



Les agents sociaux et la gouvernance démocratique : le rôle des partenaires sociaux dans la consolidation de la démocratie politique et le développement de la démocratie participative



DOCUMENTOS 01|2016

**Les agents sociaux
et la gouvernance démocratique :
le rôle des partenaires sociaux
dans la consolidation
de la démocratie politique
et le développement
de la démocratie participative**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 724-2016

Colección Documentos
Número 01/2016

Primera edición, marzo 2017

La reproducción de este documento está permitida
citando su procedencia

Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
F 91 429 42 57
publicaciones@ces.es
www.ces.es

Preimpresión
Cofás, S.A.

**Les agents sociaux
et la gouvernance démocratique :
le rôle des partenaires sociaux
dans la consolidation
de la démocratie politique
et le développement
de la démocratie participative**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA RÉGION	9
1. Contexte socio-économique	10
2. Contexte politique	13
LA CONTRIBUTION DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE : CADRE CONCEPTUEL ET EXPÉRIENCES	19
1. La garantie des droits fondamentaux d'association et de liberté syndicale	20
2. La représentativité des organisations des partenaires sociaux	23
3. Le dialogue social comme instrument de gouvernance démocratique	26
LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES « NOUVEAUX MOUVEMENTS SOCIAUX »	32
LE RÔLE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE	38
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	42
ANNEXE	49

INTRODUCTION

Dès son lancement dans le cadre du Processus de Barcelone et de sa relance dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, le développement de la démocratie, de la stabilité et la prospérité partagées a constitué le fondement du partenariat euro-méditerranéen, principal objectif visé par les instruments de la coopération euro-méditerranéenne.

Les objectifs de consolidation démocratique, de développement économique et de cohésion sociale sur les deux rives ont également constitué la base du travail commun assumé par les CES et les institutions similaires de la région, comme cela a été mis en exergue dans les différents Sommets économiques et sociaux organisés, ainsi que dans les analyses, les débats et les propositions conjointes qui ont été présentés aux institutions et aux gouvernements.

La participation et la contribution des organisations en charge des intérêts économiques et sociaux dans la gouvernance démocratique sont également des valeurs largement partagées par bon nombre de modèles sociaux et de politiques des pays de la région euro-méditerranéenne. Cependant, les effets de la crise financière et économique de 2007 – qui a eu un profond bien qu'inégal impact dans les économies et les sociétés de la région ainsi que dans certaines politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics – ont provoqué d'importantes tensions sociales qui ont remis en question, dans de nombreux cas, la valeur du dialogue et de la concertation sociale, ainsi que le rôle des partenaires sociaux dans la mise en place des politiques publiques, entraînant ainsi la détérioration des dynamiques de la démocratie participative.

Par ailleurs, les processus politiques enclenchés depuis la fin de 2010 dans un grand nombre de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (pays partenaires méditerranéens, PPM), dont certains ont débouché sur d'importants conflits ou drames humanitaires, ont fait place à des dynamiques et des scénarios caractérisés dans certains de ces pays par une forte dose d'incertitude au niveau des objectifs tant souhaités de transition et de consolidation de la démocratie et du pluralisme politique. Dans ces scénarios, une bonne partie des organisations de la société civile des PPM, des organisations patronales, des syndicats et autres organisations économiques et sociales, déjà fortement handicapés et limités dans le développement de leur activité, a dû affronter des circonstances extrêmement difficiles.

A la lumière de ces faits il semble nécessaire, dans la situation actuelle, de stimuler et de mettre en valeur le rôle des organisations des partenaires sociaux dans les

transitions politiques, la consolidation démocratique et le développement de systèmes démocratiques participatifs et de qualité. Les partenaires sociaux ont un important rôle à jouer pour aider à diriger ces processus, de par leur capacité d'organisation et de participation, ainsi que de recherche d'accords, pour la promotion d'un développement économique et social équilibré, aspect indispensable pour la consolidation et l'approfondissement des démocraties.

La Déclaration finale du dernier Sommet Euromed des Conseils économiques et sociaux et Institutions Similaires, tenu à Barcelone les 11 et 12 novembre 2013 attirait l'attention sur la création et le développement de nouvelles organisations indépendantes de la société civile malgré des circonstances difficiles dans de nombreux pays de la région, et soutenait les efforts fournis en vue de promouvoir un dialogue national avec les gouvernements et consolider les transitions politiques. Elle attirait également l'attention sur le manque de garanties des libertés fondamentales – comme celles de réunion, d'association et d'expression – et sur des pratiques d'obstruction aux organisations économiques et sociales de la part de certains gouvernements, et elle exhortait à promouvoir le dialogue social.

Dans ce contexte de préoccupations, le Sommet Euromed a approuvé l'élaboration d'un rapport sur Les agents sociaux et la gouvernance démocratique : le rôle des partenaires sociaux dans la consolidation de la démocratie politique et le développement de la démocratie participative, sous la direction du CES d'Espagne avec la collaboration du Comité économique et social européen et du Conseil économique et social du Maroc.

L'idée de gouvernance englobe l'ensemble des institutions, des organes, des règles et des procédures qui permettent une prise de décisions efficace et efficiente dans des structures complexes où la coordination de nombreux instruments, niveaux et acteurs est indispensable. En ce sens, la gouvernance est indissociable du principe démocratique, car elle sous entend la reconnaissance et l'incorporation de ces conditions complexes, multipolaires et coordonnées aux systèmes politiques fondés sur la reconnaissance et la garantie du pluralisme idéologique de la société et sur les conflits d'intérêts qui l'agitent.

La participation des organisations de la société civile est l'une des dimensions de la gouvernance, comme le reconnaissent les institutions supranationales telles que la Banque mondiale, qui analysent et diffusent des indicateurs de mesure sur cette gouvernance. L'ouverture à la participation des agents sociaux, dans les structures de gouvernance démocratique, aux processus de prise de décisions par la voie du dialogue et de la consultation est liée au concept plus avancé de démocratie participative. Celle-ci est considérée, à son tour, comme un facteur clé du développement humain dans le cadre international représenté, dans ce domaine, par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Les rapports approuvés dans les différents Sommets euro-méditerranéens de CES ont constaté à plusieurs reprises un clivage social et économique persistant entre les

deux rives de la Méditerranée et cela malgré les progrès enregistrés ces dernières années dans la plupart des PPM en matière de croissance économique et dans des domaines comme l'éducation. Parallèlement, dans certains pays de l'Union européenne et des PPM surgissent des tendances, accentuées par la crise, à augmenter l'inégalité et le risque d'exclusion de groupes importants de la population qui menacent ou empêchent la cohésion sociale. Ces tendances et ces risques procèdent pour la plupart du problème majeur du chômage et de l'énorme défi de création d'emploi à un rythme capable d'absorber aussi bien les chiffres importants de chômeurs existants, en particulier dans certains pays de l'UE, que l'arrivée dans les années à venir d'un nombre important de jeunes du fait de la structure démographique des PPM.

La gouvernance démocratique et participative devrait fournir, dans ce contexte, le cadre institutionnel et de procédures destinés aux politiques efficaces et transparentes dans tous les pays de la Région euro-méditerranéenne afin d'atteindre, à moyen terme, des objectifs de croissance durable, de bien-être social et de développement inclusif que le partenariat euro-méditerranéen doit se fixer.

L'analyse des politiques nécessaires pour avancer dans ces objectifs a été le sujet de précédents rapports conjoints. Le présent rapport se propose de passer en revue les conditions nécessaires à la participation des partenaires sociaux, des organisations syndicales et patronales et autres organisations de la société civile dans les politiques publiques dans un cadre avancé et consolidé de gouvernance démocratique.

Cela passe, bien entendu, par la garantie de la reconnaissance, du respect et de l'exercice effectif des droits fondamentaux, en particulier des droits d'association et de liberté syndicale. Cela exige également d'avoir des organisations véritablement représentatives et, par conséquent, des cadres clairs de mesure et d'accréditation de la représentativité. Pour atteindre ces objectifs, il faut revitaliser et encourager le dialogue social face aux dérives qui tendent à réduire son espace et son rôle, sous l'effet de la crise et au nom de l'urgence et de l'efficacité dans la prise de décisions. Le dialogue social a été un composant fondamental dans l'expérience de nombreux pays et dans le processus d'intégration européenne, où il a été institutionnalisé, il devrait donc continuer à jouer un rôle essentiel. Pour toutes ces raisons, il convient d'adopter des politiques qui permettent de promouvoir les organisations des agents sociaux et de renforcer leurs capacités, un domaine où les structures et les ressources de la coopération euro-méditerranéenne peuvent et doivent offrir des contributions significatives.

