

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le dialogue social dans les pays du partenariat oriental»

(2013/C 161/07)

Rapporteur: **M. Veselin MITOV**

Lors de sa session plénière des 18 et 19 janvier 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

*"Le dialogue social dans les pays du partenariat oriental"*.

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour et 3 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité exprime son soutien au Partenariat oriental (PO) dont l'ambition est de contribuer au développement économique et social des pays voisins à l'est de l'Europe, de consolider les institutions démocratiques et de promouvoir un socle commun de normes et de valeurs constitutives du projet européen commun.

Il rappelle de ce point de vue l'importance que représente la participation de la société civile ainsi que le rôle indispensable du dialogue social, impliquant les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et syndicats) dans la recherche d'un consensus capable de concilier les intérêts sociaux et économiques différents des entreprises et des salariés.

1.2 Le Comité souligne la spécificité du dialogue social qui doit pouvoir s'exercer aux différents niveaux et dans les différents domaines où les partenaires sociaux peuvent faire valoir des intérêts légitimes. Ceci en parallèle et en complémentarité avec un dialogue civil dont le but est de promouvoir une démocratie participative au sens large. Il rappelle que tant le dialogue social que le dialogue civil reposent sur l'indépendance des partenaires sociaux et des organisations de la société civile (OSC), et demande le respect de cette indépendance comme l'un des droits humains et sociaux fondamentaux, tels que définis par les organisations internationales et européennes.

1.3 Le Comité demande que le respect de ces droits fondamentaux, dont notamment la liberté d'association et la liberté de négociation collective soient pleinement pris en compte dans le PO. Il demande aux pays concernés de faire les efforts nécessaires pour progresser dans l'intégration des normes européennes et internationales, telles que définies par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe) et l'Organisation internationale du Travail (OIT), ainsi que dans la mise en place d'un "État de droit social". Le respect de ces normes doit dès lors faire partie des critères retenus officiellement lors de l'élaboration des "accords d'association" et de leur évaluation. Le PO pourrait ici s'inspirer de la

démarche retenue par la Commission dans l'élaboration de son "Système Généralisé de Préférence" (GSP+) au niveau commercial.

1.4 Le Comité considère que le PO devrait contribuer effectivement au renforcement du dialogue social au niveau des pays partenaires et demande, pour cela, que les structures de concertation existantes soient régulièrement consultées aussi bien au moment de la préparation que lors de l'évaluation des "accords d'association". Le Comité rappelle à ce propos que les plans d'actions proposés par le PO couvrent un ensemble de questions dans le domaine de l'énergie, des différents secteurs de la vie économique, du rôle des services publics... qui touchent de très près aux intérêts des salariés et des acteurs économiques et qui justifient une concertation non seulement au niveau de la politique économique d'ensemble, mais aussi au niveau des différents secteurs et territoires concernés.

1.5 Le Comité salue la décision du Forum de la société civile (FSC) d'ouvrir un cinquième groupe de travail consacré au dialogue social, groupe de travail qui s'est réuni pour la première fois à Stockholm en novembre 2012.

1.6 Le Comité demande que soient revus le règlement d'ordre intérieur et les modalités de sélection des OSC du FSC de façon à permettre aux représentants des partenaires sociaux de participer d'une façon conforme à ce que leurs organisations représentent dans la vie des pays concernés. Il souligne qu'une représentation équilibrée des partenaires sociaux et des autres OSC – en se référant pour cela aux trois groupes constitutifs qui coexistent en son sein – devrait permettre de renforcer la représentativité et la légitimité du FSC en tant qu'interlocuteur des autorités nationales et européennes parties prenantes du PO.

1.7 Le Comité souhaite qu'une coordination entre le FSC, ses plateformes nationales et les structures nationales de dialogue social soit établie, afin d'éviter une compétition inutile et dommageable entre les structures. Les représentants des partenaires sociaux, présents au niveau des plateformes nationales, pourraient assurer le lien entre celles-ci et les structures bipartites ou tripartites existantes.

