

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: Quel rôle pour la société civile organisée?»

(2008/C 120/19)

Lors de sa session plénière du 15 février 2007, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur:

«Les relations UE-Moldavie: Quel rôle pour la société civile organisée?».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 novembre 2007 (M^{me} Evelyne PICHENOT, rapporteuse).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Favoriser le rôle de la société civile dans les relations UE-Moldavie

1.1.1 L'année 2005 a constitué **un tournant** dans les relations entre Union européenne et Moldavie. Avec l'adoption du plan d'action UE-Moldavie (2005-2008), l'installation d'une délégation de l'UE dans la capitale et la nomination d'un haut représentant dans les négociations du conflit transnistrien, les conditions de mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération se sont nettement renforcées. Dans ce contexte, ce premier avis du CESE sur la coopération UE-Moldavie vise à favoriser le rôle de la société civile pour renforcer cette dynamique et amorcer un agenda commun à travers des initiatives dans le proche avenir.

1.1.2 Une collaboration renforcée entre Union européenne et Moldavie ne peut reposer que sur la compréhension partagée des valeurs communes, notamment en matière de respect des libertés fondamentales, d'engagement en faveur d'une société démocratique ouverte à tous, de l'acceptation du principe d'un dialogue fondé sur l'indépendance des partenaires de la société civile. La société civile constitue l'élément d'avenir de l'identité même de la Moldavie. Elle prend appui sur la richesse humaine accumulée sur une terre de confluence interculturelle et linguistique. Cette richesse est un atout considérable.

1.1.3 Force est de constater qu'il n'existe pas, comme dans d'autres pays de la CEI qui ont connu la même expérience historique une tradition et une expérience d'organisations de la société civile indépendantes. Cependant au regard des évolutions en cours, le Comité considère qu'il est indispensable d'envisager des contacts pour identifier des partenaires ouverts à une démarche de progrès dans le respect de ces valeurs communes.

1.1.4 Le CESE rappelle avec insistance combien la réussite du Plan d'Action UE-Moldavie ⁽¹⁾ dans le cadre de la politique de voisinage est liée à la capacité **d'associer et de faire participer les organisations de la société civile** à sa mise en œuvre. Il serait donc souhaitable que la Commission envoie un signal clair en proposant des critères, des procédures et des instruments pour permettre une meilleure implication de la société civile. Néanmoins, le CESE salue les efforts de la délégation européenne

de Chisinau pour l'attention qu'elle porte à la connaissance de la société civile moldave. C'est une condition favorable pour que des représentants de la société civile soient formellement impliqués au bilan du Plan d'action en avril 2008 et aux prochaines étapes d'un partenariat renforcé.

1.1.5 Le CESE préconise de bâtir une relation suivie avec la société civile moldave dans une démarche de progrès en commençant par une structuration de nos relations. À ce propos, il conviendrait d'organiser une **conférence** en 2008, préparée par une mission préalable pour identifier des partenaires présentant une volonté de transparence dans leur fonctionnement. Cet événement incluant des acteurs locaux et régionaux visera à construire ensemble un plan de travail sur la base de propositions déclinées ci-dessous:

- l'évaluation des mécanismes **d'information et de consultation** existants en Moldavie tant du côté gouvernemental que du côté européen et y incluant le bilan à la mise en œuvre du plan d'action (2005-2008);
- la préparation et la **formation de la société civile** à la poursuite du partenariat après 2008;
- l'appropriation par les organisations moldaves des **mécanismes de l'instrument financier** européen.

Un tel plan de travail requiert un engagement de financement des initiatives de la société civile par les programmes de l'Union Européenne.

1.1.6 Après le bilan de la conférence de 2008 avec la société civile moldave, il conviendra de lancer de nouvelles initiatives et de poursuivre au sein du «groupe de voisinage du Comité» les relations basées sur une **démarche de progrès**, c'est-à-dire soucieuse de sa prise en compte dans nos relations des principes qui constituent le cœur de la bonne gouvernance et du développement durable. Le socle de cette démarche incitative se fondera sur les principes déjà identifiés par l'accord «SPG Plus» à savoir:

- les 16 principales conventions de l'ONU et de l'OIT ⁽²⁾ relatives aux droits de l'homme et à ceux des travailleurs;

⁽¹⁾ Cf. Annexe B.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la Proposition de règlement du Conseil portant application d'un Système de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008 du rapporteur M. PEZZINI adopté le 9 et 10 février 2005 (JO C 221/15 du 8 septembre 2005).

— les 10 principales conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance ⁽³⁾.

1.1.7 Ainsi l'Union Européenne aura un rôle incitatif auprès des organisations de la société civile moldave pour qu'elles contribuent à rejoindre les standards européens d'indépendance, de représentativité et de transparence. Il convient que la Commission persiste à intégrer à chaque rapport d'étape du Plan d'action, un volet spécifique consacré au respect des droits fondamentaux dont la liberté d'association et d'expression et l'enrichisse par un examen du droit syndical.