En réponse à la commande susmentionnée, ce rapport est soumis à votre analyse, débat et, le cas échéant, approbation au Sommet Euromed des CES et Institutions Similaires qui se tiendra à Bruxelles les jours 30 Novembre et 1 Décembre de 2015.

CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA RÉGION

1. Contexte socio-économique

La région euro-méditerranéenne affiche certains indicateurs socio-économiques qu'il convient de rappeler comme point de départ, car ils illustrent la persistance d'écart entre les deux rives qui peuvent conditionner objectivement, et de fait ils influent, les processus et les dynamiques de la gouvernance démocratique¹.

D'un point de vue démographique, les différences entre les PPM et les pays européens sont importantes, en particulier en ce qui concerne le taux de croissance de la population et leur structure par tranche d'âge. Malgré la chute de la fécondité et l'amélioration de l'espérance de vie enregistrées dans les PPM ces dernières décennies, ils présentent encore un profil démographique jeune contrastant clairement avec le profil vieilli des pays de l'Europe. Bien qu'à l'heure actuelle la population en âge de travailler présente un poids similaire sur les deux rives de la région euro-méditerranéenne, il est vrai que dans les PPM la population ayant moins de 15 ans est quasiment le double du taux européen, le poids de la population de plus de 64 ans représente un tiers par rapport au taux de l'Europe et, parmi la population potentiellement active, les groupes plus jeunes sont les protagonistes. Outre leur structure démographique jeune, la croissance de la population dans les PPM est supérieure à celle des pays de l'UE². Et bien plus important, contrairement à ce que

Un clivage persistant qui peut conditionner la gouvernabilité démocratique des pays de la région

NOTES

- 1 La situation socio-économique de la région euro-méditerranéenne décrite dans ce chapitre est abordée avec plus de détails statistiques dans d'autres rapports conjoints présentés au cours de Sommets euro-méditerranéens des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires tenus précédemment. Ce document fait référence à ces rapports dans la mesure où aucun changement important n'a été enregistré dans les grandes tendances recueillies. Voir, parmi les plus récents, le rapport sur *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la région euro-méditerranéenne* (2014), le rapport conjoint sur *Les jeunes et l'emploi dans la région euro-méditerranéenne* (2013), et le rapport conjoint sur *La formation professionnelle comme facteur de compétitivité et de création d'emploi : priorités des agents économiques et sociaux* (2010).
- 2 En effet, leurs niveaux de fécondité sont plus élevés et interviennent dans une population fertile plus nombreuse qui se traduit par une plus grande natalité, d'une part et d'autre part leur espérance de vie, bien que plus faible, a beaucoup augmenté ces dernières années en réduisant considérablement le taux de mortalité de la population. Par conséquent, malgré l'intensité des émigrations des PPM, leur croissance démographique est supérieure.

l'on espère en Europe, dans les PPM nous prévoyons au cours des prochaines décennies³, une augmentation importante de la population en général et de la population potentiellement active en particulier. Cette pression démographique se traduira par une demande supérieure en éducation, emploi, logement, eau, énergie et transport, entre autre ressources, dont l'approvisionnement dépendra en grande mesure du développement économique, social et politique des PPM.

Les PPM ont réalisé ces derniers temps un important effort de croissance économique, en enregistrant une croissance moyenne annuelle du PIB supérieure à celle de l'Europe ; et ce, malgré le ralentissement dû à la crise économique internationale et aux événements socio-politiques des dernières années qui se sont traduits par une réduction de la demande et des investissements étrangers ainsi que par des transferts de fonds de l'étranger. Rappelons aussi qu'une des entraves à une plus grande expansion économique dans les PPM est toujours le manque de progrès réalisés en ce qui concerne l'intégration économique et commerciale entre les pays de la rive sud de la Méditerranée, ce qui empêche à l'échelle régionale le développement de stratégies potentiellement attrayantes pour les investissements⁴.

Malgré la croissance économique accumulée dans les PPM ces dix dernières années, une brèche socio-économique importante persiste par rapport à l'UE. Les indicateurs tels que le Revenu national brut par habitant ou l'Indice de développement humain sont encore très loin des valeurs observées dans la plupart des pays européens. Parmi les facteurs qui ont empêché un impact social supérieur au niveau de la croissance économique des PPM, nous pouvons souligner l'augmentation de la population et, en particulier, la difficulté à créer de l'emploi à un rythme suffisant pour mettre fin à l'exclusion socio-professionnelle existante et absorber l'arrivée chaque année de millions de jeunes en âge de travailler. Dans ce contexte, la pression démographique prévue pour les prochaines décennies sera un défi pour les PPM.

Les marchés du travail des PPM se caractérisent, en général, par un taux d'activité féminine très bas⁵, un taux de chômage fort élevé parmi les jeunes et les femmes, et un taux élevé d'emploi vulnérable. Avec les progrès au niveau de l'enseignement⁶, l'accès à l'éducation n'est plus la principale raison d'exclusion dans les PPM. À l'heure

3 United Nations, *World Population Prospects, 2012 Révision*.

4 Voir le rapport conjoint sur *Le développement de l'esprit entrepreneurial, l'innovation et la créativité dans la région euro-méditerranéenne* (2011).

5 Dans les PPM, les systèmes de protection sociale sont insuffisants ou inexistantes. Dans la pratique, la famille élargie est le principal moyen de soutien des chômeurs ou des sous-employés. Les soins et le travail non rémunéré de la famille sont toujours un facteur important pour maintenir la cohésion sociale, ce qui a des conséquences importantes au niveau de la participation des femmes sur le marché du travail.

6 Au cours des dernières décennies, les PPM ont fait d'importants progrès en matière d'éducation. Actuellement, la participation dans l'enseignement primaire atteint déjà des niveaux similaires à ceux de l'UE. Cependant, le taux de participation des PPM dans le secondaire est inférieur et dans l'enseignement supérieur, la distance par rapport à l'Europe est encore plus grande. Par ailleurs, au cours de ces dernières années, les PPM ont beaucoup progressé en matière d'égalité entre hommes et femmes en

actuelle, cette exclusion intervient plus fortement au niveau professionnel, bien que l'émigration et l'économie informelle soient des mécanismes d'ajustement importants.

L'UE, pour sa part, a enregistré une forte croissance économique avec des effets positifs en termes d'emploi, néanmoins interrompus par la dernière crise économique dont les effets s'en ressentent encore. Ce n'est pas par hasard que les résultats atteints par l'économie européenne en termes de croissance, ne permettent pas d'affirmer que la crise connue depuis 2008 soit surmontée. En effet, la reprise économique commencée au cours du second trimestre 2013 est encore fragile et cette relance économique reste encore faible dans de nombreux États membres. Précisément, comme le prévoit la Commission européenne elle-même, la reprise économique sera lente en 2015, car les effets de la crise se dissiperont graduellement et des niveaux élevés de chômage et de dette⁷ seront encore enregistrés.

Par ailleurs, il faut prendre en considération que les perspectives de l'économie mondiale sont moins favorables et que les risques géopolitiques ont augmenté à la suite des conflits survenus à la frontière Est de l'UE, des conflits qui entraînent des menaces à la stabilité et la gouvernance, et qui peuvent créer des difficultés et des déséquilibres au niveau de la politique européenne de coopération étrangère.

Malgré tout, au sein de l'Union européenne, la préoccupation est axée sur certains pays de la rive de la Méditerranée. Les perspectives de ces pays sont peu prometteuses à court et à moyen terme, avec des marchés de travail qui ont vu leur emploi gravement érodé et leurs taux de chômage s'élever, en particulier parmi les jeunes.

