

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde»**

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Rapporteur général: **M. IULIANO**

Le 25 juillet 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde"*

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Relations extérieures", de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu la nature urgente des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 484<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012), de nommer M. IULIANO rapporteur général, et a adopté le présent avis par 152 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la large gamme de droits couverts par les amendements du Parlement européen, plus particulièrement en ce qui concerne l'égalité homme-femme, les droits des migrants, la nécessité d'assurer l'inclusion des personnes handicapées et les droits des minorités.

1.2 Le CESE souscrit à la référence faite à l'approche holistique que l'Union devrait adopter lorsqu'il est question des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris leur indivisibilité<sup>(1)</sup>. Dans ce contexte, le CESE demande qu'une plus grande importance soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels, la protection des normes du travail consacrées par les conventions de l'OIT étant plus que jamais un pilier essentiel du développement de la démocratie.

1.3 Le CESE soutient l'inclusion du droit de travailler et de bénéficier de conditions de travail équitables et satisfaisantes, y compris la création et l'adhésion à des syndicats oeuvrant à la promotion des normes du travail fondamentales et de la responsabilité sociale des entreprises<sup>(2)</sup>. S'agissant de ce dernier point, il conviendrait de faire explicitement référence aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>(3)</sup>. Le CESE soutient par ailleurs la promotion du droit à la libre entreprise.

1.4 Dans le contexte ainsi tracé, la liberté d'association et la négociation collective devraient être mentionnées explicitement,

<sup>(1)</sup> Voir la position de négociation du Parlement européen sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde", commission des affaires étrangères, rapporteur: Alexander Graf LAMBSDORFF, paragraphe 6.

<sup>(2)</sup> Voir position de négociation du PE, Article 2, paragraphe 1, point b), alinéa ix).

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

de même que le soutien des partenaires sociaux et du dialogue social en vue de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

1.5 Le CESE se réjouit qu'une importance accrue soit accordée à l'émergence d'une société civile indépendante, élément qui contribuera au processus de démocratisation et de bonne gouvernance, y compris la responsabilité nationale<sup>(4)</sup>. Le règlement à l'examen devrait dès lors accorder la priorité au rôle des organisations de la société civile (OSC) et le renforcer (aux niveaux national, régional et international), y compris en les associant directement au dialogue politique tout au long du processus de programmation<sup>(5)</sup>.

1.6 Le CESE souscrit à la nécessité de renforcer la capacité des délégations de l'UE dans les pays partenaires, dans la mesure où elles ont de plus en plus besoin de disposer d'une expertise pertinente en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie et de se familiariser avec la question du développement de la société civile<sup>(6)</sup>. En outre, le rôle de ces délégations est crucial pour assurer la cohérence avec les autres instruments de l'UE pour l'action extérieure, comme l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) ou le Fonds européen de développement (FED en ce qui concerne le soutien national apporté à la société civile.

1.7 Le CESE s'associe à l'appel en faveur de procédures plus souples qui devraient être suffisamment accessibles pour les bénéficiaires et contribuer à réduire la charge administrative (en particulier dans des situations d'urgence)<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Voir position de négociation du PE, paragraphe 9.

<sup>(5)</sup> Voir position de négociation du PE, paragraphe 11a.

<sup>(6)</sup> Voir position de négociation du PE, paragraphe 15a.

<sup>(7)</sup> Voir position de négociation du PE, paragraphe 16d.

1.8 Enfin, le CESE rappelle qu'il doit être associé également à la programmation de l'instrument, en particulier à la programmation de la stratégie annuelle et pluriannuelle ainsi qu'à la révision et à l'évaluation à mi-parcours.

## 2. Contexte

2.1 Consulté par le Conseil sur la "Proposition de règlement instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde" <sup>(8)</sup> présentée par la Commission européenne, le CESE a élaboré le présent avis.

2.2 La proposition de règlement est actuellement examinée par le Parlement européen (PE) <sup>(9)</sup> dans le cadre de la procédure de codécision (première lecture).

2.3 Le PE a déjà proposé plusieurs amendements, qui feront l'objet de négociations avec le Conseil. Le règlement à l'examen doit être adopté fin 2013 et entrera en vigueur dès 2014.