1.8 Le Comité propose que soit créé, au sein du PO, un "panel" spécifique, centré sur la "politique sociale et de l'emploi". Ce panel, qui devrait pouvoir être animé par la DG "Emploi, Affaires sociales et Inclusion" de la Commission, serait chargé, dans l'immédiat, de mettre en œuvre un programme systématique visant à encourager les échanges et à identifier les "bonnes pratiques" entre UE et pays partenaires dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi eu égard aux objectifs définis dans ce domaine par la plateforme thématique II ("Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE"). À plus long terme, le Comité souhaite que ce panel puisse se transformer en "plateforme" thématique. Cette cinquième plateforme permettrait de traiter pleinement les questions de politiques sociales et d'emploi, dont l'importance serait ainsi reconnue à côté des quatre autres priorités définies par le PO.

1.9 Le Comité salue la création d'une "Facilité en faveur de la société civile" et d'une "Fondation européenne pour la démocratie (FED)" et il demande que la FED soit rendue opérationnelle le plus vite possible. Le Comité souhaite que, par la définition de critères objectifs et transparents, ces fonds contribuent effectivement au renforcement de la société civile et de son action, et en particulier au renforcement du dialogue social dans les pays concernés. Le financement d'une recherche sur la situation du dialogue social, pays par pays, permettant de définir des objectifs et indicateurs de progrès de ce dialogue social, pourrait trouver sa place dans les programmes de cette FED. Le Comité demande en outre qu'un programme d'ensemble, sur le modèle de "l'Initiative pour la cohésion sociale dans les pays de l'Europe du sud-est", puisse être mis sur pied pour les pays du PO.

## 2. Le Partenariat oriental et la contribution de la société civile: rétroactes

2.1 Le Partenariat oriental (PO) s'est constitué comme l'approfondissement de la Politique européenne de voisinage (PEV) à l'égard des pays voisins à l'est de l'UE (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie, Ukraine), tout comme l'Union pour la Méditerranée s'est donné pour but le renforcement de la PEV à l'égard des pays voisins au sud de l'UE, afin de d'œuvrer à "l'association politique et l'intégration économique" des six pays partenaires<sup>(1)</sup>. Ce PO fut officiellement lancé le 7 mai 2009, à l'occasion du Sommet des chefs d'État des six pays partenaires, des représentants de l'UE et des États membres, à Prague.

2.2 Le PO propose une double démarche: (1) bilatérale, conçue afin de "créer une relation plus étroite entre l'UE et chacun des pays partenaires"; (2) multilatérale, destinée à "établir un cadre dans lesquels les défis communs puissent être abordés". La Commission a proposé pour cela l'établissement de "quatre plateformes thématiques" réunissant les représentants des pays partenaires, des pays membres de l'UE et des institutions de celle-ci: (1) démocratie, bonne gouvernance et stabilité; (2) intégration économique et convergence avec les politiques européennes; (3) sécurité énergétique; (4) contacts entre les

personnes. En outre, des "initiatives emblématiques" et des "programmes de renforcement des institutions" ont été prévus pour soutenir la démarche proposée.

2.3 Le PO prévoyait d'associer à ses actions "des représentants des gouvernements et la Commission européenne, mais également d'autres institutions de l'UE, des organisations internationales (telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe), des institutions financières internationales, les parlements, les milieux économiques, les autorités locales et un large éventail de parties prenantes dans les domaines couverts par les plateformes thématiques"<sup>(2)</sup>. Il proposait notamment la mise en place d'un "Forum de la société civile" (FSC) appelé à "promouvoir les contacts entre les organisations de la société civiles (OSC) et à faciliter leur dialogue avec les autorités publiques".

2.4 Ce FSC devait favoriser la participation d'un ensemble large d'acteurs, "incluant les syndicats, les organisations d'employeurs, les associations professionnelles, les ONG, les "think-tanks", les fondations non lucratives, les OSC et réseaux nationaux et internationaux et tout autre acteur de la société civile approprié"<sup>(3)</sup>. Après un processus de sélection, organisé par la Commission et le Conseil, des OSC intéressées par y participer, le FSC s'est réuni pour la première fois à Bruxelles en novembre 2009. Il y adopta son règlement d'ordre intérieur, définit ses modalités de travail et élit un comité directeur. Il se réunit depuis chaque année en assemblée générale (Berlin novembre 2010, Poznań novembre 2011, Stockholm novembre 2012) et a encouragé la mise en place de "plateformes nationales" appelées à décentraliser son action au niveau des six pays partenaires.