Il faut souligner, aussi bien dans les PPM qu'au sein de l'UE, que la crise a mis en relief les limites des modèles de croissance qui ont été développés ces dernières décennies, peu durables non seulement du point de vue strictement économique mais aussi du point de vue social car insuffisants pour lutter contre la pauvreté et réduire de manière résolue les inégalités sociales. Ainsi, le développement économique et social des PPM s'est révélé insuffisant pour améliorer le niveau de vie de la population, en particulier parce qu'il n'a pas été distribué de façon équitable, qu'il n'est pas arrivé à toucher la population la plus vulnérable, ce qui a conduit en dernière instance à des niveaux d'inégalité sociale et de pauvreté extrême (personnes vivant avec moins de deux dollars par jour). L'accès de la population aux biens et aux services de première nécessité, tels que l'eau potable, l'énergie et les aliments est très limité ce qui, combiné à la forte hausse des prix des services de première nécessité et à la suspension des allocations et des aides dans le cadre des stratégies de réformes économiques, a exacerbé les tensions sociales dans la zone⁸.

Un défi commun à la région : vers une croissance inclusive et le renforcement de la gouvernabilité

ce qui concerne l'accès à l'éducation, en particulier dans le primaire et le secondaire. Néanmoins, des différences importantes persistent et elles sont, en général, supérieures à celles enregistrées dans l'UE.

7 European Commission, *European Economic Forecast*, Autumn, 2014.

8 Pour plus d'informations, voir: *European Commission, EuroMed-2030*, 2011.

Depuis le début de la crise économique, les niveaux de pauvreté relative et d'inégalité ont augmenté au sein de l'UE, bien qu'avec des différences notoires selon les pays. Les systèmes de protection sociale, fortement développés dans certains cas, ont servi de stabilisateurs automatiques, en particulier pendant les premières années de la crise. Cependant, face à l'intensité et la persistance de la crise, parallèlement au développement de mesures d'ajustement dans les politiques à forte valeur redistributive, ces systèmes se révèlent insuffisants pour affronter l'augmentation de la population en situation de pauvreté et d'exclusion. Il s'agit des facteurs les plus extrêmes de l'aggravation des conditions de vie de la population dans une crise économique qui dure déjà depuis plus de cinq ans et qui menace de rendre chroniques des situations de pauvreté qui n'étaient que conjoncturelles jusqu'à présent.

Les défis socio-économiques que doit affronter la région euro-méditerranéenne exigent, si nous voulons atteindre les objectifs d'équité et de développement inclusif, qu'ils soient abordés avec fermeté et coordination. Il est donc nécessaire de lancer sans plus attendre des politiques publiques dans de nombreux domaines, dans une perspective intégrée et en s'appuyant sur le renforcement des canaux de participation des agents économiques et sociaux.

2. Contexte politique

Cadres politiques en transformation dans les pays partenaires méditerranéens (PPM)

À la suite des événements sociaux et politiques qui ont commencé à la fin de l'année 2010, et qui se sont développés et étendus dans une grande partie des PPM, bon nombre de ces pays sont entrés dans une phase de transformation socio-politique.

Certains pays ont mis fin au régime autocratique existant et un processus de transition politique a été amorcé, de façon différente il est vrai : il a pu être développé dans certains cas et freiné dans d'autres. Dans certains pays, un processus de réformes politiques et d'ouverture démocratique a été lancé tandis que dans d'autres pays, des mesures ont été prises pour satisfaire certaines demandes des citoyens. Par ailleurs, des conflits armés persistants se sont déclenchés dans certains pays provoquant des catastrophes humanitaires qui continuent à caractériser le scénario socio-politique. Les différences sont importantes selon les pays. Mais la situation politique dans la plupart de ces pays se caractérise, dans une plus ou moins large mesure, par le conflit, le changement ou l'incertitude.

Et ce panorama se reflète dans la perception que ces sociétés ont de certains aspects essentiels de la gouvernance, comme le mettent en exergue certaines analyses internationales. Ainsi, par exemple, la Banque mondiale diffuse six indicateurs qui recueillent la perception de la société sur les principales dimensions du concept de

gouvernance⁹ et permettent de confirmer les transformations connues ces dernières années par les PPM, en situant un point d'inflexion clair (graphique 1 de l'annexe) entre 2010 et 2011. L'indicateur Se faire entendre et rendre des comptes permet d'observer, en termes généraux, des progrès remarquables à la suite des succès emportés dans de nombreux PPM par la mobilisation des citoyens. Malgré tout, cette dimension de la gouvernance est toujours peu importante dans la plupart des pays. Le chapitre Contrôle de la corruption, qui avait atteint en 2011 la plus basse valeur moyenne des dix dernières années, à quelques exceptions près, se trouve encore à des niveaux bas bien que des signes d'amélioration commencent timidement à pointer. Au contraire, dans le domaine concernant La stabilité politique et l'absence de violence/terrorisme, le recul est notoire, ce qui peut être lié à la situation d'instabilité politique que doivent affronter de nombreux PPM. Et comme il fallait s'y attendre dans ce contexte, les indicateurs d'Efficacité du gouvernement, de qualité du cadre réglementaire et de l'État de droit, qui étaient déjà à des niveaux bas, se sont considérablement aggravés.

Ainsi donc, dans les six dimensions de gouvernance analysées, les PPM sont clairement éloignés de la situation de l'UE, où les indicateurs signalés se maintiennent de façon plus stable et à des niveaux bien plus élevés durant les dix dernières années.

Par ailleurs, une source de démoscopie comme l'Enquête mondiale sur les valeurs montre dans les résultats concernant la dernière étape (2010-2014)¹⁰ – malgré une certaine méfiance de la population à prendre part à certaines formes d'action politique comme, par exemple, signer une pétition, participer aux manifestations pacifiques ou aux grèves¹¹ – qu'une grande majorité de personnes considère qu'un système politique démocratique serait une « très bonne » ou « assez bonne » manière de gouverner le pays¹². Et c'est probablement cette forte aspiration sociale de fond opposée à l'autoritarisme et à la demande inhérente d'ouverture qui est à la base des intenses mobilisations survenues ces dernières années dans certains PPM.

Ces mobilisations répondent à divers facteurs, certains de base comme la situation socio-économique détériorée associée à des structures de pouvoir autoritaire, et d'autres liées aux possibilités réelles d'organisation tels que l'amélioration des sources

9 Ce sont des indicateurs synthétiques qui combinent les avis d'un grand nombre d'entreprises, de citoyens et d'experts provenant de diverses sources de données (plus d'informations sur l'élaboration de ces indicateurs à <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>). Ces six indicateurs sont : « Se faire entendre et rendre des comptes », « Stabilité politique et absence de violence/terrorisme », « Efficacité du gouvernement », « Qualité du cadre réglementaire », « État de droit » et « Contrôle de la corruption ». Pour une définition détaillée de chaque indicateur voir les notes du graphique correspondant de l'annexe.

10 Pour tous les PPM considérés : Algérie (2014), Égypte (2012), Jordanie (2014), Liban (2013), Libye (2013), Maroc (2011), Palestine (2013), Tunisie (2013), Turquie (2011).

11 Le taux de personnes des PPM qui, en moyenne, déclarent « ne le ferait jamais » dépasse 60% dans les trois formes d'action politique mentionnées (tableau 1 de l'annexe), ce qui indique de nouveau une différence significative par rapport aux pays de l'UE.

12 Plus de 70 % de la population, pourcentage dépassant 80 % dans de nombreux pays (tableau 2 de l'annexe).

d'information et de communication disponibles et surtout le tissu associatif existant. Il faut souligner l'importance de ce tissu associatif, car la poursuite et l'intensité des manifestations citoyennes auraient été impossibles sans l'articulation de stratégies entre les divers agents sociaux (organisations patronales, syndicats et autres organisations socio-économiques) et d'autres acteurs de la société civile (organisations des droits de l'homme, mouvements de jeunes, organisations de femmes, ONG de développement, etc.) qui, par-delà leurs différences, ont convergé pour réclamer un pluralisme politique plus important.

Les organisations des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile jouent donc un rôle clé dans les processus de transformation socio-politique. Mais le contexte politique actuel offre autant de défis que d'opportunités pour consolider le tissu associatif dans des structures légitimement représentatives, responsables et indépendantes, capables de contribuer à ces fins.

Les passerelles entre les organisations de la société civile sont l'une des clés du succès des mobilisations qui ont encouragé, depuis la fin 2010, d'importants changements. Néanmoins, divers facteurs réduisent les capacités des organisations à réaliser leur activité et à développer des initiatives de dialogue et de collaboration, parmi lesquels la capacité matérielle propre des organisations, les cadres législatifs et la pratique des autorités ou encore les clivages qui divisent la société civile.

