

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans les relations UE-Kosovo»

(2012/C 181/05)

Rapporteur: **M. Ionuț SIBIAN**

Dans une lettre en date du 22 septembre 2011, les commissaires européens, MM. Maroš ŠEFČOVIČ et Štefan FÜLE, ont demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur

«Le rôle de la société civile dans les relations UE-Kosovo».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mars 2012.

Lors de sa 479^e session plénière des 28 et 29 mars 2012 (séance du 28 mars 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, 5 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

L'avis exploratoire du CESE sur le rôle de la société civile dans les relations UE-Kosovo s'inscrit dans le cadre de la résolution n° 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.

Cet avis comprend une série de recommandations adressées à la fois à la Commission européenne et aux autorités kosovares. Le CESE est prêt à soutenir les actions de la Commission européenne visant à renforcer le rôle de la société civile au Kosovo ainsi que les relations entre l'UE et la société civile kosovare.

1.1 Le CESE invite le gouvernement du Kosovo à prendre les mesures appropriées pour assurer la liberté et la sécurité de mouvement aux minorités ethniques sur son territoire. Ces mesures constituent une condition préalable à la réconciliation et à la confiance mutuelle.

1.2 La Commission européenne devrait œuvrer avec l'aide du gouvernement et des médias du Kosovo, sur le terrain, en faveur de la liberté des médias et de la professionnalisation du journalisme.

1.3 Le CESE encourage le gouvernement du Kosovo à consulter la société civile et les partenaires sociaux dans l'élaboration d'une stratégie nationale de développement économique. Le gouvernement du Kosovo et la Commission européenne devraient donner la plus haute priorité à l'intégration des jeunes et des femmes sur le marché du travail. Une attention particulière devrait être accordée au soutien du développement rural, de l'agriculture durable et des associations d'exploitants agricoles.

1.4 Il convient que le CESE contribue à renforcer l'action du Conseil économique et social du Kosovo en entamant la discussion avec les principaux acteurs sociaux et en partageant son savoir-faire et son expertise. La Commission européenne devrait

elle aussi apporter un soutien fort au Conseil économique et social du Kosovo. Quand au gouvernement du Kosovo, il devrait adopter une ligne budgétaire spécifique destinée au fonctionnement de ce conseil.

1.5 Le CESE recommande au ministère du travail du Kosovo de mettre en place un mécanisme transparent et équitable de financement des initiatives de partenaires sociaux.

1.6 Bien que le statut du Kosovo l'empêche d'être partie aux conventions de l'OIT, le gouvernement du Kosovo devrait faire en sorte que sa législation et ses pratiques soient conformes à ces normes.

1.7 Le CESE considère que les représentants des partenaires sociaux doivent obligatoirement participer à la mise en place d'un Conseil national pour l'intégration européenne.

1.8 Il y a lieu que le gouvernement du Kosovo renforce l'application de la loi sur l'accès libre et sécurisé aux documents publics.

1.9 Dans le contexte de la création au Kosovo en février 2012 du Conseil national de lutte contre la corruption, le CESE formule l'espoir que la société civile recevra des moyens lui permettant d'apporter une contribution réelle et efficace à la lutte contre la corruption.

1.10 Le gouvernement kosovar devrait tenir compte du cadre stratégique élaboré par la société civile et mettre en place les structures juridiques et institutionnelles d'un dialogue structuré avec la société civile et pour sa participation au processus décisionnel. L'Assemblée du Kosovo devrait élaborer une plateforme institutionnelle permettant un dialogue régulier entre elle et les organisations de la société civile.

1.11 Il convient que la Commission européenne continue à soutenir la création de réseaux d'OSC au Kosovo dans le but de faciliter le dialogue avec les autorités et de mettre en relation les OSC avec les plateformes européennes existantes de la société civile.

1.12 Il y a lieu que la Commission européenne assiste le gouvernement kosovar en vue d'élaborer un cadre juridique et fiscal pour la viabilité à long terme de la société civile au Kosovo. Le gouvernement kosovar devrait mettre en place des mécanismes de financement public transparents pour les organisations de la société civile. De plus, le CESE recommande au gouvernement du Kosovo d'établir un fonds d'État pour la société civile.