2.5 Le PO, dont le Comité a, dès le départ, salué le projet<sup>(4)</sup>, a aujourd'hui quatre ans d'existence et a soutenu un ensemble de réformes extrêmement utiles dans le domaine économique, commercial, de l'énergie et de la libre circulation des personnes. S'agissant de la contribution de la société civile au PO, au travers notamment du FSC, le Comité regrette la faiblesse croissante de la participation de représentants de la société civile des pays membres de l'UE aux activités du FSC et demande qu'une réflexion soit engagée, tant au niveau du FSC que de la Commission, portant sur les mesures et les incitants à mettre en œuvre afin de corriger ce déséquilibre. Dans un avis daté du 16 juin 2011<sup>(5)</sup>, le Comité déplorait en outre que les employeurs, les syndicats et les autres organisations socio-économiques (agriculteurs, consommateurs, représentants des PME, etc.) du niveau national ne soient pas associés, ou dans une modeste mesure seulement, aux activités du FSC.

2.6 Le Comité relayait ainsi certaines préoccupations qui avaient été exprimées, de façon récurrente, par les organisations européennes et internationales d'employeurs et de syndicats.

<sup>(1)</sup> Jose Manuel BARROSO, président de la Commission européenne. Conférence de presse, 3 décembre 2008.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil européens, Partenariat oriental, 3 décembre 2008, COM(2008) 823 final, p. 14.

<sup>(3)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Avis du CESE: "Associer la société civile au partenariat oriental, JO C 277 du 17.11.2009, p. 30-36.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental, JO C 248 du 25.8.2011, p. 37-42.

Mario SEPI, président du Comité, rappelait ainsi, dans une lettre adressée en mai 2011 au Comité directeur du FSC, que le terme de "société civile" inclut non seulement les ONG et les organisations basées sur la communauté (OBC), mais aussi, les "acteurs du marché du travail (les syndicats et les employeurs) ainsi que les organisations représentant les acteurs sociaux et économiques qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens strict (par exemple: les organisations de consommateurs)"<sup>(6)</sup>.

2.7 En réponse, le FSC a accepté (1) d'assouplir quelque peu les règles de sélection des OSC qui, limitant la participation des organisations à l'assemblée du FSC à deux mandats d'un an, conduiraient à terme à la mise à l'écart des organisations d'employeurs ou de syndicats les plus impliquées, et (2) de mettre en place, en son sein, un cinquième groupe de travail, consacré au "dialogue social", ouvert, sans exclusive, aux représentants des organisations d'employeurs et de syndicats. Ce groupe de travail a été mis en place pour la première fois lors l'assemblée générale du FSC, qui s'est tenue à Stockholm, en novembre 2012.

2.8 Le FSC a en outre débattu, déjà lors de son assemblée de novembre 2011 (Poznań), des moyens de consolider son statut et de renforcer son action. Il a ainsi décidé de mettre sur pied une "Association" dotée d'un statut juridique reconnu lui permettant de participer aux programmes de coopération ouverts par la Commission pour le PO ainsi qu'un "Secrétariat permanent" capable d'assurer le travail de coordination inhérent au rôle du FSC. Il a aussi demandé qu'une "Facilité" soit ouverte afin de soutenir la société civile et les OSC. Il a en outre insisté pour que soit reconnue la participation pleine et entière de ses représentants aux différentes activités du PO – depuis les réunions des plateformes multilatérales jusqu'à celles de la Réunion Ministérielle.