Sans aucun doute, il s'agit d'un panorama complexe mais les instruments du partenariat euro-méditerranéen devraient au moins renforcer la coopération dans ce domaine, en soutenant la capacité des organisations des agents sociaux et économiques afin de contribuer de manière décisive à la configuration de sociétés plurielles, à la consolidation de la démocratie politique et au développement de la démocratie participative.

Par ailleurs, et avec une problématique différente, l'Union européenne offre un panorama socio-politique bien différent de celui qui existait avant la crise. En ce qui

Contexte socio-politique de l'Union Européenne (UE)

concerne son système institutionnel, il est indéniable que le Traité de Lisbonne a supposé une réforme de grande portée, avec des changements importants pour avancer dans l'intégration et la démocratisation¹³. Cependant, l'ampleur de la crise a mis en exergue, entre autres aspects, l'insuffisance de la réforme institutionnelle mise en place, une incapacité à prendre des décisions communautaires rapides et efficaces, et une aggravation des déficits démocratiques. L'ensemble donnant lieu à l'éloignement des citoyens des institutions communautaires et à un manque d'identification avec le projet d'intégration européenne¹⁴.

13 C'est ainsi que, parmi d'autres aspects, le pouvoir du Parlement européen a été élargi, en étendant les matières soumises à la procédure législative ordinaire (codécision). La majorité qualifiée a été aussi étendue aux domaines des politiques où l'unanimité était exigée auparavant pour la prise de décisions, ce qui permettra d'avancer dans l'intégration tout en évitant des situations de blocage.

14 Récemment, le CES d'Espagne a analysé les progrès, les lacunes et les problèmes de gouvernance de l'UE dans deux rapports : Le rapport 3/2012 sur *Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea*

Dans le contexte de la crise, des décisions communautaires très importantes ont été prises afin de concevoir un nouveau cadre politique et institutionnel fondamentalement lié à la gouvernance économique. Cela a conduit à la création de nouveaux mécanismes au niveau européen et à la mise en place de mesures complexes pour répondre en partie à la crise. Malgré tout, ces mesures semblent avoir été élaborées au fil des événements, sans réflexion profonde sur l'élaboration d'un nouveau modèle institutionnel qui serait plus performant, avec un processus de prise de décision plus souple et plus démocratique, et sur une coordination plus étroite, plus intense et efficace des politiques économiques communautaires. Nous sommes donc en présence d'un processus évolutif d'adaptations et de réformes, imparfait et asymétrique en ce qui concerne le rythme et la portée de ces politiques.

Dans ce contexte, nous constatons aussi un certain manque de leadership politique, économique et social de l'Union (déseuropéanisation), remplacé par la pression des États membres et la défense de politiques nationales dirigées par certains États (renationalisation). Ceci a entraîné une perte de légitimité des institutions et même du projet européen en soi.

Remarquons également que ce processus n'a pas bénéficié, au niveau européen, d'une présence et d'une influence suffisante de la part des partenaires sociaux dans la réalisation et le suivi des objectifs économiques de l'Union européenne, ni dans le développement d'une nouvelle gouvernance économique pour l'euro-zone, ni dans la définition des principales recommandations et mesures structurelles contre la crise adoptées par des instances communautaires.

De plus, les nouveaux mécanismes de gouvernance économique envisagés dans le scénario actuel de crise provoquent un effet indirect de réduction du rôle des organisations syndicales et patronales au niveau européen par rapport au processus de prise de décisions, ce qui ne correspond pas aux caractéristiques spécifiques de l'important projet européen d'intervention en matière de dialogue social exprimé dans les Traités. Cela a conduit les partenaires sociaux à encourager une participation plus active de leur part dans la coopération économique et dans la gouvernance de l'UE¹⁵.

L'absence d'architecture politique et institutionnelle appropriée pour prendre des décisions judicieuses et conjointes ou coordonnées sur les questions communautaires importantes a provoqué une profonde détérioration de la qualité et du fonctionnement de la démocratie européenne (déficit démocratique) qui s'est diffusé au niveau des

*y crecimiento, et le rapport 01/2014 sur *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012.**

15 Rappelons à ce propos que c'est l'une des demandes des partenaires sociaux européens depuis la mise en œuvre de la Stratégie européenne 2020 et des mécanismes ultérieurs de coordination économique, comme ils l'avaient déjà manifesté dans leur Déclaration conjointe sur la Stratégie européenne 2020 ((CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, du 4 juin 2010) et plus récemment, dans une proposition conjointe destinée expressément à faire des propositions dans ce domaine (BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013).

citoyens sous forme de désaffection de leur part envers l'Europe, ou même de crise «d'identité collective européenne», ce qui pourrait constituer un problème social important ainsi qu'un risque pour la gouvernance même du projet européen.

Actuellement, les Européens ont perdu dans une très large mesure toute la confiance et tout intérêt pour l'Union européenne et ses institutions¹⁶, y compris pour le projet européen en soi, du fait essentiellement de mécanismes communautaires insuffisants pour gérer la sortie de la crise.

La désaffection envers l'Union est clairement confirmée par les résultats des sondages réalisés dans ce domaine auprès des citoyens européens par les instances communautaires (Eurobaromètre). Ils constatent une perte de confiance notoire des citoyens européens envers les principales institutions communautaires depuis le début de la crise économique. Ainsi, le taux de citoyens européens qui ont confiance dans la Commission européenne est passé de 52 % en 2007 à 35 % en 2013. La baisse du niveau de confiance des citoyens dans le Parlement européen est aussi préoccupante, elle atteint à peine 40 % contre 56 % pendant la période précédant la crise et la baisse de confiance en la Banque centrale européenne est passée de 53 % à 34 % pendant la même période (graphique 2 de l'annexe).

Parallèlement à cette perte de confiance dans les institutions européennes, l'insatisfaction quant au fonctionnement de la démocratie de l'UE a également augmenté. La population insatisfaite du fonctionnement de la démocratie dans l'UE est passée de 32 % en 2007 à 46 % en 2013, tandis que le pourcentage de population satisfaite a diminué jusqu'à 43 %, alors qu'avant la crise, elle avait atteint jusqu'à 52 % (graphique 3 de l'annexe). Ces chiffres montrent que la démocratie de l'UE a connu, ces dernières années de crise, un important déclin, le taux des insatisfaits du fonctionnement de la démocratie est supérieur, ce qui contraste avec la période antérieure où les citoyens européens étaient majoritairement satisfaits de la démocratie.

Suite aux effets de la crise économique, les citoyens sont devenus très sceptiques quant au projet européen car ils ne se sentent pas représentés et ils considèrent, en outre, que l'Union européenne n'affronte pas efficacement cette crise aux vues des problèmes de gestion et de gouvernance macro-économique qui sont apparus. En d'autres termes, les citoyens européens ont le sentiment d'appartenir à une communauté qui se montre incapable de surmonter la crise et de générer une transformation sociale et économique qui puisse apporter le bien-être social, tout en garantissant un bon fonctionnement démocratique de l'UE.

Mais ce malaise envers le fonctionnement de la démocratie et des institutions s'est également propagé au niveau national. En 2013, près de 52 % de la population européenne se montrait insatisfaite du fonctionnement de la démocratie de son pays, alors

16 Ceci se concrétise par une citoyenneté européenne qui ne s'implique ni pleinement ni activement dans les questions communautaires. Il convient donc de signaler que la participation aux élections a systématiquement diminué depuis les premières élections européennes directes de 1979.

que ce pourcentage était bien plus bas dans les années préalables à la crise, il variait autour de 39 % (graphique 4 de l'annexe).

Cette situation s'accroît dans les pays européens les plus frappés par la crise économique et les plus fortement touchés par les politiques d'austérité et de discipline fiscale, désignés par l'acronyme PIIGS (Portugal, Irlande, Italie, Grèce et Espagne). Ainsi, les indicateurs de gouvernance diffusés par la Banque mondiale mettent en évidence que le constat de déficit de gouvernance démocratique est bien plus important dans tous ces pays (graphique 5 de l'annexe).

L'Union européenne se trouve donc dans un contexte de rejet de la politique traditionnelle et de méfiance envers les institutions européennes en tant qu'instruments permettant de résoudre les problèmes. Nous ne savons pas encore comment va s'articuler dans chaque pays, d'un point de vue politique, cette dynamique qui peut accroître l'euro-scepticisme qui a déjà existé dans le passé ; nous constatons néanmoins que les citoyens sont à la recherche d'une réponse au niveau national où des forces politiques et sociales très critiques surgissent sur le thème de la construction européenne et qui pourraient mettre en danger la stabilité politique et la cohésion sociale en Europe.