1.1.8 Pour le CESE, les priorités doivent être tournées vers la réappropriation progressive par les Moldaves eux-mêmes des outils et expertises mis à leur disposition par les institutions internationales ou européennes. Le CES soutient l'appui demandé à la société civile dans la lutte contre la corruption (principe contenu dans la démarche du GRECO ⁽⁴⁾) du Conseil de l'Europe. Il appelle à la coopération transfrontalière dans la lutte contre la grande criminalité.

1.1.9 Le CESE soutient l'initiative des donateurs européens et internationaux d'une concertation pour mettre en cohérence leurs actions. Il préconise des actions prioritaires en faveur des services sociaux de base dans ces programmes de réduction de la pauvreté et insiste notamment sur l'amélioration des conditions de vie dans les orphelinats, l'abaissement des prix des médicaments antirétroviraux et l'aide à la réinsertion des victimes de trafics humains.

1.1.10 La sécheresse prolongée de l'été 2007 a plongé le pays dans une situation difficile en raison de mauvaises récoltes entraînant faillite et surendettement. Le gouvernement fait appel à l'aide alimentaire internationale et à un soutien technique de la FAO. Le Comité attache une grande importance à nouer des relations avec des organisations de la société civile actives du secteur agro-alimentaire. La Commission européenne a alloué 3 millions d'euros d'aides humanitaires au milieu rural des pays les plus vulnérables sur une période à court terme.

1.1.11 Le CESE considère du plus haut intérêt l'existence de réseaux et de projets communs entre tous les Moldaves incluant des organisations d'habitants de Transnistrie. Le Comité encourage l'UE à maintenir ses efforts en vue d'une solution à ce conflit qui préserve l'unité territoriale et poursuive la mission d'assistance aux frontières (EUBAM).

1.1.12 Le CESE recommande de favoriser les échanges de pratiques démocratiques entre organisations de la société civile, en mettant nos interlocuteurs moldaves au contact des publications du CESE disponibles sur Internet (notamment en langue roumaine) et aux travaux des CES nationaux par l'accès CES link. Le CESE encourage les CES nationaux des États membres (en particulier la Roumanie et la Bulgarie) et l'AICESIS ⁽⁵⁾ à

œuvrer conjointement au rapprochement de la société moldave avec les outils et pratiques de la société civile européenne.

1.1.13 Le CESE souhaite que la participation de la société civile moldave au dialogue avec les Balkans occidentaux et au dialogue régional de la mer Noire s'améliore, notamment par la coopération interrégionale et transfrontalière autour de cet espace stratégique pour le proche avenir. La coopération de l'Union européenne et de la Moldavie s'inscrit dans le cadre d'une coopération consolidée avec les pays proches et en particulier avec la Russie.

1.2 *Conforter l'appui ciblé aux organisations porteuses d'avenir et de réconciliation*

1.2.1 *Établir un dialogue social constructif*

Face à la faiblesse des relations professionnelles, le CESE rappelle l'engagement de la Moldavie non seulement sur les conventions de l'OIT mais aussi dans la Charte sociale du Conseil de l'Europe et le recours à son mécanisme de réclamations. Il préconise que l'OIT propose une assistance technique pour traiter les conflits du travail au travers de juridictions spécifiques.

1.2.2 *Concrétiser l'engagement de favoriser les contacts avec la société européenne*

Le CESE soutient avec détermination la conclusion de l'accord sur les visa et la réadmission qui établira un système de facilitation d'obtention des visas pour accroître particulièrement les échanges de citoyens porteurs d'avenir comme les universitaires, les scientifiques, les journalistes et les représentants de la société civile. Il recommande d'ouvrir plus largement les programmes communautaires, en particulier à la jeunesse au travers d'Erasmus Mundus. La facilitation de l'octroi des visas et de réadmission signée en octobre 2007 ⁽⁶⁾ pourra aussi contribuer à résoudre la question de l'afflux de demandes exprimées par des citoyens moldaves qui cherchent à obtenir la citoyenneté roumaine.

Le CESE invite le gouvernement moldave à associer la société civile aux événements européens et internationaux (OMC, OSCE, Conseil de l'Europe et Francophonie). Le CESE encourage les États membres à rechercher et à financer des contacts et échanges avec la société civile moldave (bourses universitaires, jumelages, coopération transfrontalière).

1.2.3 *Prendre en compte le bilan écologique*

Le CESE préconise de soutenir les organisations environnementales soucieuses de procéder à la destruction des stocks d'armes et de munitions intransportables, des déchets militaires, des déchets industriels et l'assainissement de la pollution des eaux.

⁽³⁾ Liste en annexe.

⁽⁴⁾ Conseil de l'Europe: groupe d'États contre la corruption.

⁽⁵⁾ Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS).

⁽⁶⁾ La ratification de ces traités est prévue avant la fin de 2007.