1.13 Le CESE recommande que le financement de la Commission européenne accessible à la société civile au titre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) soit réparti équitablement entre les OSC promouvant la démocratie et l'État de droit et celles promouvant le développement socio-économique. Les appels à proposition au titre de l'IAP devraient être planifiés de manière à éviter les déficits de financement.

1.14 La Commission européenne devrait envisager d'identifier des moyens de faciliter l'accès à ses programmes pour les organisations de la société civile de moindre envergure et de soutenir les initiatives à plus long terme.

1.15 Il convient que la Commission européenne trouve des solutions pour faciliter l'accès des partenaires sociaux aux fonds affectés à la société civile au titre de l'IAP. Des programmes spécifiquement destinés aux partenaires sociaux dans le cadre de la facilité de soutien à la société civile pourraient être mis en place. Les organisations syndicales devraient également, au titre de l'IAP, bénéficier de programmes ciblés leur permettant de renforcer leurs capacités.

1.16 Le CESE recommande vivement la participation des OSC et des partenaires sociaux dans la définition des priorités nationales en ce qui concerne l'assistance fournie par l'IAP.

1.17 Le CESE réaffirme son intérêt et sa volonté à présider, avec la Commission européenne, les réunions plénières de la société civile, qui se tiendront annuellement dans le cadre du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association.

2. Contexte de l'avis

2.1 Acteurs extérieurs au Kosovo

2.1.1 Le 17 février 2008, l'Assemblée du Kosovo a déclaré l'indépendance du pays. Les autorités kosovares se sont engagées à mettre pleinement en œuvre les dispositions prévues par la proposition globale de règlement pour un statut du Kosovo de M. AHTISAARI et ont adopté une nouvelle constitution qui reflète leur engagement. L'Assemblée a invité l'Union européenne à déployer sa mission «état de droit» (EULEX). Elle a également invité un groupe d'États⁽¹⁾ à mettre en place la

mission civile internationale (MCI) afin de superviser l'application du plan de M. AHTISAARI. Le représentant civil international (RCI) conserve la faculté d'avoir le dernier mot en ce qui concerne la législation et les décisions considérées comme contraires à la proposition de M. AHTISAARI.

2.1.2 Avec une présence militaire progressivement réduite, la KFOR, la force militaire de maintien de la paix au Kosovo sous commandement de l'OTAN, continue d'assurer la sécurité sur le territoire du Kosovo, alors que les forces de police kosovares ont repris la responsabilité de la protection de la plupart des sites culturels et religieux et de la majeure partie des frontières.

2.1.3 En juillet 2010, la Cour internationale de justice a adopté un avis consultatif sur l'indépendance du Kosovo et a considéré que la déclaration d'indépendance de cet État ne violait pas la loi internationale.

2.2 L'approche de l'UE au Kosovo

2.2.1 Sur les 27 États membres, 22 ont reconnu l'indépendance du Kosovo. Cela dit, l'absence d'un consensus européen sur le statut du Kosovo n'empêche pas l'UE d'être engagée dans ce pays. Le niveau de coopération avec les autorités kosovares des cinq États n'ayant pas reconnu l'indépendance du pays (Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne) varie.

2.2.2 Le Kosovo est partie prenante au processus de stabilisation et d'association (PSA), mais il demeure le seul pays de la région à ne pas entretenir de relations contractuelles avec l'UE, ce statut l'empêchant de conclure un accord de stabilisation et d'association (ASA). Dans le cadre du dialogue du PSA, huit réunions (sept réunions sectorielles et une plénière) ont été organisées en 2010 et 2011, comprenant notamment des consultations des organisations de la société civile, sur les principaux chapitres de l'acquis communautaire.

2.2.3 En conformité avec la résolution des Nations unies sur le Kosovo adoptée en septembre 2010, un dialogue mené grâce à la médiation de l'UE a débuté en mars 2011 entre Belgrade et Pristina. Ce dialogue vise à trouver des solutions pratiques pour la coopération régionale, le commerce, la liberté de circulation et l'état de droit (voir par. 3.3).

2.2.4 En juillet 2010, le Parlement européen a adopté une résolution sur le Kosovo dans laquelle il encourage les États membres de l'UE à renforcer leur approche commune vis-à-vis de ce pays. Le Parlement européen a fait valoir que la perspective d'adhésion à l'Union européenne constitue une incitation forte pour entreprendre les réformes nécessaires au Kosovo et a demandé des mesures concrètes afin de rendre cette perspective plus tangible, tant pour le gouvernement que pour les citoyens.