### 3. Complémentarité du dialogue social et du dialogue avec la société civile

3.1 Le dialogue social est le dialogue noué entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, directement entre eux, ou communément entre eux et le gouvernement ou ses représentants (ce qui inclut les autorités régionales et/ou locales) dans le but de promouvoir le progrès économique et social et de favoriser un règlement constructif des conflits liés aux différences d'intérêts sociaux et économiques. Le dialogue social vise normalement à produire un cadre normatif, sous la forme de textes de lois ou d'arrêtés gouvernementaux, ou de conventions collectives de travail, liant les signataires et leurs mandants, mais dont la portée peut aussi, par décision du gouvernement et des partenaires sociaux, être élargie à l'ensemble des acteurs de la vie socio-économique. Il s'exerce au niveau des États nationaux selon les règles et procédures mises

en place par ceux-ci. Dans la plupart des pays de l'UE et voisins de celle-ci, il s'appuie sur l'existence de structures bipartites ou tripartites de consultation et de négociation.

3.2 Le dialogue social implique la reconnaissance de droits sociaux fondamentaux, définis par l'Organisation Internationale du travail (OIT), par la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe) et la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Elle inclut donc, par le fait même, la reconnaissance de l'indépendance des organisations syndicales et d'employeurs, et du droit des salariés ou employeurs à s'affilier à l'organisation de leur choix (Convention 87 de l'OIT).

3.3 Le dialogue civil est le dialogue que nouent ensemble les OSC et entre celles-ci et le gouvernement ou ses représentants avec pour objectif de promouvoir la démocratie participative, en s'appuyant pour ce faire sur l'expertise et l'engagement des citoyens au travers d'organisations mises sur pied par ceux-ci, soit pour défendre des intérêts déterminés, soit pour promouvoir certains objectifs ou certaines valeurs. Dans nombre de pays de l'UE ou voisins de celle-ci, le dialogue civil s'exerce au niveau national via des structures de type "conseil social et économique" ou "comité de consultation de la société civile".

3.4 Le dialogue civil exige la reconnaissance des droits civils et humains fondamentaux, notamment la liberté de s'exprimer, de s'associer et de manifester. Ces droits sont définis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

3.5 Si le dialogue social et le dialogue civil s'exercent d'abord au niveau des États nationaux, leur importance a été cependant reconnue aussi au niveau européen, où ils s'exercent selon des modalités diverses. Le Comité économique et social européen, en tant qu'organe consultatif de la société civile européenne, et notamment en raison du fait qu'il est composé à parts égales de représentants d'organisations d'employeurs (Groupe I), de salariés (Groupe II) et d'autres organisations de la société civile (Groupe III) a la "capacité de se situer à l'intersection du dialogue social et civil" et est ainsi en mesure "de faciliter le processus d'élaboration conjointe de points de vue impliquant les différentes catégories d'activité économique, sociale et civile qu'il représente"<sup>(7)</sup>.

### 4. Le dialogue social dans les six pays partenaires du PO

4.1 Le Comité a, dans plusieurs de ses avis, traité de la situation des partenaires sociaux et du dialogue social dans les six pays du PO. Il n'était pas possible, dans le cadre de cet avis, et en sachant les différences parfois importantes qui existent entre les différents pays, d'analyser la situation pays par pays. Le Comité renvoie pour cela aux précédents avis dans

<sup>(6)</sup> Lettre de Mario SEPI, Président du Comité, aux membres du Comité directeur du FSC, 19 mai 2011. Le président du CESE reprenait dans sa lettre la définition donnée par la Commission dans ses "Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées" (COM(2002) 704).

<sup>(7)</sup> Allocation d'ouverture de M. Roger BRIESCH, Président du CESE, à l'occasion du séminaire "dialogue social et dialogue civil: différences et complémentarités" tenu à Bruxelles le 10 juin 2003. La composition du CESE est définie par l'Article 300, paragraphe 2 du Traité de Lisbonne.

lesquels des développements parfois importants ont été consacrés à ces questions<sup>(8)</sup> et entend se limiter, dans les réflexions qui suivent, à mettre en évidence un certain nombre de points communs aux différents pays du PO.