2. Principales caractéristiques de la situation socio-économique de la Moldavie

2.1 Avec un PIB par habitant d'environ 1 000 dollars, la Moldavie est le plus pauvre pays du continent européen et le seul, figurant dans le classement des pays à faible revenu de la Banque Mondiale. La population moldave est en régression (moins de 4 millions en 2004), ce qui résulte d'une augmentation de la mortalité (en particulier pour les hommes), d'un déclin de la natalité et d'un important flux migratoire.

2.2 Si la pauvreté a connu des niveaux dramatiques de 1999 à 2005, elle a reculé mais se situe encore aujourd'hui à un niveau élevé voisinant 30 % en moyenne. L'amélioration s'opère inégalement, ce qui génère des poches de pauvreté absolue (2 dollars/jour) dont sont victimes une grande proportion d'enfants et de personnes âgées. Des zones rurales et des petites villes connaissent encore des taux de pauvreté de 40 à 50 % de la population.

2.3 Un nombre trop important d'enfants risque potentiellement une exploitation à cause d'une absence de domicile fixe, du travail infantile, des trafics et de la prostitution. Ce niveau de pauvreté a aussi considérablement augmenté le phénomène dit des «orphelins sociaux», des enfants donnés par leurs familles à des orphelinats parce qu'elles ne peuvent pas financièrement les élever.

2.4 Les femmes sont l'objet d'une discrimination accentuée par la situation sociale détériorée. Elles connaissent un chômage élevé, une déqualification, des bas salaires et le travail saisonnier dans l'agriculture. Elles sont plus exposées que les hommes aux risques de pauvreté en particulier du fait de la réduction de prestations sociales (santé, éducation et famille) et du niveau des retraites. Ces situations amènent des femmes, mères de famille, à accepter des propositions illégales ou dangereuses s'exposant à devenir des proies du trafic d'êtres humains. La plupart de ces victimes sont de jeunes femmes à la recherche d'un emploi.

2.5 En 2004, la Moldavie a adopté un programme de croissance et de lutte contre la pauvreté soutenu par la Banque Mondiale, le PNUD et d'autres donateurs. En décembre 2006, les donateurs des différentes institutions financières et l'UE ont créé une coordination, méthode exemplaire pour rendre cohérente et efficace la gestion des conditionnalités et se sont engagés pour un montant d'un milliard d'euros de dons et de prêts pour les quatre prochaines années.

2.6 Un marché du travail détérioré

2.6.1 La situation du marché du travail s'est considérablement détériorée en Moldavie pendant les années 1990, parallèlement à l'effondrement économique. Dans la foulée de la crise russe d'août 1998, l'emploi a chuté avant de retrouver une croissance positive à partir de 2003. Le taux de chômage est ainsi passé de 11 % en 1999 à environ 7,4 % de la population active recensée à la fin 2006. Environ 35 % de la population au travail exerce des activités informelles (7).

2.6.2 Bien que les salaires réels aient continué à croître, le niveau moyen reste très bas, équivalant en 2006 à 129 dollars (8). Il faut néanmoins tenir compte d'autres sources de revenus. D'une part, une forte proportion de familles recevrait des devises d'un de ses membres expatrié. D'autre part, les

emplois non déclarés restent importants: selon l'organisme officiel des statistiques, plus de 200 000 travailleurs (soit 15 % de la population active) sont employés dans des entreprises non enregistrées, tandis que 35 % du personnel des entreprises reconnues ne seraient pas déclaré par leurs employeurs (surtout dans la construction, l'agriculture et la forêt).

2.6.3 Beaucoup de citoyens moldaves ont quitté leur pays pour travailler à l'étranger, la plupart d'entre eux illégalement. Cet exode en partie saisonnier estimé jusqu'à 1 million d'adultes représente environ 30 % de l'ensemble de la main-d'œuvre. La perte de capital humain et ses conséquences sur le financement de la protection sociale figurent parmi les conséquences négatives de cette vague migratoire. Étant donné le niveau de pauvreté, il est du reste probable que la migration pour le travail restera une réalité dans les années à venir.

2.7 Les fragilités de l'économie moldave

2.7.1 Une économie enclavée dans la sphère d'influence russe

2.7.2 L'effondrement gravissime du PIB moldave dans les années 90 a été le résultat de causes exogènes comme perte de marchés, dépendance énergétique, émigration de personnels qualifiés et sécession de la région industrielle de Transnistrie.

2.7.3 Malgré une reprise sensible de la croissance depuis 2000 (jusqu'à 6-8 % par an), l'économie reste très vulnérable (croissance 4 % en 2006) et la tendance risque encore de s'étioiler en 2007. La principale cause de ce ralentissement est le doublement du prix du gaz en 2006 imposé par le distributeur Gazprom.

2.7.4 Irritée par l'orientation pro-européenne du Président moldave, la Russie a usé de l'interdiction d'exportation du vin moldave sur son marché par mesure de pression politique. En 2006, la Moldavie fut privée d'une de ses principales sources de revenus à l'exportation (le vin moldave représente 35 % des exportations dont 85 % sur le marché russe).