LA CONTRIBUTION DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS
LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE : CADRE CONCEPTUEL
ET EXPÉRIENCES

1. La garantie des droits fondamentaux d'association et de liberté syndicale

La pleine reconnaissance du droit d'association sur lequel se fonde l'associationnisme patronal et de liberté syndicale est la condition nécessaire du pluralisme dans la représentation et la défense des intérêts sociaux et économiques, en tant que reflet de la liberté et du pluralisme démocratiques. Cette reconnaissance doit reposer sur un système approprié et suffisant de garanties juridictionnelles à partir de l'existence de tribunaux et cours de justice qui exercent leur fonction en toute indépendance des autres pouvoirs publics, en particulier du pouvoir exécutif.

La plupart des pays de la région euro-méditerranéenne se sont dotés, depuis longtemps déjà, d'un système de garanties des droits et des libertés fondamentales. La reconnaissance de ces droits et la considération en tant que tels du droit d'association et de liberté syndicale a été, dans certains pays, le corollaire du retour à la normalité démocratique après des périodes historiques marquées par des régimes dictatoriaux et/ou des conflits belliqueux ; ce sont des étapes nécessaires pour une pleine insertion dans le concert international et dans les organisations supranationales qui le composent.

Ces systèmes émanent en général de la signature et de la ratification des traités et des pactes internationaux au sein de l'Organisation des Nations unies¹ ainsi que des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)².

Toutefois, bien que l'on enregistre en général un nombre important de ratifications de Traités et de Pactes internationaux emblématiques dans la région euro-méditerranéenne,

NOTES

- 1 Le cadre de référence est fondamentalement constitué par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de 1966, qui recueille le droit d'association, y compris l'association syndicale (art. 22) et le Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels, de la même année, qui recueille le droit de liberté syndicale (art. 8), les deux étant annexés à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies.
- 2 Essentiellement, la convention OIT n° 87 sur la Liberté syndicale et la protection du droit de syndicalisation (1948) et la convention OIT n° 98 sur le Droit de syndicalisation et de négociation collective (1949). Les deux font partie de ce que l'on appelle les règles internationales fondamentales du travail. Au niveau régional, comme celui qui incombe au Conseil de l'Europe, ces droits sont également protégés car ils font partie du système de traités et de mécanismes de garantie contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme (1950) et dans la Charte sociale européenne (1961).

il est évident que la simple signature et la ratification ne garantissent pas un engagement suffisant envers le respect effectif des obligations contractées au niveau international. Diverses affaires soumises ces dernières années au Comité de liberté syndicale de l'OIT signalent d'éventuelles violations de la liberté syndicale dans différents volets (individuel et collectif ; de la constitution et de l'activité des organisations)³. De même, les communications du Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits de réunion pacifique et d'association mettent en relief les entraves et les difficultés observées dans certains pays⁴ dans l'exercice de ces droits.

Ces situations concernent l'existence même de la démocratie et de l'État de droit. Le respect et la protection de ces droits sont des conditions incontournables pour la cohabitation démocratique et le développement d'une démocratie participative. Cela suppose, en définitive, d'appliquer les principes de la coopération politique, sociale, économique et culturelle sur lesquels se fonde le Processus de Barcelone – Union pour la Méditerranée.

Il est donc urgent d'intensifier les efforts pour atteindre et asseoir dans toute la région euro-méditerranéenne, comme marque d'identité propre à cette région, le plus grand respect envers ces droits fondamentaux en fonction d'un système de garanties solide et reconnu conformément aux règles internationales. Respect et protection effectifs pour lesquels il est indispensable que l'action des pouvoirs publics soit pleinement soumise à l'imposition de la loi et que soit garantie l'existence d'un système judiciaire totalement indépendant des autres pouvoirs de l'Etat et doté de moyens humains et matériels suffisants.

A ce propos, les systèmes de garantie des droits et des libertés fondamentales, y compris le droit d'association et de liberté syndicale, peuvent inclure certains éléments identifiables à partir de l'expérience constitutionnelle comparée (encadré n° 1).

3 OIT, Freedom of Association cases (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

4 Voir site Internet du Rapporteur spécial des Nations unies pour la liberté de réunion pacifique et d'association : <http://freemassembly.net/>

ENCADRÉ N° 1. QUELQUES INSTRUMENTS FONDAMENTAUX DE GARANTIE DES DROITS ET DES LIBERTÉS

1. L'existence d'une large reconnaissance au niveau constitutionnel des droits et des libertés fondamentaux.

Cette reconnaissance intervient conformément aux traités et les pactes internationaux, dans un double sens :

- Les traités, les accords et les pactes internationaux sont le « moule » dans lequel s'est exercée la réglementation des droits fondamentaux au niveau constitutionnel interne, ce qui a conduit à une définition globale de ces droits dans laquelle les nuances et les limites introduites, le cas échéant, sont une exception et non une règle.
- L'interprétation et l'application des droits constitutionnels fondamentaux doivent être faites conformément à ces traités et accords internationaux qui ont été ratifiés par le pays. Cela apparaît, dans certains systèmes juridiques, comme un mandat de la propre Constitution*.

2. La réglementation d'un mécanisme efficace de protection constitutionnelle des droits.

Dans la plupart des systèmes juridiques, les droits fondamentaux d'association et de liberté syndicale jouissent d'un important niveau de protection permettant d'identifier certaines caractéristiques :

- L'exigence de réglementer leur exercice par la loi, et par conséquent par une règle qui émane du pouvoir législatif.
- L'exigence que le développement légal respecte le contenu essentiel des droits. Le contenu essentiel se réfère aux éléments typiques du droit fondamental sans lesquels ce droit ne pourrait pas exister ou ne serait pas caractérisé. Par conséquent, il faut donc aussi le doter de garanties face au pouvoir législatif.
- L'exigence de développer les droits constitutionnels fondamentaux par le biais de lois dont l'approbation exige des majorités renforcées. Son but est d'obtenir une large participation des forces politiques qui soit le reflet du consensus originel obtenu autour de ce développement législatif.
- L'existence de procédures de nature préférentielle et sommaire pour la protection juridictionnelle des droits et des libertés. L'objectif doit permettre le rétablissement urgent du droit fondamental enfreint, en évitant des retards dus au fonctionnement lent de la justice qui empêchent toute protection réelle et efficace, y compris la réparation des dommages causés.
- L'existence, le cas échéant, d'un recours spécifique en inconstitutionnalité auprès de la Cour constitutionnelle (ou des organes ayant des fonctions équivalentes d'interprétation et de garantie constitutionnelle). Dans certains systèmes juridiques, ce recours est prévu comme l'aboutissement du système de garanties juridictionnelles des droits fondamentaux, mais à la condition expresse d'avoir saisi au préalable les tribunaux ordinaires de la protection et que soit établie leur incapacité à empêcher la violation du droit.

Source : élaboration propre.

* Par exemple, la Constitution espagnole (article 10) prévoit que « Les règles relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution, seront interprétées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux sur ces mêmes matières ratifiés par l'Espagne ».

2. La représentativité des organisations des partenaires sociaux

À partir de la reconnaissance du pluralisme syndical et associatif, l'activité des organisations syndicales et patronales, et leur considération comme interlocuteurs valables pour les institutions, s'est appuyée sur l'articulation de systèmes fiables et rigoureux de mesure de la représentativité de ces organisations. Au cours des étapes précédentes, la reconnaissance mutuelle entre partenaires sociaux eux-mêmes a été très importante dans certains pays.

Le contraste de leur représentativité a assuré la légitimité des acteurs appelés à exercer dans chaque cas des droits de participation et des fonctions de consultation et de dialogue en vue d'encourager la protection et la promotion des intérêts collectifs.

Les mécanismes de mesure et d'accréditation de la représentativité syndicale et patronale ont donc été un instrument fondamental pour assurer une représentation des intérêts qui garantisse l'efficacité de l'action collective des partenaires sociaux dans une réalité marquée par l'existence d'une pluralité d'organisations.

Parallèlement, l'institution de la représentativité a apporté de la légitimité et de l'efficacité aux processus et aux résultats du dialogue des gouvernements et des administrations publiques avec les organisations des partenaires sociaux, en évitant les effets négatifs qui pourraient découler d'une action arbitraire dans ce domaine.