4.2 Les organisations d'employeurs et de salariés existent dans les six pays partenaires. Certaines de ces organisations sont issues des organisations sociales ou économiques existant sous le régime soviétique, après un processus de "refondation" entrepris au début des années quatre-vingt-dix. D'autres ont été constituées dans la foulée du processus de démocratisation et de libéralisation économique engagé dans ces pays après la fin de l'URSS. Dans certains pays, un pluralisme des organisations s'est imposé. Dans d'autres, une seule organisation représente les employeurs (l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie) ou les salariés (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie).

4.3 L'indépendance de ces organisations vis-à-vis du gouvernement et des autorités publiques diffère de pays à pays et d'organisation à organisation. En Belarus, le régime actuellement en place n'a jamais hésité à intervenir directement dans le fonctionnement et l'activité des organisations d'employeurs ou syndicales. Dans les pays où une seule organisation d'employeurs ou de salariés existe, le monopole de fait exercé par ces organisations limite parfois significativement le plein exercice des libertés d'association et de négociation collective. Enfin, il faut noter la difficulté récurrente des gouvernements dans tous les pays de la région – et cela inclut ceux qui se réclament officiellement de la démocratie et de l'économie de marché – d'accepter l'indépendance et la légitimité propre des organisations représentatives d'employeurs ou de salariés. Ceci ne concerne d'ailleurs pas que les seuls partenaires sociaux. Les OSC critiques par rapport aux autorités publiques et leurs pratiques en font elles aussi régulièrement l'expérience.

4.4 Dans tous les pays existent des structures nationales de consultation et de concertation, en général au niveau tripartite. Des structures bipartites existent aussi au niveau sectoriel, mais de façon nettement plus disparate. L'OIT a, dans ce domaine, joué un rôle moteur, notamment à travers la mise en place de ses "programmes nationaux pour la promotion du travail décent". Si les structures existent, il n'en reste pas moins que leur fonctionnement laisse encore le plus souvent à désirer. Le dialogue social y est, de l'avis de la plupart des organisations, encore trop souvent formel, épisodique, et de surcroît fortement limité dans les questions qu'il aborde. Les structures tripartites opèrent de fait le plus souvent comme des lieux d'informations des partenaires sociaux par le gouvernement de décisions qui, dans nombre de cas, ont déjà été prises et ne sont plus modifiables. Le PO et les programmes qui l'accompagnent n'ont quasi jamais été intégrés à l'ordre du jour de ces réunions.

<sup>(8)</sup> Cf. en particulier: "La relation UE-Ukraine: un nouveau rôle dynamique pour la société civile", JO C 77 du 31 mars 2009, p. 157-163; "les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée", JO C 120 du 15 mai 2008, p. 89-95 et JO C 299 du 4 octobre 2012, p. 34-38; "La société civile au Belarus", JO C 318 du 23 décembre 2006, p. 123-127; "La participation de la société civile à la mise en œuvre des plans d'action au titre de la politique européenne de voisinage dans les pays du Caucase méridional - Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie", JO C 277 du 17 novembre 2009, p. 37-41.

4.5 Les six pays partenaires ont tous ratifiés les conventions fondamentales de l'OIT, et un certain nombre d'autres conventions importantes, même s'il existe des disparités fortes dans l'intégration par les différents pays de ces conventions (L'Ukraine a ratifié 69 conventions, dont 61 sont en vigueur; la Géorgie s'est limitée à en ratifier et appliquer 16). Les six pays ont aussi intégré les clauses les plus importantes de la Charte sociale européenne (avec certaines réserves, cependant, qui devraient pouvoir être levées, concernant le protocole des réclamations collectives). Tout cela ne signifie cependant pas, loin de là, que les droits sociaux fondamentaux y soient pleinement respectés. Outre le Belarus, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie ont fait l'objet de plusieurs plaintes auprès de l'OIT. La difficulté de la mise en place d'un État de droit dans le domaine social, le peu de considération qu'affichent un certain nombre de gouvernements à l'égard des normes européennes et internationales a des conséquences très directes sur l'exercice de la liberté d'association, le dialogue social, sur les droits sociaux et le statut des salariés en général. Il faut noter en outre, dans tous ces pays, la lenteur et souvent les dysfonctionnements de l'institution judiciaire qui s'avère incapable de "dire le droit" dans le domaine social, en temps utile et de façon suffisamment dissuasive.