2.8 Une économie dominée par le secteur agro-alimentaire

2.8.1 La Moldavie reste un pays à dominante rurale. Le secteur agro-alimentaire fournit plus de 30 % du PIB (9) et une part considérable des exportations (65 %), l'agriculture familiale assure une part déterminante de l'autosubsistance des villes et des campagnes. L'industrie agroalimentaire tient également une place importante dans l'économie. La qualité et la quantité des récoltes influent sur les secteurs d'industries légères en aval et en amont (engrais chimiques, bouteilles, emballages).

2.9 Le rôle décisif des transferts d'argent des migrants à leur famille

2.9.1 Après cette profonde récession, force est de constater que les quelques résultats économiques positifs ne sont pas dus à une reconstruction de l'économie mais à une injection massive de devises (30 % du PIB moldave) par les Moldaves partis travailler à l'étranger: entre 600 000 et un million occupent des emplois en Europe occidentale (19 % en Italie) ou en Russie (60 %). Ils ont envoyé dans leur pays 1 milliard d'euros en 2006.

(7) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

(8) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

(9) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

2.9.2 En l'absence d'un climat favorable aux investissements, ces apports ne servent pas à financer de nouvelles activités économiques. Cet afflux financier entraîne un renchérissement dans l'immobilier, une forte demande de produits importés et finalement des tensions inflationnistes.

3. Démocratie, respect des Droits de l'homme et bonne gouvernance

3.1 Développement humain

3.1.1 La Moldavie se situe au 114^e rang en 2006 sur l'indicateur de développement humain du PNUD soit, le plus bas des pays d'Europe de ce classement mais aussi l'un des plus bas des républiques issues de l'ex-Union soviétique.

3.1.2 Le manque d'indépendance des médias, de respect des droits de l'homme et les problèmes de fonctionnement du système judiciaire entravent les initiatives des citoyens moldaves et la capacité d'organisation de la société civile.

3.1.3 L'indépendance des médias est une des questions majeures soulignée dans le récent rapport du Conseil de l'Europe (septembre 2007) ⁽¹⁰⁾. La réforme de la législation sur le droit d'expression est certes important mais ne suffit pas à assurer la dite liberté dans la pratique. Impartialité et déontologie sont aussi des conditions nécessaires au métier de journalistes. Cela suppose qu'ils ne subissent pas des pressions de la part des autorités politiques en particulier dans les médias audio-visuels.

3.2 Un niveau de corruption élevé

3.2.1 La criminalité organisée est un problème crucial de sécurité entravant les institutions et les investissements. Les activités des criminels sont très néfastes: encouragement à l'évasion fiscale, facilité pour la contrebande, corruption. L'indice de corruption dans le monde en 2006 (81^e place), établi par *Transparency International*, accorde à la Moldavie la note de 3,2 sur 10 à l'égal de pays réputés très corrompus. Une petite remontée dans ce classement dénote une volonté du gouvernement et de la société civile de lutter contre la corruption.

3.3 Fragilité des acquis démocratiques avec un pouvoir à tradition autoritaire

3.3.1 Le CESE invite les autorités moldaves à prendre en compte les conclusions des observateurs internationaux (fort contingent d'une centaine de l'OSCE) à l'occasion des élections locales de juin 2007 afin de remédier à tous les points qui laissent à désirer au regard des normes européennes en matière d'élections, de manière à organiser en 2009 les élections législatives dans des conditions plus démocratiques.

3.3.2 Les rapports du Conseil de l'Europe encouragent la Moldavie à poursuivre ses efforts, notamment en matière d'indépendance et d'efficacité de la justice, de pluralisme des médias et de consolidation de la démocratie locale. La Moldavie a bénéficié de l'assistance de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) dans le cadre des projets régio-

naux pour les années 2002-2004 et depuis 2007. L'IEDDH a soutenu des initiatives de la société civile visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme.

3.4 La Transnistrie, un enjeu géopolitique du voisinage

3.4.1 La Transnistrie qui compte sur le soutien de la Russie et la présence d'un contingent de l'armée russe, demeure une source de tension et d'insécurité aux frontières de l'UE et constitue une pièce du puzzle géopolitique de la région.

3.4.2 La recherche d'un règlement politique de la sécession de Transnistrie constitue également une priorité du plan d'action de l'UE. Celle-ci a porté un intérêt accru à ce différend, à l'approche de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, qui rend la Moldavie frontalière de l'UE. Sur cette problématique, l'implication de l'UE en 2005 a été renforcée par la nomination d'un Représentant Spécial (M. Kalman MIZSEI à compter de mars 2007) avec le statut d'observateur dans le cadre du format de négociations dit «5+2». Actuellement, les négociations sont dans l'impasse.

3.4.3 En outre, cette zone est réputée plaque tournante d'une criminalité organisée (trafic d'armes, de matériel stratégique, blanchiment d'argent, drogue et trafic d'êtres humains) qui profite aussi bien à des organisations criminelles locales mais aussi de Russie, d'Ukraine ou d'autres pays.