En janvier 2012, la Commission européenne a engagé avec le Kosovo un dialogue portant sur la libéralisation du régime des visas.

⁽¹⁾ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, USA.

2.2.5 Le Kosovo bénéficie de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), de l'instrument de stabilité (IdS), de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et d'autres sources de financement. Il participe également aux programmes multibénéficiaires au titre de l'IAP. Le document indicatif de planification pluriannuelle pour 2011-2013 a été adopté le 27 juin 2011. En 2011, un budget total de 68,7 millions d'euros accordé au programme annuel 2011 de l'IAP a été alloué en étroite coordination avec le ministère de l'intégration européenne et les institutions gouvernementales. L'aide de préadhésion est centrée sur le soutien à l'état de droit, les questions économiques, commerciales et industrielles et sur la réforme de l'administration publique.

2.3 *Activités du Comité économique et social européen en relation avec la société civile au Kosovo*

2.3.1 L'élargissement de l'UE et les progrès des pays des Balkans occidentaux sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne constituent l'une des priorités du CESE en matière de relations extérieures. La section spécialisée «Relations extérieures» a mis en place des outils efficaces pour réaliser ses principaux objectifs: soutenir la société civile dans les Balkans occidentaux et améliorer sa capacité à être un partenaire pour les gouvernements en marche vers l'adhésion à l'Union européenne.

2.3.2 Le groupe de contact «Balkans occidentaux», un organe interne permanent mis en place par le CESE en 2004, constitue le principal instrument pour la coordination des activités du CESE à cet égard. Le rôle du groupe de contact est aussi de suivre l'évolution de la situation politique, économique et sociale dans les pays des Balkans occidentaux et des relations entre l'UE et cette région. En outre, le groupe de contact encourage la coopération entre le CESE et les organisations de la société civile des Balkans occidentaux.

3. **L'évolution politique du Kosovo**

3.1 *Faits essentiels et principaux chiffres sur le Kosovo*

3.1.1 Fin 2011, le Kosovo avait déjà été reconnu par 86 États membres des Nations unies, dont 22 États membres de l'UE.

3.1.2 Le Kosovo, avec une population d'environ 2 millions d'habitants, est l'un des pays les plus pauvres d'Europe. La Banque mondiale estime que le produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élève à 1 760 EUR. D'après les dernières données disponibles de 2006, l'on estime que 45 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté nationale, et que 17 % des habitants connaissent une situation d'extrême pauvreté. Le Kosovo possède une grande diaspora et l'une des populations les plus jeunes d'Europe.

3.1.3 90 % de la population est constituée d'Albanais, 6 % de Serbes et de Bosniaques; les 4 % restants sont représentés par des Turcs, Roms, Ashkalis et Égyptiens. La majorité albanaise et la minorité non-serbe reconnaissent la légitimité de l'État du Kosovo. La plupart des ressortissants de la communauté serbe s'opposent aux velléités du Kosovo de devenir un État. L'écart social entre les Albanais et les Serbes du Kosovo demeure important. Les Serbes du Kosovo conservent dans les faits une forte autonomie dans le nord du pays. Sur le reste du territoire, ils se sont concentrés dans des enclaves rurales. Mises à part les motivations politiques, la question de la langue reste une cause

importante de l'isolement de la communauté serbe. Les Serbes du Kosovo vivant dans les enclaves subissent des discriminations affectant leur vie quotidienne et leurs opportunités d'emploi. Ils n'accèdent pas aussi facilement que les Albanais du Kosovo à l'administration kosovare et à divers services sociaux, tels que les hôpitaux. Leur liberté de mouvement dans le pays est limitée dans la pratique. La population serbe continue à quitter le Kosovo.

3.1.4 Dans la partie nord du Kosovo et dans la plupart des régions à majorité serbe du pays, des institutions parallèles fonctionnent depuis 1999 dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, de la justice et des services sociaux. Elles reçoivent des aides en provenance de la Serbie et sont très largement soumises à son contrôle. Une grande partie des Serbes du Kosovo continue de boycotter les élections nationales et toute coopération avec les autorités kosovares, en particulier au nord. Dans le reste du pays, les Serbes du Kosovo participent de plus en plus aux élections et sont représentés dans les institutions locales et nationales (notamment au gouvernement et dans l'Assemblée). Un processus de décentralisation prévoyant la création de nouvelles municipalités au sein desquelles les minorités ethniques devaient constituer la majorité, assorti d'un renforcement des compétences des administrations municipales, a été refusé par les communes à majorité serbe.