2.4 Le règlement remplacera la base juridique actuelle de l'instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits humains (IEDDH) <sup>(10)</sup>, l'instrument financier de l'UE qui a pour objectif de soutenir les activités visant à protéger les droits de l'homme et la démocratie dans les pays tiers.

2.5 Le CESE s'est récemment penché sur ce thème et a approuvé, en 2009, un avis d'initiative sur l'IEDDH <sup>(11)</sup>, qui passe cet instrument en revue et propose des recommandations spécifiques.

2.6 Par le présent avis, le CESE entend développer lesdites recommandations en formulant de nouvelles propositions sur le règlement à l'examen et en prenant en compte les amendements présentés récemment par le PE.

## 3. Autres observations

3.1 Comme dans son précédent avis <sup>(12)</sup>, le CESE rappelle ici la nécessité d'accorder une importance accrue aux droits économiques, sociaux et culturels (DESC) dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne ainsi qu'au moyen des instruments thématiques disponibles, tels que ce nouvel instrument pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. De fait, les DESC peuvent souvent servir de point de départ à un soutien ultérieur aux droits civils et politiques. Comme la CE l'a signalé <sup>(13)</sup>, la mondialisation et de récents événements tels

que le printemps arabe ont montré que les inégalités, la discrimination et l'exploitation sont les nouveaux défis qui s'opposent à la pleine promotion des droits de l'homme. La protection des droits du travail et de tous les droits connexes sanctionnés dans les conventions de l'OIT est donc plus que jamais un élément essentiel à cet égard. Sur cette base, la liberté d'association et de négociation collective devrait être explicitement mentionnée dans le règlement l'examen, tout comme le soutien aux partenaires sociaux et au dialogue social <sup>(14)</sup> en vue de promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail <sup>(15)</sup>. Dans le même temps, le CESE souligne l'importance de promouvoir le droit au libre exercice d'une activité économique en tant que principe fondamental des droits économiques et sociaux.

3.2 Le CESE apprécie au plus haut point l'importance de cet instrument thématique qui, en raison de son indépendance, est primordial pour la préservation de l'autonomie et du droit d'initiative des OSC lorsqu'il s'agit de traiter les violations des droits de l'homme et de promouvoir et de préserver une véritable démocratie. Comme la CE l'a récemment reconnu dans sa récente communication sur "Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures" <sup>(16)</sup>, "une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique et un atout en soi. Elle incarne et favorise le pluralisme et peut contribuer à une efficacité accrue des politiques, à un développement équitable et durable et à une croissance inclusive. Elle est un acteur important de la promotion de la paix et de la résolution des conflits. En exprimant les préoccupations des citoyens, les organisations de la société civile (OSC) ont leur place dans la sphère publique, où elles portent des initiatives qui renforcent la démocratie participative." Le CESE plaide donc pour que le règlement à l'examen donne la priorité au soutien des OSC, notamment en ce qui concerne leur participation aux mécanismes de dialogue politique au niveau national, régional et mondial, durant les processus de programmation de cet instrument.

3.3 Le CESE souligne la nécessité d'œuvrer à un cadre plus cohérent pour les programmes de soutien aux OSC déployés dans le cadre des différents instruments financiers de l'UE pour les actions extérieures, tels que l'instrument faisant l'objet du présent avis, le DCI (programmes géographiques et thématiques) et le FED. Nous plaçons donc pour un renforcement

<sup>(8)</sup> COM(2011) 844.

<sup>(9)</sup> Voir position de négociation du PE.

<sup>(10)</sup> Règlement (CE) N° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde. JO L 386/1, 29.12.2006.

<sup>(11)</sup> Voir avis du CESE: *L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*, JO C 182, du 4.8.2009, p. 13.

<sup>(12)</sup> V. avis CESE, JO C 182, du 4.8.2009, p. 13.

<sup>(13)</sup> "Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – Vers une approche plus efficace." Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 886.