4.6 En 2010, le FSC avait soutenu un projet de recherche, portant sur la situation du dialogue social dans les différents pays, proposé par la "Fondation pour le Partenariat Eurasie" (FPE). Le Comité souligne l'intérêt de ce projet, qui rejoint celui développé par la "Facilité pour une société civile" de dresser la cartographie des organisations composant la société civile dans les différents pays. Le projet initial, qui devrait associer étroitement les représentants des partenaires sociaux, devrait pouvoir s'intégrer dans cette recherche sur la société civile. Il devrait couvrir les différents niveaux du dialogue social (national, régional, local; tripartite, bipartite) et se donner comme but d'identifier les freins et les obstacles à la mise en œuvre d'un dialogue social effectif dans les différents pays. Le Comité demande que ce projet soit repris parmi les priorités des programmes auxquels le FSC devrait avoir accès.

4.7 Le FSC a élaboré, avec le soutien d'organisations de la société civile, un "Index de l'Intégration Européenne pour les pays du PO", un outil d'analyse destiné à mesurer annuellement les progrès réalisés par chacun des pays du PO tant dans leur inter-coopération que dans leur coopération vis-à-vis de l'UE. Le Comité constate cependant que si cet Index intègre toute une série d'objectifs liés au PO, il ne prend cependant que peu en considération la dimension sociale, l'emploi, le respect des libertés et des droits sociaux fondamentaux ou les progrès à réaliser dans le domaine d'un dialogue social authentique. Le Comité demande en conséquence que cet Index soit revu et complété, et demande au FSC de s'appuyer pour ce faire sur l'expertise des institutions européennes dans ce domaine. Notamment, celle du Conseil de l'Europe et les critères définis pour le "Système généralisé de Préférence" (GSP+) par la Commission dans le cadre de sa politique de coopération commerciale.

## 5. Le débat sur les questions liées au dialogue social, la politique sociale et l'emploi dans le cadre du FSC

5.1 Le Comité avait souligné dès le départ l'importance de l'association de la société civile au projet du PO. Le FSC a été mis sur pied dans cet esprit. En 2009, une sélection des OSC intéressées à y prendre part a été organisée, en se fondant sur les critères (origine géographique/ nationalité, diversité et proportionnalité, expérience dans les questions liées à l'UE, la PEV et le PO) retenus dans le "Concept Paper" rédigé par la Commission<sup>(9)</sup>. Le Comité regrette à ce propos l'absence de toute exigence propre de représentativité, qui a conduit, et ce bien que le second critère mentionne explicitement les organisations d'employeurs, les organisations syndicales et les associations professionnelles, à une sous-représentation marquée des partenaires sociaux.

5.2 Le dialogue social, la politique sociale et de l'emploi, le respect des droits sociaux fondamentaux n'ont pu jusqu'à présent être traités dans un groupe de travail propre du FSC. Certes, certaines de ces questions ont été abordées dans le cadre du groupe de travail II ("L'intégration économique et la convergence avec les politiques européennes") ou du groupe de travail I (démocratie, droits humains, bonne gouvernance et stabilité). Il est clair cependant que ces questions, s'ajoutant à un agenda déjà fort chargé, n'ont pu bénéficier de toute l'attention qu'elles requièrent.

5.3 Le Comité salue en conséquence la décision du FSC d'ouvrir un cinquième groupe de travail consacré au dialogue social, lequel ne devrait d'ailleurs pas se limiter à encourager le dialogue social au niveau des six pays partenaires mais devrait pouvoir s'intéresser surtout à la politique économique et sociale au sens large, au rôle des services publics, au fonctionnement du marché de l'emploi, à la formation professionnelle, aux conditions de travail, aux relations de travail comme telles, bref, à tout ce qui constitue normalement le contenu du dialogue social, en ce y compris la protection sociale, le respect des droits sociaux, l'égalité de genre, la lutte contre l'économie informelle, contre la paupérisation, les problèmes posés par une immigration souvent massive.