3.2 *Les relations avec les pays voisins*

3.2.1 Tous les pays voisins du Kosovo entretiennent d'excellentes relations avec l'Albanie. Ce pays a été très actif et continue de l'être en vue de garantir la reconnaissance du Kosovo et de militer en faveur de sa participation aux initiatives régionales.

3.2.2 Le Kosovo entretient des relations satisfaisantes avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. La délimitation de sa frontière a été finalisée et de bonnes relations diplomatiques ont pu être établies.

3.2.3 Le Kosovo et le Monténégro ont convenu d'achever le processus de délimitation de la frontière entre les deux États. Le Monténégro avait au préalable demandé que la minorité monténégrine soit reconnue dans la constitution du Kosovo avant que les deux pays ne procèdent à l'échange d'ambassadeurs et que le processus de démarcation ne soit achevé. La communauté monténégrine a finalement été reconnue dans la Loi sur les communautés et l'on s'attend à ce que les deux États établissent des relations diplomatiques dans un avenir proche.

3.2.4 La Bosnie-Herzégovine et la Serbie sont les seuls pays voisins avec lesquels le Kosovo n'entretient pas de relations politiques formelles. Les relations économiques continuent d'être asymétriques et tandis que la Serbie est le plus grand exportateur vers le Kosovo, jusqu'à récemment, le Kosovo ne pouvait exporter ses produits en Serbie. L'UE joue un rôle de médiateur pour les négociations techniques entre Pristina et Belgrade. L'agenda des négociations avec la Serbie inclut le déblocage du commerce avec le Kosovo, l'utilisation de l'espace aérien serbe, le transit de passagers détenteurs d'un passeport du Kosovo ou de véhicules ayant une immatriculation kosovare et la participation du Kosovo aux forums régionaux. À la fin du mois de février 2012, le Kosovo et la Serbie ont conclu un accord sur la coopération régionale et la gestion des passages frontaliers.

3.3 Les questions actuelles

3.3.1 L'on observe une poursuite des tensions dans les relations interethniques dues à l'instabilité dans le nord du Kosovo et au refus de la minorité serbe du Kosovo et de la Serbie d'accepter l'indépendance du Kosovo et ses nouvelles institutions. Par ailleurs, des groupes albanais du Kosovo sont hostiles à la surveillance internationale de l'indépendance du pays.

3.3.2 À la fin de juillet 2011, la tension s'est intensifiée dans le nord du Kosovo lorsque celui-ci a décidé d'imposer un embargo sur les biens serbes, comme mesure de rétorsion au boycott des biens imposé par la Serbie depuis 2008, en raison de la non-reconnaissance du cachet du bureau des douanes du Kosovo. Le déploiement unilatéral des forces de police kosovares à deux points de contrôle au nord, à la frontière serbe, a engendré des violences et a provoqué la mort d'un fonctionnaire de police kosovar. Le calme a été restauré avec l'aide de la KFOR, la force militaire sous commandement de l'OTAN.

3.3.3 En septembre 2011, la question du cachet des douanes kosovares a été résolue dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina entamé grâce à la médiation de l'UE. La mise en œuvre de cet accord a engendré de multiples blocages dans le nord. Des incidents violents ont également eu lieu. Compte tenu de la situation dans le nord du Kosovo, la Serbie a interrompu fin septembre sa participation au dialogue susmentionné et est revenue à la table des négociations fin novembre 2011.

4. La situation économique du Kosovo

4.1 L'état des lieux après le conflit

4.1.1 Avec un taux officiel de chômage de plus de 40 %, le Kosovo a le pourcentage de personnes sans emploi le plus élevé de la région, largement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne. Il y a lieu d'appréhender ces données avec circonspection, car elles sont plus basses que les données réelles, compte tenu de l'importance du secteur informel de l'économie du Kosovo. Le taux de chômage est plus élevé parmi les femmes et affecte en particulier les jeunes. Environ 30 000 jeunes entrent sur le marché de l'emploi chaque année, un rythme qu'il est impossible de soutenir avec la croissance économique actuelle. La question de la pauvreté reste également cruciale: en effet, environ 20 % de la population vit avec moins d'un euro par jour.