Il convient de rappeler que le concept de représentativité est d'origine syndicale, avec une nuance d'ordre international, car elle est apparue pendant l'étape constitutive de l'Organisation internationale du travail (OIT) comme outil de sélection des organisations de travailleurs habilitées à prendre part dans la structure du tripartisme⁵. C'est donc une institution de tradition historique pleinement implantée sur laquelle a pivoté la construction du droit et des relations professionnelles démocratiques depuis les années vingt du siècle dernier.

Historiquement, l'exigence de représentativité s'est articulée autour de divers critères de nature quantitative et qualitative. Parmi les critères quantitatifs, qui cherchent à identifier l'influence réelle des organisations, on trouve l'affiliation, l'audience électorale aux élections professionnelles (dans les pays où ce système de représentation collective des entreprises existe), ou l'activité réelle mesurable des organisations (par exemple, le nombre de conventions collectives auxquelles les organisations ont pris part). Parmi les critères qualitatifs qui cherchent à vérifier l'authenticité ou la qualité représentative, on envisage l'indépendance des organisations ou l'exercice de représentativité lié à l'affiliation à d'autres organisations d'ordre national, que l'on désigne comme *l'irradiation* de la représentativité.

5 Cette exigence de représentativité s'est étendue ultérieurement, et dans divers systèmes juridiques nationaux, à un tissu plus large d'organisations de défense des intérêts socio-professionnels et économiques tels que les associations professionnelles des travailleurs indépendants, les organisations économiques sectorielles (agriculture, pêche, économie sociale, etc.) ou associations de consommateurs entre autres, afin d'intégrer des voies de participation institutionnelle de la pluralité d'intérêts comme reflet de la diversité sociale.

Il existe de nombreux modèles et expériences nationales autour des critères utilisés pour mesurer la représentativité, leur utilisation et leur exigence, et les attributions allouées aux organisations identifiées comme représentatives ou les plus représentatives, ainsi que la reconnaissance de la condition de partenaires valables.

Dans le système juridique français, par exemple, l'exigence de critères comme ceux mentionnés a changé et a évolué dans le temps, avec en général des critères combinés. Cela dépendait aussi d'une part, de l'objet pour lequel était exigée la représentativité des facultés associées à leur accréditation, et d'autre part, du domaine fonctionnel ou territorial où cette représentativité est reconnue et accréditée⁶.

Dans d'autres systèmes, comme l'espagnol, un critère prédominant de nature quantitative a été adopté sur la base du nombre de représentants obtenus aux élections aux organes de représentation unitaire des travailleurs dans les entreprises et les administrations publiques, complété par le critère d'irradiation. À partir de ces critères la représentativité est échelonnée en distinguant entre les syndicats représentatifs, au niveau étatique ou régional (sur le territoire d'une communauté autonome), et les syndicats suffisamment représentatifs pour un domaine fonctionnel ou territorial spécifique, en distinguant le degré d'audience électorale exigible et en leur attribuant des droits différents en fonction de ce critère⁷.

Par ailleurs, pour mesurer la représentativité des associations patronales, on a choisi un critère quantitatif d'affiliation: sont représentatives les associations qui ont un pourcentage déterminé d'entreprises et de travailleurs dans le domaine concerné.

Obtenir la condition de plus représentatives implique reconnaître à ces organisations une position juridique singulière qui se traduit par l'attribution de certains droits d'activité et de participation institutionnelle. Il s'agit de facultés et d'instruments dont ne jouissent pas les organisations qui ne possèdent pas le soutien suffisant parmi les travailleurs et les employeurs.

*La reconnaissance
des droits aux
organisations plus
représentatives*

Dans certains systèmes, l'une des conséquences privilégiées à partir de la reconnaissance de la plus grande représentativité a consisté à encadrer juridiquement les systèmes de négociation collective à grande portée subjective et de nature contraignante dans les relations de travail individuelles. La réglementation de conventions collectives d'efficacité personnelle générale (*erga omnes*), réservées aux organisations syndicales et patronales qui ont la condition de plus représentatives, a débouché sur des systèmes où la négociation collective a été configurée comme un facteur de vertébration et de cohésion sociale et économique sur la base d'une large couverture d'entreprises et de salariés.

6 Voir Jean-Maurice Verdier : *Syndicats et Droit syndical*. Paris (Dalloz), plusieurs éditions.

7 Voir Fernando Valdés Dal-Re : « La representatividad sindical »; plusieurs auteurs : *Los sindicatos*. Valladolid (Lex Nova), 2014. Voir aussi, Jesús Cruz Villalón : *Compendio de Derecho del Trabajo*. Madrid (Tecnos), plusieurs éditions.

L'existence d'organisations syndicales et patronales plus représentatives a également permis la création et le fonctionnement de systèmes indépendants de règlement extrajudiciaire des conflits professionnels dotés d'un grand domaine d'application aux entreprises et aux salariés. Ces systèmes, qui ont déjà une longue trajectoire dans de nombreux pays, sont un mécanisme essentiel de bonne gouvernance des relations professionnelles car ils renforcent l'autonomie collective, encouragent la culture de la négociation et du dialogue et stimulent la participation des entreprises et des salariés, tout en contribuant à améliorer les droits des salariés et la compétitivité des entreprises.

De même, les organisations qui jouissent de la condition de plus représentatives reçoivent, dans certains pays, le droit de participation institutionnelle auprès des administrations publiques lorsque cette participation est prévue dans le cadre légal. Ce droit à participer aux politiques publiques, apparu initialement dans le strict domaine des relations professionnelles, s'est progressivement étendu à d'autres domaines des politiques et des services publics, en collaborant à la conception et au contrôle de la mise en œuvre d'un large éventail de politiques publiques.

Un type d'organes qualifiés de participation des organisations syndicales, patronales, et d'autres socio-économiques, qui ont la condition de plus représentatives, ce sont notamment les conseils économiques et sociaux (CES). Instances de nature et de fonctions consultatives de nature horizontale car généralement compétentes dans un large éventail de matières, les CES et les institutions similaires sont des institutions typiques de bonne gouvernance quand elles remplissent les critères de liberté, de pluralisme et de représentativité des organisations qui les intègrent. Ces organes sont une voie stable et transparente de la démocratie participative par le biais de l'expression de l'opinion publique et le concours des intérêts organisés dans la configuration des règles et des politiques économiques et sociales.

Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable que la participation institutionnelle des organisations représentatives des intérêts socio-économiques s'étende et soit encouragée dans la région euro-méditerranéenne. C'est pourquoi, il serait judicieux de pouvoir compter sur des réglementations claires et bien définies quant aux acteurs, aux conditions de la représentativité et aux domaines de cette participation.

Nécessité de renforcer la représentativité et la capacité des organisations des agents sociaux

Il est donc essentiel de choisir, sur la base de critères objectifs largement acceptés et règlementés juridiquement parlant et parmi une multiplicité d'organisation relevant du pluralisme associatif et syndical, les organisations qui représentent une part significative de sujets concernés dans chaque cas et qui garantissent ainsi leur statut de porteurs légitimes des intérêts collectifs en jeu.

La représentativité des organisations socio-économiques présente des différences importantes dans les pays de la région euro-méditerranéenne. Dans une majorité de

ces pays, il existe un cadre capable d'assurer le caractère représentatif des partenaires sociaux, avec des garanties objectives et transparentes. Mais dans de nombreux autres cas, il n'en va pas de même comme par exemple dans les pays où les garanties des droits politiques, civils et sociaux sont insuffisantes. Par ailleurs, les pays qui ont connu des changements politiques profonds, et qui construisent actuellement un système de libertés démocratiques, se trouvent confrontés à la nécessité de compter sur des partenaires sociaux représentatifs qui participent à ce processus. La reconnaissance mutuelle des organisations comme partenaires valables peut contribuer à ces objectifs.

Par conséquent, dans un bon nombre de pays de la région, il faut toujours s'assurer que les organisations appelées à participer soient réellement représentatives, cela passe par la définition de critères largement acceptés dans le cadre d'une réglementation qui empêche d'éventuelles actions arbitraires des gouvernements. Sans oublier la nécessité de soutenir ces organisations en vue de renforcer leur capacité réelle de développement d'une activité et d'une représentation effectives.

Pour toutes ces raisons, et du fait des implications importantes qu'elles supposent, les instruments de la coopération euro-méditerranéenne devraient porter leur attention sur ces besoins. Et il faudrait parallèlement stimuler d'autres instruments comme les échanges d'information et de bonnes pratiques entre les pays de la région.