5.4 Il va de soi que, sur nombre de ces questions, le groupe de travail consacré au dialogue social devra se coordonner avec les autres groupes de travail, en particulier ceux traitant des droits humains, de la bonne gouvernance ou de l'intégration économique. Il faut ajouter que, si la composition de ce groupe de travail suppose la participation de représentants des partenaires sociaux, celle-ci doit être comprise sans exclusive: d'autres représentants, d'organisations de consommateurs, d'agriculteurs ou d'OSC actives dans la sphère sociale devraient pouvoir eux aussi y participer. Ceci vaut bien entendu aussi pour la composition des autres groupes de travail qui devraient pouvoir inclure les représentants d'organisations d'employeurs et syndicales intéressés par leur problématique.

5.5 La mise sur pied de ce cinquième groupe de travail implique la participation au niveau du Comité directeur du FSC de ses animateurs (un animateur issu de l'UE, un autre des pays partenaires), celui-ci passant ainsi de 17 à 19 membres.

Le Comité rappelle cependant que ceci ne doit pas être considéré comme une représentation suffisante des partenaires sociaux à la direction du FSC. Le Comité demande en conséquence que le règlement intérieur du FSC soit revu de façon à garantir une représentation plus adéquate des partenaires sociaux. Il serait souhaitable aussi que chaque "Groupe" - entendu ici au sens que leur donne le Comité ("employeurs", "organisations syndicales", "autres OSC") - puisse être responsable de la sélection de ses propres membres, dans le cadre de critères adaptés à la situation des organisations appartenant à chacun de ces "Groupes".

5.6 Le PO doit être une occasion de renforcer le dialogue social, ayant lieu dans les structures existant formellement dans les pays partenaires. Jusqu'à présent, le FSC a cherché à décentraliser son action à travers la mise en place de "plateformes nationales", fort actives dans la plupart des pays, mais dont le statut vis-à-vis des autorités publiques reste à définir. Il serait souhaitable que, à côté de ces "plateformes" chargées de promouvoir le dialogue civil, les structures nationales tripartites existantes soient reconnues dans leur fonction de promotion du dialogue social, et qu'un lien direct puisse être établi avec le FSC aussi bien qu'avec les "plateformes nationales". Le PO devrait, dans la même ligne, encourager les États partenaires à impliquer systématiquement les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social national, dans tout ce qui concerne les aspects sociaux et économiques liés à ses activités, ce qui inclut les "accords d'association" établis sur une base bilatérale.

## 6. Les questions liées au dialogue social au niveau du PO

6.1 En 2011, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), faisant le bilan de l'action de la PEV sur les pays se trouvant aussi bien au sud qu'à l'est de l'UE, ont proposé une "stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation"<sup>(10)</sup>. Cette stratégie nouvelle insiste à juste titre sur l'approfondissement de la démocratie, sur l'établissement de partenariats avec la société civile, mais souligne aussi la nécessité d'un soutien à apporter à un développement économique et social durable, en particulier à la croissance économique et à la création d'emplois. La Commission et le SEAE soulignent à ce propos que "la faiblesse de la croissance, la hausse du chômage et l'accroissement du fossé qui sépare les riches et les pauvres sont de nature à aggraver l'instabilité" des pays concernés. Ce qui requiert d'associer au dialogue macro-économique engagé avec les pays partenaires un "dialogue renforcé sur les politiques sociales et de l'emploi".

6.2 L'évaluation que mènent la Commission et le SEAE exprime certes la prise en compte des bouleversements qui se sont déroulés dans les pays au sud de la Méditerranée. Le constat dressé a cependant une portée plus large. Le problème du chômage, de la paupérisation, de l'économie informelle, celui de l'immigration, du trafic humain, etc. constituent une réalité à l'est aussi bien qu'au sud, une réalité dont les effets déstabilisateurs ont un impact non seulement sur les institutions politiques des pays concernés, mais aussi sur l'ensemble de la

<sup>(9)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(10)</sup> "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation". COM(2011) 303 final.

région. Le Comité, qui a exprimé en 2011 son soutien à la stratégie nouvelle proposée<sup>(11)</sup>, souhaite en conséquence que les priorités pour une croissance équilibrée et durable, porteuse de création d'emplois et d'une plus grande sécurisation sociale, soient pleinement prises en compte dans les orientations futures du PO.