4.1.2 L'économie demeure largement tributaire des envois de fonds par les émigrés et de l'aide de donateurs. L'économie du Kosovo souffre des incertitudes d'après-conflit, d'une rupture des relations commerciales et d'un manque d'investissements dans les infrastructures. Alimentée par une situation d'urgence grave et un effort de reconstruction conduit grâce à l'aide de donateurs internationaux, l'économie a connu une croissance à deux chiffres au début des années 2000. Cette croissance s'est avérée non viable en raison d'un déficit très élevé des échanges commerciaux et d'une insuffisance des investissements directs étrangers (IDE). La part des investissements étrangers nets au Kosovo depuis 2007 n'a cessé de décroître, de 19 % à 7,1 % du PIB. Le secteur informel est important et le système de recouvrement des impôts est défaillant.

4.1.3 Bien que la crise financière et économique mondiale ait eu un impact relativement limité sur l'économie du Kosovo, en raison de la faible intégration internationale de ce dernier, ses conséquences néfastes se sont essentiellement manifestées par un ralentissement des envois de fonds par les émigrés et une diminution de l'exportation et des IDE.

4.1.4 L'économie du Kosovo est très largement tributaire du secteur des services (68 %), alors que les autres domaines ont une part relativement faible: 20 % pour l'industrie et 12 % pour l'agriculture. La majorité de la population kosovare vit dans des zones rurales. Les activités agricoles sont fragmentées en de petites parcelles. Il s'agit donc d'une agriculture non efficiente, principalement destinée à la subsistance. Cette situation empêche également l'établissement d'une société civile forte et représentative travaillant dans les domaines de l'agriculture et du développement rural.

4.1.5 La corruption demeure diffuse et a un impact important sur les perspectives de croissance économique du pays. Selon l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, le Kosovo est classé en 110^e position et est considéré comme l'un des États européens les plus corrompus.

4.1.6 Le gouvernement manque d'une stratégie nationale pour promouvoir le développement économique. Il devrait mettre en place cette stratégie en consultant les partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile.

5. La situation et le rôle actuels des organisations de la société civile

5.1 Le dialogue social

5.1.1 L'on estime que le nombre total des membres des organisations syndicales s'élève à environ 60 000. Le taux de syndicalisation du secteur public est très élevé, avec une estimation de 90 % des fonctionnaires appartenant à un syndicat⁽²⁾. Maintenant que la loi autorise l'établissement d'organisations syndicales dans le secteur privé, la mise en place de ces structures au niveau des entreprises constitue un enjeu essentiel de ces organisations dans les années à venir. Des enquêtes indiquent que 5,09 % des personnes déclarent leur adhésion aux syndicats⁽³⁾.

5.1.2 Le **droit du travail**, qui est entré en vigueur en décembre 2010, a été considéré au Kosovo comme l'un des textes législatifs les plus importants adoptés jusqu'à présent⁽⁴⁾. De nombreuses consultations ont eu lieu dans le cadre de l'élaboration de cette loi, principalement entre les associations des employeurs et les syndicats, mais également avec la participation de la commission spécialisée de l'Assemblée et les organisations de la société civile. Cette loi a été adoptée à l'unanimité au cours de la dernière session plénière de la troisième période législative, le jour même de la dissolution de l'Assemblée, en dépit de l'opposition réitérée par le gouvernement, inquiet de sa très lourde charge budgétaire. Les organisations syndicales ont menacé de boycotter le processus électoral si la loi n'était pas adoptée.

(2) Kushtrim, Shaipi (2011), Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe, Friedrich Ebert Stiftung, (Rapport annuel 2010 sur les relations de travail et le dialogue social dans l'Europe du sud-est: Kosovo, projet régional de relations de travail et de dialogue social dans l'Europe du sud-est, Fondation Friedrich Ebert), janvier 2011.

(3) Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), (Une meilleure gouvernance pour un meilleur impact. Un appel aux citoyens. Rapport-index CIVICUS sur la société civile Rapport analytique par pays pour le Kosovo, Fondation kosovare de la société civile (KCSF), mars 2011.