3.5 Mission européenne d'assistance aux frontières pour l'Ukraine et la Moldavie (EUBAM)

3.5.1 Pays enclavé dans le territoire ukrainien, sa relation avec l'Ukraine est compliquée par le conflit de Transnistrie et les relations UE-Russie, ce qui fait qualifier cette situation d'imbroglio moldave. La Moldavie était à la fois un lieu de passage et d'émission de trafics puisque les frontières moldaves étaient très poreuses et constituent un débouché vers la mer Noire par le port d'Odessa.

3.5.2 La mission d'assistance et de surveillance des frontières (EUBAM), lancée par l'UE en décembre 2005, a constitué un pas décisif pour la stabilisation du pays et la lutte contre la contrebande à la demande conjointe des Présidents d'Ukraine et de Moldavie. Une petite centaine de douaniers et garde-frontières venant de 17 pays de l'UE observent et assistent le travail de leurs collègues moldaves et ukrainiens et exercent ainsi une pression significative sur le gouvernement autoproclamé de Transnistrie. Cette mission concentre ses efforts sur les personnes et les zones à risque et a remporté quelques succès réels.

3.5.3 En novembre 2006, cette mission a été enrichie par un système automatisé d'échanges d'informations pour renforcer l'efficacité de ce contrôle frontalier. Cette mission vient d'être prorogée jusqu'en novembre 2009. Le CESE souhaite qu'un effort constant se maintienne pour la sécurisation de cette frontière.

⁽¹⁰⁾ Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements du Conseil de l'Europe pour la Moldavie, septembre 2007.

4. Aperçu général sur la société civile en Moldavie et de ses activités

4.1 Principales remarques de la mission du CESE en 2004

4.1.1 Dans ce contexte politiquement et économiquement difficile, les circonstances n'ont pas été favorables aux activités de la société civile. Le nombre d'hommes ou de femmes potentiellement disponibles pour une action dans les organisations de la société civile soit au niveau national soit au niveau local fut très affaibli, notamment à cause de l'émigration, surtout parmi les jeunes adultes disposant d'un bon niveau d'études. Les organismes étatiques n'ont entretenu avec elles que des relations sporadiques. La centralisation des structures administratives a entravé le développement de mouvements sociaux. En somme, le paternalisme qui est manifestement ancré dans la société, donne à l'État la responsabilité principale du bien-être de la population. La fonction présidentielle incarne manifestement la volonté de la majorité de la population d'être dirigée par un homme fort.

4.1.2 À l'exception du statut des partis politiques, il n'est fait aucune mention dans la constitution des organisations de la société civile, du droit de réunion. Toutefois, le droit de «créer des syndicats et d'y adhérer» (article 42) apparaît ainsi que la reconnaissance de la liberté d'association (article 40). Les conditions d'existence des organisations non gouvernementales se sont améliorées avec la «loi sur les organismes publics et les fondations» (1997). Dans la pratique, on a pu observer des chevauchements entre, d'une part, les personnalités qui exercent des fonctions dans l'appareil d'État et des partis au gouvernement et, d'autre part, des organismes représentant les intérêts économiques ou politiques.

4.1.3 Selon l'avis d'observateurs, en particulier du Conseil de l'Europe ⁽¹¹⁾, la législation sur le système judiciaire a été réformée pour assurer le respect du droit en général et en particulier pour la société civile. Cependant la Moldavie continue à faire l'objet d'une procédure de suivi du Conseil de l'Europe, notamment afin de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire.

4.2 Actualisation sur l'état de la société civile en 2007 d'après des études d'experts ⁽¹²⁾

4.2.1 Selon différentes sources, on constate une augmentation impressionnante du chiffre global des ONG. D'environ 3 000 en 2004, selon l'estimation de l'étude du CESE, on dépasse 7 000 en 2007 ⁽¹³⁾, alors que l'étude précise que «54 % du nombre total ne peuvent être contactées». Selon ces estimations il y a actuellement moins de 20 % des organisations enregistrées qui sont actives. En outre, on note une croissance substantielle

⁽¹¹⁾ (Conseil de l'Europe, 14 septembre 2007) *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*.

⁽¹²⁾ Etudes sur la société civile moldave: L'Union européenne et la société civile en Moldavie — conclusions de la conférence AETI et ECAS juin 2006; Renforcer le dialogue entre le gouvernement et la société civile moldave sur l'application du plan d'activités UE — Moldavie, conclusions de la conférence «Eurasia Fondation», Ministère moldave des Affaires étrangères et US AID d'avril 2006; Renforcer le secteur non-gouvernemental dans la zone du conflit de la République de Moldavie, «IMAC» février 2007; Étude sur le développement des organisations non gouvernementales en Moldavie pour la réunion des donateurs, Projet PNUD, mai 2007; Enquête sur les ONG actives dans le domaine social en République de Moldavie, Projet UE, «TRANSTEC» mai-juin 2006; Accroître la durabilité financière des organisations de la société civile moldave, «PNUD & SOROS» 2005. Sondage sur le développement des organisations non gouvernementales en République de Moldavie; Rapport de suivi du Conseil de l'Europe, septembre 2007; Pays en transition 2007: Moldavie, CEPS, George Dura et Nio Popescu 2007; Situation en Transnistrie, People in Need C2, novembre 2006.