3. Le dialogue social comme instrument de gouvernance démocratique

L'existence de partenaires sociaux forts et représentatifs est essentielle pour mettre en place un processus global de dialogue social. Le dialogue bipartite, entre les organisations syndicales et patronales représentatives et le dialogue tripartite, avec l'implication des gouvernements et affectation aux politiques publiques, suppose un niveau spécialement qualifié de concrétisation de la démocratie participative, c'est un instrument clé pour une bonne gouvernance démocratique.

Dans l'Europe communautaire, le dialogue entre partenaires sociaux des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau européen est né il y a trente ans (« dialogue de Val Duchesse »). Ce dialogue, devenu possible grâce à l'existence d'organisations libres, indépendantes et représentatives⁸ s'est consolidé et a été reconnu au plus haut niveau lorsqu'elles ont été intégrées dans les Traités constitutifs, en associant la participation des partenaires sociaux à la procédure de production des règles en matières professionnelles, sociales et d'emploi⁹.

8 Fondamentalement, la CES (Confédération européenne des syndicats), BUSINESSEUROPE (patronat européen des grandes entreprises) et UEAPME (organisation des petites et moyennes entreprises) ; en participant dans bon nombre de négociations et d'accords, de la CEEP (entreprises publiques) et la CEC-Eurocadres.

9 Dans le X^e titre sur la politique sociale, le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que l'Union reconnaîtra et encouragera le rôle des partenaires sociaux dans leur domaine tout en facilitant le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Les initiatives en matière

Pendant plusieurs années, d'importants accords de dialogue social autonome ont été conclus en diverses matières sociales, dont certains mis en œuvre par des directives communautaires (tableau n° 3 de l'annexe). Et ce, tant au niveau interprofessionnel que grâce à un dialogue soutenu au niveau sectoriel. Mais il n'y a pas eu que des accords, car le travail continu développé par les partenaires sociaux européens a donné lieu à d'autres instruments sous forme d'avis, d'orientations, d'analyses, de rapports et de déclarations conjointes qui ont servi de base aux initiatives politiques sur le plan européen et à l'action même des agents sociaux aux niveaux nationaux¹⁰.

En 2003, on a créé le Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, en tant que forum de dialogue stable et institutionnalisé entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux européens en matière de questions économiques, sociales et professionnelles¹¹. Depuis sa création, il a fourni toute une série d'orientations et de propositions sur les politiques économiques et sociales de l'UE et, suite à la crise, sur des mesures destinées à promouvoir la croissance économique et l'emploi, en vue de renforcer la dimension sociale communautaire dans le contexte des politiques de consolidation fiscale.

À la lumière de cette analyse et des résultats obtenus, nous pouvons affirmer que le dialogue social communautaire apparaît comme l'un des piliers de soutien du processus d'intégration européenne.

Au niveau national, il convient également de rappeler et de mettre en valeur les expériences fructueuses de dialogue et de concertation sociale qui ont eu lieu dans de nombreux États membres. Ces expériences, logiquement très diverses, ont facilité dans certains cas les processus de transition, en contribuant à garantir les bases de la stabilité politique et économique, et en favorisant les consensus fondamentaux pour la consolidation de la vie démocratique et la croissance économique dans la cohésion sociale. Dans ces expériences, il a été fondamental que les organisations se reconnaissent mutuellement comme partenaires. Et, dans certains cas, il convient de souligner que le dialogue bipartite entre les organisations syndicales et patronales plus représentatives a permis d'importants accords, en particulier ces dernières années, pour aider à affronter les effets de la crise.

de politique sociale devraient être soumises au préalable à la consultation des partenaires sociaux, ils pourront ouvrir un processus de négociation autonome sur ces politiques ; et les accords qu'ils peuvent conclure sur ces matières au niveau communautaire peuvent même être mis en œuvre par le biais de directives. Par ailleurs, les États membres peuvent demander aux partenaires sociaux la mise en œuvre par des accords, au niveau national interne, des directives communautaires sur ces matières.

10 Citons entre autres, le Rapport conjoint sur les restructurations au sein de l'Union européenne (2010), la Déclaration conjointe sur la Stratégie européenne 2020 (2010), ou la Déclaration conjointe sur la participation des partenaires sociaux dans la gouvernance économique (2013). Par ailleurs, des programmes de travail conjoint ont été accordés sur plusieurs années. Actuellement, le Programme de travail conjoint pour la période 2010-2014 visant les politiques du marché du travail.

11 Dans sa proposition de Décision du Conseil pour la création de ce forum, la Commission européenne a reconnu le rôle que devait jouer le dialogue social pour améliorer la gouvernance européenne et a présenté des propositions pour promouvoir cet objectif. Communication de la Commission : « Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement ». COM (2002) 341 fin.

La démocratie participative s'est ainsi construite sur une longue période et dans de nombreux pays, grâce à de nombreux exemples de législation négociée, de plans et de programmes soumis à consultation, dans de nombreux domaines comme l'emploi, les systèmes de protection sociale, l'éducation et la formation, les relations professionnelles, la compétitivité économique et entrepreneuriale, les politiques économiques sectorielles et autres nombreux aspects politiques et de service public.

Ceci étant, le dialogue social s'est caractérisé au cours de cette dernière période par l'instabilité économique, sociale et professionnelle. Dans un contexte marqué par la crise de la dette et les politiques de réduction du déficit et de consolidation fiscale, la pratique et les résultats du dialogue, en particulier de nature tripartite entre les institutions ou les gouvernements et les partenaires sociaux, connaissant un ralentissement tant dans le domaine communautaire qu'aux niveaux nationaux. L'impact à la baisse pose la question de son avenir en tant qu'instrument de bonne gouvernance et de démocratie participative.

*Conditions du
dialogue et de la
concertation sociale
et son rôle en
période de crise*

Dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), les tendances et les dynamiques du dialogue social pendant la crise ont été analysées au cours des dernières années. Dans un rapport de 2013, le directeur général constatait qu'au niveau de l'Union européenne et des PPM, le dialogue social a été fréquemment utilisé au cours des années 2008 et 2009 comme instrument pour atténuer la crise¹². Cependant, d'après ce même rapport, depuis 2010 le dialogue social a été considéré par de nombreux responsables politiques comme une barrière à la mise en œuvre des politiques et des réformes. De ce fait, le dialogue social – mais aussi la négociation collective – joue désormais un rôle secondaire et obtient par conséquent peu de résultats¹³.

À la question de savoir pourquoi n'a-t-on pas eu recours plus fréquemment à l'outil du dialogue social pendant la crise, le Bureau international du travail de l'OIT signale que dans cette conjoncture les principaux obstacles sont les suivants¹⁴ :

- le dialogue social tripartite demande du temps pour résoudre des affaires complexes, ce qui laisse peu d'espace de manœuvre pour atteindre des consensus pendant la crise où des mesures sont adoptées en un laps de temps limité.

12 Rapport du directeur général de l'OIT sur «Les emplois, la croissance et la justice sociale» lors de la 9^{ème} Réunion régionale européenne (Oslo, avril 2013).

13 Et cela bien qu'au cours de la Conférence internationale du travail (CIT) de l'OIT, à la 100^e séance tenue en 2009, la nécessité de renforcer le dialogue social comme instrument en temps de crise a été convenue. Le Pacte mondial pour l'emploi (PME), adopté par la CIT, a qualifié de crucial le dialogue social à tous les niveaux ainsi que la nécessité de promouvoir des opportunités de travail décent pour répondre avec succès à la crise.

14 Département de gouvernance et tripartisme du Bureau international du travail de l'OIT : *Le rôle et l'impact des CES et Institutions similaires en réponse à la crise du travail, économique, financière et mondiale* (Document de travail pour la conférence OIT-AICESIS sur ce sujet, tenue à Madrid les 3 et 4 décembre 2013).