(4) Labour Law: its implementation in the first six months, GAP Policy Brief, The Institute for Advanced Studies GAP, (Droit du travail: sa mise en œuvre au cours des six premiers mois, GAP Policy Brief, Institut de Hautes études GAP), septembre 2011.

5.1.3 Le **Conseil économique et social du Kosovo** (CES) a été créé en avril 2009. Depuis sa création même, son activité a été perturbée en raison de l'opposition de la Chambre de Commerce du Kosovo et de l'Union des syndicats indépendants du Kosovo (BSPK) à la participation d'autres organisations d'employeurs (Alliance des entreprises du Kosovo) et syndicats (Confédération des syndicats libres du Kosovo – KSLK). En dépit de désaccords internes, le CES s'est réuni régulièrement.

5.1.4 Le Conseil économique et social du Kosovo manque des capacités et des ressources pour pouvoir fonctionner efficacement.

5.1.5 **Les partenaires sociaux ne jouent pas un rôle important dans le processus d'intégration européenne et de développement économique.** Le gouvernement kosovar devrait mettre en place une base juridique adéquate afin de développer le rôle et la représentation des partenaires sociaux dans les processus cités précédemment.

5.1.6 Actuellement, le ministère du travail finance des projets de partenaires sociaux, mais aucun critère ni règle de procédure transparent n'est en place.

5.2 *Le dialogue civil*

5.2.1 Les débuts de la société civile au Kosovo remontent à la fin des années 1980 - début des années 1990, à la suite de la chute du communisme en Europe centrale et orientale. En raison de la situation très particulière du Kosovo à l'époque, la société civile s'est développée en tant que composante importante d'un système global parallèle de résistance civile au régime serbe. Les principaux domaines d'activité de la société civile concernaient l'aide humanitaire et la protection des droits de l'homme, les mouvements civiques bénéficiant d'un large soutien de la société. En raison du boycott des institutions serbes par toute la population albanaise du Kosovo et en l'absence de services sociaux et de santé, la société civile s'est présentée comme le principal fournisseur de ces services ⁽⁵⁾.

5.2.2 Après la guerre, la société civile s'est adaptée rapidement afin de répondre aux nouveaux besoins, tels que ceux relatifs à l'aide d'urgence et à la reconstruction, ou aux efforts de réconciliation interethnique. Dans le contexte d'une aide financière et technique de grande ampleur provenant de donateurs internationaux, le nombre d'organisations de la société civile (OSC) s'est accru considérablement. Cependant, à l'heure actuelle, sur plus de 6 000 ONG enregistrées en 2010, moins de 10 % sont considérées comme étant actives ou partiellement actives ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), (Une meilleure gouvernance pour un meilleur impact. Un appel aux citoyens. Rapport-index CIVICUS sur la société civile Rapport analytique par pays pour le Kosovo, Fondation kosovare de la société civile (KCSF), mars 2011.

⁽⁶⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), (Une meilleure gouvernance pour un meilleur impact. Un appel aux citoyens. Rapport-index CIVICUS sur la société civile Rapport analytique par pays pour le Kosovo, Fondation kosovare de la société civile (KCSF), mars 2011.

5.2.3 À présent, les OSC du Kosovo sont confrontées à des défis semblables à ceux que connaissent d'autres pays de la région ⁽⁷⁾, dans la mesure où la plupart des acteurs de ce secteur continuent de dépendre largement des financements internationaux (l'on estime que plus de 70 % des moyens financiers des OSC proviennent de donateurs étrangers). Dès lors, les OSC sont régies en plus large mesure par les donateurs et apportent moins de réponses aux besoins de la communauté, avec une viabilité sujette à caution, dans le contexte de toute réduction possible à l'avenir des fonds internationaux alloués à la société civile. Le lien entre les OSC et les parties intéressées s'étant distendu, ces organisations font face à un problème de légitimité.

5.2.4 De nombreux donateurs ont commencé à se retirer du Kosovo et le montant total des fonds disponibles pour la société civile est en voie de contraction. La prédominance de l'aide apportée aux projets à court terme par rapport à l'aide institutionnelle à long terme rend la viabilité des ressources financières et humaines des OSC extrêmement difficile à atteindre ⁽⁸⁾.

5.2.5 En décembre 2011, la Commission européenne s'est engagée à trouver un accord sur la participation du Kosovo aux programmes de l'UE sans porter atteinte aux positions des États membres sur son statut. À cet égard, la CE et le Kosovo devraient s'assurer de la participation des organisations de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets spécifiques.