⁽¹³⁾ Étude du PNUD de Mai 2007.

des ONG au niveau local et régional, y compris dans la région de Transnistrie.

4.2.2 La concentration géographique des ONG autour de la capitale Chisinau reste prédominante, quoique en diminution relative: «Pendant les 4 dernières années, 67 % des ONG enregistrés se sont installés au niveau national et 82 % au niveau local» ⁽¹⁴⁾. Les domaines d'activités des ONG concernent toutes les catégories de la société moldave, mais leurs activités prioritaires sont souvent orientées par des donateurs extérieurs.

4.2.3 Apparemment il y a toujours peu de relations entre les organisations syndicales et patronales avec les ONG d'intérêts divers. Cela est dû à une méconnaissance et une méfiance mutuelle. Une exception se fait jour en Transnistrie avec l'émergence de relations entre quelques ONG et un groupe d'hommes d'affaires.

4.2.4 L'entrée en vigueur du plan d'action en 2005 entre l'UE et la Moldavie a déclenché un nouvel élan de la société civile notamment dans le tissu associatif pour la mise en œuvre de multiples projets en dépit de l'absence de consultation à la préparation de ce plan.

5. Évolution de la structuration des partenaires sociaux

5.1 Présentation des organisations d'employeurs

5.1.1 La Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) en relation avec Eurochambre est la représentation la plus importante des entreprises, depuis 1999. Elle représente plus de 1 500 entreprises de tous secteurs. La CCI de Moldavie ne délivre plus les certificats d'origine pour les produits commercialisés vers la CEI, ne contrôle plus les exportations vers l'UE qui dépendent désormais des douanes afin de bénéficier du SPG. Elle devient avant tout une chambre de commerce au service des entreprises. La CCI aide notamment à soutenir l'export des produits moldaves et à créer des entreprises mixtes avec des entreprises étrangères. Elle offre de nombreux services aux entreprises ⁽¹⁵⁾. La CCI fait partie de la représentation officielle à l'OIT et héberge un centre d'information européenne. Le Premier ministre depuis 2001, M. TARLEV, avait auparavant exercé des fonctions importantes au sein de la CCI de Moldavie. Les petites et moyennes entreprises de moins de 30 employés se sont regroupées dans une association à part, en étroite liaison avec la CCI sur le plan financier et organisationnel.

5.1.2 Actuellement, il existe une «Confédération nationale des Employeurs» qui fait partie également de la représentation moldave aux conférences internationales de l'OIT et qui représente les employeurs dans des rencontres sociales convoquées par la présidence moldave. En 2006 le gouvernement a permis la déduction fiscale des cotisations d'employeurs à leurs organisations en répondant positivement à une plainte soumise à l'OIT.

⁽¹⁴⁾ PNUD Étude, 2007, p. 3.

⁽¹⁵⁾ Note d'information de la CCI, mai 2007.

5.1.3 Les partenaires sociaux ont conclu trois nouvelles conventions collectives au niveau national et onze conventions collectives sectorielles et locales. Leur effet réel reste limité dans le dialogue social étant donné que la CCI, même si elle reconnue par la OIE, reste avant tout une chambre de commerce au service des entreprises.

5.2 Bilan de l'évolution de la situation syndicale

5.2.1 Jusqu'en 2000, les travailleurs en Moldavie furent représentés par la «Fédération générale des Syndicats de la République de Moldavie (FGSRM)», Fédération unitaire constituée dès 1990 sur la base de l'organisation des Syndicats de l'Union Soviétique. Cette structure a pris le nom de Confédération en 2000, devenant ainsi la «Confédération des Syndicats de la République de Moldavie» («CSRM»). Des tensions internes apparaîtront au sein de cette organisation, résultant d'oppositions entre agriculture, industrie et services, entre population moldavophone et russophone, entre la droite nationale et parti communiste. En 2000, un certain nombre de fédérations professionnelles — 14 fédérations industrielles, plus celles de la culture et de l'administration publique — quittent la «CSRM», et fondent une nouvelle confédération, la «CSL SOLIDARITATEA». Suite à la démission de la direction de la «CSRM», l'organisation se donne un nouveau leader, Petru CHIRIAC. Une tentative de réunification, malgré les efforts de médiation entrepris par la «Confédération Internationale» des Syndicats (ex «CISL») — dont la «CSRM» était membre depuis 1997, s'avéra impossible. En cause: des conflits de personne, mais aussi des conflits sur la division du patrimoine syndical et surtout des différences de sensibilités politiques entre la «CSRM» plus proche des partis moldavophones, de droite, chrétiens-démocrates et démocrates et Solidaritatea s'affirmant dès le départ proche du parti communiste, à dominante russophone.

