernant l'agenda de Thessalonique, le CESE note qu'il s'agit d'un texte important sur la coopération, mais ajoute cependant qu'il y a lieu de l'actualiser constamment.

6.3.2.4 Le CESE estime que l'éducation est le principal domaine dans lequel l'UE devrait soutenir les sociétés des Balkans occidentaux. Une meilleure éducation doublée d'une réduction de l'analphabétisme contribuent à atténuer considérablement les grandes différences ethniques, religieuses ou entre les minorités et peuvent, avec la prospérité économique et le renforcement des institutions démocratiques, amener les peuples des Balkans occidentaux vers un meilleur niveau de gouvernance. La Commission peut jouer un rôle extrêmement important dans le domaine de l'éducation et de la culture, en développant notamment des programmes de soutien comportant l'échange de scientifiques et la formation de nouveaux scientifiques.

6.3.2.5 Dans ce contexte, il y a lieu de noter tout particulièrement le vide géopolitique, économique et social qui tend à se créer dans l'angle de vision de l'UE, du fait que les pays des Balkans occidentaux sont absents de ses structures.

6.3.2.6 Par conséquent, le CESE recommande d'intégrer totalement les Balkans occidentaux dans la stratégie de développement de l'UE en renforçant le processus de stabilisation et d'association et en prenant au besoin des mesures supplémentaires, en raison des difficultés particulières auxquelles est confrontée la région.

6.3.2.7 Le CESE recommande également une meilleure coordination entre les institutions politiques de l'Union, mais aussi entre ses organes consultatifs (CESE et Comité des régions), l'objectif étant de créer les conditions permettant un meilleur développement de ce programme.

6.3.2.8 Le CESE estime que la décision relative à la question du statut final du Kosovo est d'une importance primordiale pour la sécurité, la paix et la stabilité dans la région. Le CESE invite dès lors le Conseil, la Commission et le Parlement européen à contribuer, dans le cadre de leurs compétences, aux efforts déployés par les Nations unies et par l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies.

6.3.2.9 L'UE doit conférer un statut particulier (octroi de visas d'entrée) aux représentants de la société civile organisée ainsi qu'aux représentants d'organisations représentatives et, d'une manière plus générale, faire preuve de flexibilité⁽¹⁴⁾ en la matière.

⁽¹³⁾ Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux: Extraits de Conseils successifs affaires générales et relations extérieures, 16 juin 2003.

⁽¹⁴⁾ Résolution du Parlement européen PE-TA(2005)0131.

6.3.2.10 L'UE doit procéder à une évaluation des organisations de partenaires sociaux. Celle-ci doit porter sur leur statut, leurs objectifs, leur organisation et fonctionnement, leur champ d'activité (secteur public ou privé), leur degré de représentativité (par rapport à l'ensemble des entreprises et des travailleurs ou dans un secteur donné), etc., afin d'avoir des organisations crédibles avec lesquelles l'Union européenne pourra collaborer. Des analyses de ce type pourraient être facilitées encore davantage si l'UE faisait de la collecte et de la publication des données nécessaires à ces analyses (en somme de la transparence), un préalable à l'octroi de tout type de soutien de sa part aux acteurs publics et privés ainsi qu'aux organisations représentatives de la société civile.

Ce travail pourrait être réalisé au niveau interne, c'est-à-dire par les institutions de l'UE (Commission, CESE, etc.) ou, si nécessaire, en totalité et ou en partie par un agent externe.

6.3.3 *Recommandations aux États membres de l'UE qui sont voisins des Balkans occidentaux ainsi qu'aux organisations européennes de la société civile*

6.3.3.1 Le CESE recommande aux États membres de l'UE (comme par exemple l'Italie, la Hongrie, la Slovaquie et la Grèce) d'y mener des actions visant à renforcer la société civile, notamment en matière de stratégie, d'exploitation des ressources humaines, d'administration et d'europanisation des structures institutionnelles et législatives.