5.2.6 Les problèmes liés à la reconnaissance internationale du Kosovo ont un impact direct sur l'interdépendance de la société civile de ce pays avec les acteurs internationaux. De nombreux réseaux internationaux et européens n'acceptent pas de membres issus du Kosovo. Malgré ces obstacles, la société civile du Kosovo est représentée dans différentes plateformes régionales et européennes et bénéficie d'une exposition sur la scène internationale plus marquée que tout autre secteur du pays. La participation des organisations de la société civile du Kosovo à des programmes régionaux devrait être facilitée.

5.2.7 La Constitution de 2008 protège la liberté d'expression et de la presse, à l'exception de toute communication susceptible de provoquer une hostilité ethnique. Généralement, la société civile se considère libre de critiquer le gouvernement. Peu d'OSC ont rendu compte de restrictions ou d'attaques illégitimes de la part des gouvernements locaux ou central. Néanmoins, certains rapports dénoncent l'usage de médias proches du gouvernement à l'encontre d'actions et d'individus de la société civile critiquant le gouvernement. Bien qu'un large éventail d'organes de presse et de médias électroniques opère au Kosovo, le journalisme d'investigation, par crainte de représailles, est rare. La dépendance financière des médias de la publicité en faveur du gouvernement met en cause leur indépendance éditoriale.

⁽⁷⁾ Indice de durabilité 2010 des ONG pour l'Europe centrale et orientale et l'Eurasie, Agence américaine pour le développement international (USAID).

⁽⁸⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), (Une meilleure gouvernance pour un meilleur impact. Un appel aux citoyens. Rapport-index CIVICUS sur la société civile Rapport analytique par pays pour le Kosovo, Fondation kosovare de la société civile (KCSF), mars 2011.

5.2.8 La **loi** de base sur les **ONG** permet une procédure d'enregistrement rapide et aisée et garantit les principes essentiels d'établissement, de fonctionnement et de dissolution des ONG. En revanche, le cadre réglementaire complémentaire relatif à la société civile est considéré comme insatisfaisant: les organisations internationales d'aide publique peuvent se prévaloir d'avantages très limités, il y a peu d'exemptions fiscales destinées aux donateurs potentiels et les processus de dialogue civil ne sont toujours pas formalisés. Des lois en matière de TVA, de douanes, d'impôts sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques sont nécessaires pour déterminer les bénéfices fiscaux des ONG bénéficiant du statut d'utilité publique. La philanthropie locale en est encore au stade embryonnaire. Des changements dans la culture d'entreprise sont requis pour permettre aux dons philanthropiques d'avoir un réel impact. Pour que la viabilité financière des ONG soit assurée, un environnement adéquat est indispensable: ainsi faut-il permettre à ces organisations d'avoir accès à des fonds publics au moyen d'une législation sur le financement public et en matière d'impôts sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques.

5.2.9 La coopération avec la société civile tend à se limiter à la promotion d'initiatives législatives, alors que les efforts des OSC pour aborder les questions de la transparence et de la corruption sont moins fructueux. L'accès à l'information demeure un obstacle à la coopération entre les ONG et le gouvernement, principalement en raison d'une application insatisfaisante de la loi relative à l'accès aux documents publics.

5.2.10 **Un dialogue formel entre la société civile et le gouvernement fait défaut.** La Commission européenne devrait aider le gouvernement kosovar à créer des structures formelles de coopération avec la société civile. Les autorités publiques devraient établir des mécanismes et organes destinés à la consultation régulière de la société civile, et des fonctionnaires devraient être nommés et formés pour agir en tant que points de liaison avec les OSC.

5.2.11 Suite aux efforts des organisations de la société civile, le gouvernement a mis sur pied un projet de stratégie de coopération entre le gouvernement et la société civile. Ce projet, qui n'en est encore qu'à ses débuts, est coordonné par la plateforme CiviKos, un réseau d'OSC.

5.2.12 Il n'y a pas de mécanismes spécifiques permettant au gouvernement de conclure des contrats avec la société civile, ni de cadre juridique régissant l'octroi des rares subventions gouvernementales allouées aux ONG; ces dernières reçoivent ces aides plutôt en fonction de préférences personnelles. La Commission européenne devrait fournir une assistance technique au gouvernement kosovar dans la création de tels mécanismes.