5.2.2 La division syndicale se compliqua à partir de 2001, avec le succès électoral du parti communiste et l'élection de leur leader, Vladimir VORONIN, à la présidence de la République. Le choix, par «Solidaritatea» d'une attitude de coopération visant à engranger des avancées sociales et l'engagement de la «CSRM» dans une voie plus revendicative et plus critique, vont crispier les relations entre le pouvoir et les deux organisations syndicales. Le gouvernement, aidé par ses relais au niveau du parti communiste et de l'administration, fera le choix de privilégier systématiquement «Solidaritatea» et d'affaiblir la «CSRM».

5.2.3 L'ingérence répétée et systématique des autorités publiques ont conduit la «CSRM», soutenue en cela par l'ex «CISL», et des fédérations professionnelles (UITA et ISP) à déposer en janvier 2004 une plainte pour violation de la liberté d'association au Comité de la Liberté Syndicale (CLS) de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Dans son rapport intermédiaire de 2006, le CLS a demandé que des enquêtes indépendantes soient menées sur les différents faits d'interférence mentionnés par les plaignants; il a aussi noté que la Moldavie ne disposait pas de mécanisme permettant de sanctionner de façon dissuasive les violations des droits syndicaux et donc d'assurer le respect des normes internationales en la matière. Une mission du Bureau de l'OIT a été organisée en 2005. La «CISL» a attiré l'attention de la Commission européenne sur la situation qui prévaut dans ce pays, en soumettant un rapport critique, en 2005, dans le cadre du SPG accordé à ce pays. À ce jour, aucune mesure n'a été prise par le Gouvernement de Moldavie, pour mettre en règle sa législation ni pour se conformer aux recom-

mandations du CLS. Pour les autorités de Moldavie, et malgré les différents faits recensés dans la plainte au CLS, la situation se résumait à une rivalité entre deux organisations syndicales.

5.2.4 Dans les faits, les autorités ont appelé de plus en plus ouvertement — discours du Président VORONIN au congrès de «Solidaritatea» (en 2005) — à la reconstitution d'une centrale syndicale unique. Depuis 2005-06, le rapport de force entre les deux organisations s'est progressivement inversé (en 2001, la «CSRM» représentait 450 000 membres, «Solidaritatea» 200 000). En 2006 «Solidaritatea» est clairement devenue l'organisation la plus représentative. En juin 2007, un congrès a réunifié les deux organisations. La Confédération Syndicale Internationale (CSI) leur a déjà fait savoir qu'elle ne comptait pas transférer l'affiliation de la «CSRM» à la nouvelle organisation «réunifiée». Celle-ci devrait au préalable démontrer son indépendance par rapport aux autorités publiques et manifester clairement son engagement en faveur des principes de la liberté d'association et de la liberté de négociation collective.

6. Regards sur des mouvements associatifs et des ONG

6.1 Principaux enseignements de l'étude du CESE en 2004

6.1.1 Le nombre d'ONG enregistrées au niveau local et national en Moldavie aurait atteint environ 2 800 depuis l'indépendance 1991. Nombre d'ONG inscrites sur le registre de l'État, notamment celles créées par des acteurs de l'économie ou par des autorités, ont eu une mission provisoire à accomplir au début de la transition. De ce fait, elles ne peuvent pas être considérées comme des acteurs indépendants de la société civile. Il faut également compter avec les organisations qui ont mené de grandes manifestations en association avec l'opposition au gouvernement communiste depuis 2001.

Comme dans d'autres pays en transition, les activités des ONG se concentrent sur la capitale du pays pour tenter d'exercer une influence sur les dirigeants en place. Dans le contexte politique, les tracasseries que doivent subir les ONG augmentent, notamment sur leurs nouveaux champs d'activités que sont la politique de la jeunesse, et la protection des consommateurs et de l'environnement. En Transnistrie, leurs activités sont limitées par contrôle politique pesant.

6.1.2 Quelques grands bailleurs de fonds (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, British Peace Building) interviennent dans les domaines de l'éducation, de la culture et des droits de l'homme.

6.1.3 Les organisations de jeunesse, dont la base de recrutement diminue en raison de l'accroissement de l'émigration, réclament à leur gouvernement une politique pro-européenne qui ne soit pas seulement déclamatoire. Ils souhaitent que l'UE leur offre la possibilité de participer à des programmes d'échanges. De l'avis de la plupart des représentants de la société civile, les futurs programmes communautaires d'aides ne devraient pas être négociés et exécutés uniquement avec le gouvernement (comme ce fut le cas pour TACIS), mais aussi avec les représentants des ONG actives.

6.2 Observations sur l'évolution récente du tissu associatif d'après des études d'experts

6.2.1 Pendant les dernières élections en 2005, environ 200 ONG ont formé pour la première fois une coalition unie et indépendante qui a mis en œuvre une campagne d'observation dans

le pays. Cette «Coalition Civile 2005»⁽¹⁶⁾ très visible et influente dans les médias a rejailli pendant les élections de 2007 contribuant à augmenter la crédibilité des ONG auprès de la population.