6.3.3.2 Dans le même temps, le CESE recommande de sensibiliser et de mobiliser encore davantage les organisations européennes de partenaires sociaux, mais aussi plus généralement les organisations européennes de la société civile organisée, de manière à promouvoir l'intégration des organisations équivalentes des Balkans occidentaux dans les structures et dans le fonctionnement européens.

6.3.3.3 Il est à noter que tant les actions des États membres qui entourent les Balkans occidentaux, que celles des organisations européennes de la société civile devront s'intégrer dans le programme à moyen ou à long terme dont il a été question ci-dessus et qui concerne le développement économique, social et politique.

6.4 **Financement**

6.4.1 L'UE dispose d'un ensemble d'instruments financiers pour renforcer la société civile dans les Balkans occidentaux. Parallèlement à cela, d'autres organisations internationales ou d'autres pays fournissent une aide au développement à plusieurs organisations de la société civile dans la région. Bien qu'une telle aide soit en général positive, il existe un certain nombre de risques qui sont essentiellement liés à la manière dont elle est octroyée. Les problèmes les plus épineux qui ont été observés dans les pays des Balkans occidentaux lors de la réalisation de travaux internationaux dans le cadre de l'aide au développement sont exposés ci-dessous.

6.4.1.1 En termes économiques, l'aide internationale aux Balkans occidentaux peut être relativement conséquente mais la plupart du temps, elle correspond aux priorités des donateurs qui ne tiennent pas compte des besoins réels au niveau local.

Dans la majorité des cas, lorsque la société civile est concernée, l'aide internationale au développement ne parvient pas à tenir compte des intérêts des parties concernées au niveau local. Elle assimile les efforts déployés en vue de transformer les institutions à des initiatives isolées, sans aucun rapport avec les structures existantes au niveau du pouvoir ou de l'organisation sociale ni avec les intérêts ou les traditions des pays bénéficiaires. Dans bien des cas, l'ensemble des travaux est confié à des ONG, dans les pays bénéficiaires de l'aide. Celles-ci dépendent totalement des programmes d'aide internationale et proposent des travaux correspondant aux priorités des donateurs, mais non aux besoins des bénéficiaires de l'aide.

6.4.1.2 Le manque de coordination entre les différents donateurs ainsi que le laps de temps extrêmement court que couvrent des programmes finançant souvent des travaux isolés nuisent considérablement à la rentabilité des programmes de l'aide internationale au développement dans la région. Bien souvent, des travaux qui avaient commencé à donner des résultats concrets ont été abandonnés parce que les donateurs ont soudainement modifié leurs priorités de financement et qu'ils avaient prévu des lapses de temps beaucoup plus courts que ceux qui sont en réalité nécessaires dans les pays des Balkans occidentaux. Les services financiers de l'UE et des autres organisations internationales doivent comprendre que des changements fréquents dans les priorités de financement ne sont pas efficaces. Les programmes de formation et de renforcement des capacités entrent généralement dans cette catégorie. Le soutien accordé aux acteurs institutionnels est fragmentaire; il leur est généralement témoigné par le biais de congrès ou de petits séminaires, mais ne se traduit pas par une véritable aide technique.

6.4.1.3 Les ONG qui mènent des activités sociales pour s'assurer un revenu sont nombreuses, ce qui a considérablement réduit leur capacité à créer de véritables liens avec la société et à répondre à leurs objectifs statutaires. Un grand nombre d'ONG se fourvoient en pensant que leur rôle est de gérer des programmes d'aide technique et appliquent des critères économiques spécifiques au secteur privé pour obtenir des financements plus importants.

6.4.2 Concernant le financement de travaux analogues, vu la nécessité de résoudre les problèmes susmentionnés afin de fournir une meilleure aide à la société civile organisée, le CESE formule les propositions énumérées ci-dessous.

6.4.2.1 Les programmes d'aide au développement de l'UE qui sont déjà engagés mais aussi ceux qui sont en cours d'élaboration pour la période 2007-2013 doivent se concentrer sur les domaines de la gouvernance démocratique, de l'administration financière et de la gestion environnementale.