6.3 Le PO inclut un certain nombre d'objectifs dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi, en relation avec sa politique "d'intégration économique et de convergence avec les politiques européennes" (Plateforme thématique II). La DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, de la Commission a mis sur pied, dans ce cadre, plusieurs activités visant à promouvoir les "meilleures pratiques" dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi. Un programme plus structuré n'a cependant pu être mis sur pied jusqu'à présent, du fait de l'opposition d'un des pays partenaires mettant ouvertement en doute l'intérêt de ces questions pour le PO. Le Comité espère que cet obstacle puisse être levé et demande aux responsables de la Commission de reprendre la discussion avec le nouveau gouvernement de ce pays afin que celui-ci adopte dans ce domaine une attitude désormais plus constructive.

6.4 Le Comité réaffirme l'importance d'une dimension sociale qui doit être traitée de pair avec la dimension économique du programme de réformes proposé par le PO. Il souhaite en conséquence que, dans l'immédiat, le "panel" proposé par la DG Emploi et Affaires sociales pour traiter des questions liées à la politique sociale et de l'emploi, soit mis sur pied. Ce panel devrait avoir pour but de promouvoir un certain nombre de normes et de "bonnes pratiques" que les pays partenaires et les représentants de l'UE s'accorderaient à considérer comme indicateurs d'un progrès social devant accompagner le progrès économique. Le FSC, à travers son cinquième Groupe de travail, devrait pouvoir être associé à ces travaux. A plus long terme, le Comité souhaite que la répartition des priorités du PO en quatre plateformes soit revue et qu'une cinquième plateforme, centrée sur la politique sociale et de l'emploi, soit dûment institutionnalisée.

6.5 L'inscription d'une politique sociale et de l'emploi parmi les priorités du PO devrait se traduire par un financement suffisant et des programmes adaptés de mise en œuvre de ces priorités. La Commission pourrait s'inspirer pour cela du programme "Initiative pour la cohésion sociale" mis en œuvre, il y a quelques années, dans le cadre du "Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est". L'objectif de ce programme consistait à intégrer mieux la dimension sociale dans le développement économique et les efforts de reconstruction dans la région, et à promouvoir pour cela des réformes du secteur social s'inspirant "des meilleures pratiques européennes".

6.6 Le Comité soutient la mise en place, décidée par la Commission et le SEAE, d'une "Facilité en faveur de la société civile" et d'une "Fondation européenne pour la démocratie" qui devraient contribuer au renforcement de la société civile, des OSC et de leurs capacités d'actions. Il insiste cependant, comme il l'a déjà fait en 2003<sup>(12)</sup> et en 2011<sup>(13)</sup>, pour que la Commission "tire les leçons des expériences acquises lors de la mise en œuvre du mécanisme de financement de la société civile pour les Balkans occidentaux, afin d'éviter un certain nombre de dysfonctionnements", et notamment de prendre mieux en compte la spécificité des partenaires sociaux aussi bien que des autres organisations d'ordre économique et social dans l'accès à ces sources de financement.

6.7 Le Comité souhaite enfin que la dimension sociale soit mieux prise en compte par les organisations qui participent déjà au PO. Il demande ainsi que le Conseil de l'Europe intègre à l'avenir, dans ses rapports et recommandations, une évaluation de la situation des droits sociaux, au regard des principes définis par la Charte sociale européenne, et des articles ratifiés ou non ratifiés par les États concernés. Il souhaite aussi que, dorénavant, une organisation comme l'OIT, en tant qu'organisation tripartite de surcroît très active dans les pays concernés, soit plus étroitement associée aux travaux du PO.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

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

<sup>(11)</sup> Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", JO C 43 du 15 février 2012, p. 89-93.

<sup>(12)</sup> Avis CESE sur "Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux", JO C 80 du 30 mars 2004, p. 158-167.

<sup>(13)</sup> Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental", JO C 248 du 25 août 2011, p. 37-42.