6.2.2 Schématiquement, on peut distinguer en Moldavie trois catégories distinctes d'ONG. La première catégorie regroupe des grandes organisations bien équipées et connues, implantées dans la capitale et faisant partie de réseaux internationaux⁽¹⁷⁾. La deuxième catégorie englobe le grand nombre d'ONG moins développées, souvent des «one man show», avec peu de capacité opératoire mais à l'affût de financement. Un troisième groupe est formé de quelques «Gongos ONG prête-nom de protagonistes du gouvernement» qui sont comme dans d'autres pays initiés et financés totalement par leurs gouvernements respectifs.

6.2.3 En Transnistrie le groupe de ces «Gongos» est omniprésent étant donné que le régime Smirnow continue à susciter des alliés dans la société civile pour soutenir sa stratégie et se maintenir au pouvoir. Une étude récente d'origine tchèque réalisée par une ONG mentionne également deux autres catégories parmi 900 ONG en Transnistrie⁽¹⁸⁾, à savoir des organisations traditionnelles comme des mouvements des travailleurs, de femmes et de jeunes ainsi que des petites ONG ouvertes aux contacts avec Chisinau, et avec des réseaux internationaux. Certaines font le choix de s'enregistrer auprès des autorités moldaves et accèdent ainsi aux aides européennes.

6.3 Mécanismes actuels de consultation de la société civile et négociation avec les partenaires sociaux

6.3.1 Depuis 2005, différents ministères du gouvernement ont ouvert ou renforcé un dialogue avec une partie de la société civile, sous les formes suivantes: réunion consultative mensuelle au Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne et une conférence nationale en avril 2006 qui a rédigé 18 conclusions pour améliorer la collaboration entre le gouvernement et la société civile. Simultanément d'autres ministères, notamment celui de la Justice, de l'Agriculture et celui des Finances ont eu des contacts réguliers avec des éléments de la société civile. Il y a plusieurs projets en cours, en particulier avec le PNUD pour faciliter les démarches d'enregistrement et pour améliorer la situation financière précaire de nombreuses ONG.

6.3.2 Le Parlement moldave sous l'impulsion de Marian LUPU a mis en œuvre depuis 2006 un «concept de coopération entre le Parlement et la Société Civile» avec des objectifs fort ambitieux et en proposant une série de mécanismes et formes

de coopération tel que de «consultation permanente on line», des réunions *ad hoc* ou des audits publics avec des commissions parlementaires et une conférence annuelle.

6.3.3 Depuis deux ans plusieurs ONG s'efforcent de participer concrètement à la mise en œuvre du plan d'action avec l'UE dans ses différents champs d'action, encouragés notamment par les expériences positives de leurs voisins roumains et ukrainiens. Cette démarche est également encouragée par le Parlement européen qui a adopté un rapport en mai 2007.

6.3.4 Dans les relations professionnelles, il n'y a pas à s'étonner que le dialogue social en Moldavie tourne au ralenti. Il existait une «Commission Républicaine pour la Négociation Collective» qui fonctionnait plus comme un lieu d'information sur des décisions prises ailleurs que comme un réel espace de consultation et de dialogue. Les partenaires n'avaient pas de prise sur l'ordre du jour de cette Commission — ainsi il n'a pas été possible de discuter de la plainte ni des suites à donner aux recommandations du CLS. La Commission ne disposait pas de secrétariat propre, ni de structures décentralisées au niveau régional ou sectoriel. Signalons par ailleurs que la «CGSRM» avait développé différents programmes de coopération avec la confédération de Transnistrie avec le soutien de l'ex «CISL» et d'organisations syndicales européennes.

6.3.5 En 2006 a été adoptée une loi sur l'organisation et le fonctionnement d'une commission nationale de la Convention collective avec des commissions sectorielles et territoriales. Cette commission nationale comprend 12 personnes désignées par les partenaires sociaux sur les 18 membres qui la constituent.

En conclusion, il est encore beaucoup trop tôt pour évaluer la réalité des récents mécanismes de consultation et de négociation ni l'efficacité de cette coopération initiée par le gouvernement. Cela se mesurera dans la durée sur la base de principes et de modalités clairement définis.

Au regard des évolutions en cours dans les relations UE-Moldavie et tenant compte des prémices que constituent ces nouvelles formes de dialogue social et civil, le CESE souhaite engager des échanges avec la société civile moldave.

Le Comité préconise l'organisation d'une conférence dès 2008 pour que le début des échanges entre société civile coïncide avec la préparation d'un nouveau cadre entre l'UE et la République de Moldavie.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Rapport d'évaluation de la fondation Eurasia (octobre 2005).

⁽¹⁷⁾ Voir des exemples cités dans le rapport «NGO Scores for Moldova», 2005 publié par US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, NGO «People in need», Prague 2007.