6.4.2.2 Les gouvernements des pays des Balkans occidentaux doivent développer des programmes opérationnels clairs, dans le but de renforcer la société civile. Ces programmes doivent faire l'objet de discussions avec la Commission européenne. Pour ce faire, il est proposé d'instaurer une communication régulière entre la Commission, le CESE et les gouvernements locaux.

6.4.2.3 Il y a lieu de créer un mécanisme fort qui permette de suivre l'efficacité des programmes d'aide au développement dans le domaine de la société civile. Le CESE pourrait jouer un rôle important dans ce mécanisme.

6.4.2.4 Il convient d'adapter l'élaboration des programmes d'aide au développement aux besoins réels de la société civile. L'aide au développement qui vise à créer de nouvelles institutions de la société civile peut dans une large mesure bénéficier du soutien technique du CESE.

6.4.2.5 Après le Forum pour les Balkans occidentaux qui sera organisé par le CESE, un groupe technique de travail à caractère permanent entre le groupe de contact du CESE et les représentants de la société civile des Balkans occidentaux pourra être créé. Ce groupe apportera aux organisations de la société civile l'aide nécessaire à l'élaboration de l'agenda stratégique et opérationnel et permettra de transférer entre les

membres de l'UE et les pays des Balkans occidentaux les bonnes pratiques et le savoir-faire en vue de renforcer la société civile.

6.4.2.6 Dans les perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013, l'objectif «coopération territoriale» doit tenir compte des moyens financiers qui seront destinés à l'aide aux pays tiers. Il convient de simplifier les mécanismes financiers pour les pays tiers, sans pour autant sacrifier la transparence existante, et de les soutenir dans des programmes de voisinage. L'expérience de programmes comme le programme CADSES doit être utilisée et diffusée.

6.4.2.7 Lors de l'élaboration de programmes d'aide au développement pour la société civile, l'UE doit également tenir compte des programmes de développement des autres organisations internationales. La coopération avec les programmes et les services spécialisés des Nations unies doit être approfondie et étendue au niveau opérationnel.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur «La campagne de l'UE pour la conservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile»

(2006/C 195/24)

La présidence autrichienne du Conseil de l'UE a invité le Comité économique et social européen, par courrier en date du 13 septembre 2005, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis sur: «*La campagne de l'UE pour la préservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile*»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 avril 2006 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 La biodiversité est la base et le garant de toute vie sur notre planète. Ne serait-ce que par intérêt économique, l'homme devrait s'efforcer de préserver la stabilité des écosystèmes. D'autre part, notre responsabilité devant la création nous oblige à préserver la diversité des espèces. La lutte pour la biodiversité n'est pas un «luxe» que l'on pourrait se permettre ou auquel il serait loisible de renoncer.

1.2 L'homme lui-même est le premier bénéficiaire de la biodiversité, tout en étant la cause principale de sa diminution.

1.3 Le CESE considère que la biodiversité est toujours aussi menacée en Europe. Les mesures que l'UE a prises jusqu'ici ne suffisent pas encore pour s'opposer à la tendance négative de ces dernières décennies.

1.4 Le CESE se félicite que ce ne soit pas simplement l'ensemble des institutions européennes mais aussi tous les États membres de l'UE, en tant que partie à la Convention sur la biodiversité, qui se soient engagés non seulement à lutter contre cette tendance mais à la renverser.

1.5 Le CESE regrette cependant le fossé qui sépare les déclarations d'intention de la réalité: les pouvoirs publics n'ont jusqu'ici pas fait en faveur de la protection de la biodiversité les gestes que l'on serait en droit d'attendre d'eux. En effet, alors qu'ils se doivent d'être exemplaires dans la protection de la biodiversité, on constate en réalité que les plans et programmes d'aide n'aboutissent généralement qu'à appauvrir davantage la biodiversité. S'y ajoute le fait que pendant la période financière 2007-2013, des économies budgétaires s'imposent précisément dans les domaines politiques de l'UE qui revêtent une grande importance dans la conservation de la biodiversité.