<sup>(14)</sup> Comme le CESE l'a déjà souligné, "le dialogue social devrait être expressément mentionné comme prioritaire en tant qu'instrument, à part entière, de la participation, de la représentation et également de la conciliation d'intérêts, en l'occurrence justement ceux des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs). Le dialogue social est une modalité permettant la rencontre des intérêts des parties, sur la base de laquelle les parties elles-mêmes trouvent un accord. Le principe d'égalité de représentation, ainsi que l'affirmation des principes de base de la démocratie, sont inhérents à un tel processus. Le dialogue social constitue donc une preuve concrète de l'exercice des libertés d'expression et d'association, qui, comme l'indique le règlement relatif à l'IEDDH, "sont indispensables au pluralisme politique et au processus démocratique". Avis CESE 53/2009, paragraphe 5.2, p. 9.

<sup>(15)</sup> À cet égard, il convient de souligner que le dialogue social a déjà été intégré au document de stratégie 2011-2013 de l'IEDDH, de même que le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, et le droit à la négociation collective a été intégré au plan d'action annuel 2011 de l'IEDDH.

<sup>(16)</sup> COM(2012) 492 final.

des mécanismes de coordination interne au cours des phases de programmation entre les organes concernés, tels que le SEAE, la DEVCO et les États membres eux-mêmes. Cela est particulièrement vrai au niveau national, où les délégations de l'UE doivent jouer un rôle crucial en vue de garantir la cohérence et la complémentarité entre les différents programmes de soutien aux OSC. Le CESE se félicite dès lors de l'initiative consistant à mettre au point des *Feuilles de route de l'UE pour un engagement avec les OSC* <sup>(17)</sup> au niveau national, ce qui devrait amorcer et garantir un dialogue structuré et une coopération stratégique qui accroîtraient la cohérence et l'impact des actions de l'UE.

3.4 Sur cette base, il est primordial de fournir des capacités adéquates au niveau des délégations afin de pouvoir pleinement interagir avec les OSC, comprendre la variété des acteurs et des rôles spécifiques de ces organisations et garantir par là une relation plus stratégique. La CE estime elle-même dans sa communication que "il est recommandé de procéder à des cartographies régulières et participatives couvrant la diversité des acteurs et comprenant les réseaux et plateformes aux niveaux national/sectoriel" <sup>(18)</sup>. Le CESE souscrit pleinement à cette approche, et rappelle la nécessité d'appuyer des régimes inclusifs et transparents de dialogue avec des OSC indépendantes et représentatives au niveau national.

3.5 Enfin, le CESE rappelle la possibilité d'être également associé à la phase de programmation de l'instrument, en particulier s'agissant de la programmation stratégique pluriannuelle et annuelle et de l'examen et des évaluations à mi-parcours. De la sorte, il sera en mesure de répercuter les résultats du travail

effectué avec ses partenaires de la société civile dans les pays tiers avec lesquels il entretient des relations privilégiées (table ronde Inde-UE, zone euro-méditerranéenne, pays ACP, Amérique latine, etc.). Il demande à être consulté également lors de l'examen et des évaluations à mi-parcours de l'instrument.

3.6 Le CESE se propose de jouer un rôle actif dans ce processus, en se basant sur sa propre expérience et sur ses "réseaux" de référence (partenaires économiques et sociaux et conseils économiques et sociaux, là où ils sont actifs et représentatifs).

3.7 Le CESE peut aussi jouer un rôle important vis-à-vis de la société civile, dans le cadre du suivi postélectoral, afin de consolider les régimes démocratiques.

3.8 Le CESE a créé il y a trois ans un comité de suivi de l'IEDDH qui a pour mission (i) de répondre aux demandes urgentes de consultation dans le cadre des nouvelles procédures mises en place pour les instruments financiers et (ii) d'assurer un suivi de la programmation et de la mise en œuvre de l'IEDDH. Le comité de suivi a également été chargé d'analyser les autres instruments au moyen desquels l'UE intervient dans les pays tiers. Il entretient une coopération efficace avec la Commission et le Parlement. Le comité sous sa forme actuelle pourrait se transformer en un sous-comité plus structuré du CESE qui serait en mesure de collaborer avec les différents programmes de soutien dont peuvent disposer les OSC dans les pays tiers au titre de différents instruments financiers de l'UE.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures, COM(2012) 492 final, p. 9.

<sup>(18)</sup> COM(2012) 492 final, p. 9.