5.2.13 En l'absence de dispositions réglementaires claires prévoyant des incitations pour les volontaires, il est extrêmement difficile pour les ONG d'attirer des individus ou des groupes à exercer des activités de volontariat. Des modèles européens de législation dans le domaine du volontariat peuvent être suggérés au gouvernement kosovar.

5.2.14 Dans le domaine de la protection de l'environnement, la coopération entre le gouvernement et la société civile devrait

être renforcée. La consultation et la participation structurelles des OSC dans les processus de décision politique et de débats publics est elle aussi nécessaire.

6. Les organisations de la société civile au Kosovo et l'IAP

6.1 L'accès aux fonds de l'IAP

6.1.1 Entre 1998 et 2009, l'aide octroyée par la Commission européenne au Kosovo a dépassé les 2,3 milliards d'euros, incluant le financement de la mission EULEX, du RSUE et du Bureau civil international. Les principaux partenaires pour la coopération bilatérale de la Commission européenne ont été l'Allemagne, la Suisse, la Norvège, la Suède (Agence suédoise internationale de coopération au développement - SIDA), les Pays-Bas, le Royaume-Uni (Département du développement international - DFID) et l'Agence USAID.

6.1.2 Conformément au document indicatif de planification pluriannuelle pour 2009-2011, adopté par la Commission européenne en 2009, quatre grandes questions transversales ont été définies, qui devront être traitées au Kosovo: la **société civile**, l'environnement, l'égalité des chances et la bonne gouvernance. Le financement de l'IAP est axé sur trois thèmes majeurs: soutenir la mise en place des critères politiques, des critères économiques et des normes européennes.

6.1.3 En tant que donatrice la plus influente en termes d'ampleur de l'assistance et de catégories de financement, l'UE dispose du potentiel pour déterminer quels sont les points importants à inscrire dans le cadre du programme et de l'aide à la promotion de la démocratie. Cela signifie également que l'efficacité de l'intervention de la Commission est essentielle s'agissant de la perception et de la légitimation de l'assistance internationale au Kosovo.

6.1.4 Dans le cadre des critères politiques, le financement de l'IAP soutient l'amélioration des capacités administratives et du renforcement des institutions au Kosovo, l'état de droit et la lutte contre la corruption et le crime organisé, la promotion des droits de l'homme et la protection de la minorité serbe et des autres minorités, et la participation au développement de la société civile et des médias publics par l'intégration des questions relatives à la société civile dans tous les programmes. **Pour la période 2009-2011, 2 à 5 % de l'enveloppe globale d'aide destinée au Kosovo a été affectée au soutien à la société civile.**

6.1.5 Bien que les moyens financiers octroyés par l'Union européenne à la société civile aient continuellement augmenté, des procédures bureaucratiques d'acte de candidature de plus en plus complexes et des montants de subventions minimums relativement élevés n'ont pas permis à la plupart des organisations de bénéficier de ces fonds. Ces mêmes conditions ont aggravé le clivage entre les petites et les grandes OSC. La langue et la technicité de ces procédures continuent à constituer des obstacles pour les OSC communautaires et pour celles sur le terrain qui aspirent à un financement de l'UE.

6.1.6 Le financement de la CE accessible à la société civile est destiné plus aux actions promouvant la démocratie et l'État de droit qu'à celles travaillant au développement socio-économique.

6.1.7 L'assistance fournie au titre de l'IAP ne soutient aucune initiative des partenaires sociaux et ne prévoit aucun programme ciblé leur permettant de renforcer leurs capacités.

6.1.8 Les inquiétudes sont toujours vives en ce qui concerne les capacités limitées des autorités kosovares à absorber les fonds au titre de l'IAP. Le gouvernement devrait impliquer les OSC dans la définition des priorités de l'assistance de l'IAP.

6.1.9 Prenant en considération le manque de dialogue structuré entre les OSC et le gouvernement au Kosovo, le CESE salue les projets de la Commission visant à financer des programmes en 2012 qui établiront des réseaux d'OSC dans le but de faciliter le dialogue avec les autorités.

6.1.10 Le CESE recommande que les appels à proposition au titre de l'IAP soient planifiés de manière à éviter les déficits de financement.

Bruxelles, le 28 mars 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