- Tout en parvenant à un consensus, le contexte socio-économique change rapidement ce qui invalide parfois des décisions adoptées et rend difficile une mise en œuvre et un développement adéquats.
- Les succès ou les accords en matière de négociations ne garantissent pas les résultats futurs. Ainsi, il est évident qu'il peut toujours y avoir des divergences ultérieures au sein des propres organisations au moment de l'application de ces accords dans la pratique quotidienne.
- Pendant la crise, il pourrait apparaître que les plus concernés n'ont pas été inclus dans le processus d'élaboration des politiques, ce qui pourrait être un obstacle à la communication et mise en œuvre légitime de ces politiques.
- L'indépendance des parties pourrait être limitée par la présence d'acteurs extérieurs qui exercent un pouvoir considérable. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà signalé, les mesures d'austérité adoptées ont, en général, négligé ou ignoré la délibération publique en limitant le rôle du dialogue social.
- Finalement, le caractère mondial de la crise invalide les institutions nationales si leur implication dans la réponse est limitée au niveau national, car la plupart des décisions politiques plus importantes interviennent à l'échelle internationale.

Dans ce contexte, le Bureau international du travail a affirmé que le dialogue social est une forme irremplaçable de gouvernance dans la gestion de la crise pour équilibrer les impacts d'un processus de mondialisation de plus en plus complexe. Ce dialogue permet en même temps la conception plus efficace des politiques avec un niveau supérieur de solutions possibles et aide, en particulier, à garantir la paix sociale et à apporter plus de légitimité et de consensus sur les politiques adoptées. En outre, le dialogue social peut servir à atténuer les effets adverses au sein des groupes plus vulnérables¹⁵.

Mais, pour pouvoir engager un dialogue véritable et légitime, certains éléments sont indispensables, sans eux il ne serait pas identifiable ni même praticable (encadré n° 2).

Les partenaires sociaux comme acteurs essentiels de la gouvernance démocratique

Les éléments analysés permettent d'affirmer que les partenaires sociaux, les syndicats et les organisations patronales, ainsi que d'autres organisations socio-professionnelles doivent toujours être considérés comme des acteurs qualifiés qui contribuent à la gouvernance démocratique, et cela pour des raisons historiques et socio-économiques profondes qu'il faut avoir à l'esprit et mettre en valeur.

Ces organisations sont l'épine dorsale de la vertébration sociale compte tenu du rôle central que représentent encore les relations entre capital et travail dans les sociétés post-industrielles où les organisations patronales et les syndicats des travailleurs

15 Bureau international du Travail de l'OIT : *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance* (Genève, 2013); et Bureau international du travail de l'OIT : *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges* (Genève, 2011).

ENCADRÉ N° 2. CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR LE DIALOGUE SOCIAL

- Fondements démocratiques et de liberté d'association afin que les partenaires sociaux puissent s'organiser librement, développer des organisations professionnelles et exprimer librement leurs intérêts.
- Organisations de travailleurs et patronales fortes, légitimes, indépendantes et représentatives avec une compétence technique appropriée qui permette des analyses précises sur la charge de problèmes et les solutions et sur la capacité de respecter les engagements.
- Volonté politique et sens de la responsabilité et de l'engagement de toutes les parties pour qu'elles s'engagent dans le dialogue social.
- Une institutionnalisation suffisante, moyennant un financement et des mandats bien définis qui assurent la continuité des opérations pendant le changement politique.
- Pratique et expérience pour alimenter la confiance et les capacités de négociation et de coopération.
- Information précise et échange solide d'information.
- Profil public suffisant des CES-IS pour influencer dans le processus d'élaboration des politiques et du soutien social.

Source : Département de gouvernance et tripartisme de l'OIT : *Le rôle et l'impact des CES-IS en réponse à la crise du travail, économique, financière et mondial*. (Document de travail pour la Conférence OIT-AICESIS sur le même sujet, Madrid, 3-4 décembre 2013).

occupent toujours une position de protagonistes et de relation directe avec les règles de la production et des échanges économiques.

La participation de ces organisations dans la gouvernance démocratique et dans la définition des politiques publiques a notablement renforcé la légitimité des processus de prise de décision. Parallèlement, la négociation et la consultation à des partenaires sociaux favorise un climat de compréhension et une pratique du dialogue et du débat comme manière d'allier des intérêts opposés et, dans un grand nombre de cas, de désamorcer des conflits et de garantir la paix sociale.

Tout cela a été possible parce que la contribution des partenaires sociaux a favorisé l'existence de sociétés à forte cohésion sociale permettant que le développement social se fasse dans des conditions de plus grande équité.

Le dialogue et la recherche d'accords des gouvernements et des partenaires sociaux, là où ils étaient fortement présents, ont été des instruments extrêmement importants pour parvenir à une compétitivité équitable. L'affaiblissement de cette dynamique durant les dernières années, dans un souci d'adoption de solutions soit disant plus efficaces dans une conjoncture d'urgence, non seulement n'a pas produit les effets souhaités en termes de sortie claire et vigoureuse de la crise, mais a engendré dans de nombreux pays d'importants coûts sociaux et un grand malaise social, ce qui se traduit par la méfiance et la désaffection des citoyens envers la politique.

La participation par le biais d'acteurs qualifiés et d'une représentativité testée comme celle des partenaires sociaux, avec une grande expérience de dialogue et de

concertation à des moments historiques complexes, a été et continue d'être une composante essentielle de la gouvernance démocratique qu'il convient de préserver et d'encourager.

Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable que, dans tous les pays de la région, le dialogue social soit renforcé et encouragé en tant qu'un instrument facilitant une sortie plus solide et équilibrée de la crise, qu'il contribue à atténuer ses effets sociaux et à aider à jeter les bases d'un modèle de croissance plus durable capable de prévenir des crises futures. Dans cet objectif, les instruments de la coopération euro-méditerranéenne sont appelés à jouer un rôle de soutien qui peut être fondamental.

LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES « NOUVEAUX
MOUVEMENTS SOCIAUX »

A l'aube de la deuxième décennie du XXI^e siècle, une société plus complexe et multipolaire s'est progressivement constituée. La société civile organisée, un concept qui a vu le jour dans la dernière décennie du XX^e siècle¹, apparaît de plus en plus structurée et ancrée en matière de conception de la légitimité de ses aspirations et de ses intérêts, et de sa capacité de mobilisation et d'influence pour y parvenir.

*La société civile
organisée et le
« dialogue civil » ;
la distinction et la
préservation du
dialogue social*

Au niveau européen communautaire, les organisations de la société civile ont été présentes d'une manière croissante dans les institutions, en ouvrant la voie à ce que l'on appelle le « dialogue civil ».

Le dialogue et la consultation des acteurs de la société civile européenne s'appuie, dans les Traités constitutifs, sur une reconnaissance explicite. Le Traité de l'Union européenne prévoit, en ce sens, que « Les institutions maintiendront un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et avec la société civile »².

Sur cette base, les institutions européennes ont encouragé ces dernières années le dialogue avec la société civile organisée en partant de l'idée que la démocratie participative enrichit la démocratie représentative et renforce la légitimité démocratique de l'UE.

Or, le dialogue civil ainsi conçu ne peut en aucun cas être confondu ou chevaucher avec le dialogue social, comme l'a souligné le Comité économique et social européen (CESE) qui a mis en relief la distinction fondamentale qu'il faut faire entre les deux. Ainsi, d'après ce comité, le dialogue social européen est clairement défini tant en termes de participants que de finalités et de procédures ; sa spécificité découle des pouvoirs spéciaux et des responsabilités de leurs participants qui agissent de manière autonome³.

NOTES

- 1 Rappelons une donnée chronologique importante: en octobre 1999, le Comité économique et social européen (CESE) a organisé la première convention sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne.
- 2 Ainsi que les avis de la Commission européenne sur les actions de l'Union (article 11) ; par ailleurs, le Traité de fonctionnement prévoit que « afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions (...) doivent œuvrer dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture » (article 15).
- 3 Voir avis du Comité économique et social européen sur « la représentativité des organisations européennes dans la société civile et dans le cadre du dialogue civil » (CESE 240/2006, du 14 février 2006).

Il faut donc souligner que l'existence d'un tissu d'organisation plus large et plus complexe, ainsi qu'un plus grand nombre de demandes de participation d'autres acteurs ne peuvent pas servir à affaiblir les instruments et les voies qui ont permis pendant des décennies la participation des partenaires sociaux dans l'élaboration de politiques publiques.

Les organisations non gouvernementales (ONG), apparues pour la plupart dans le contexte de dynamiques complexes et de changements sociaux, sont généralement

Le rôle des ong et la question de leur représentativité

identifiées au sein de la société civile organisée dont elles font partie. Ces entités, individuellement ou regroupées en réseaux, en plateformes et en fédérations, au niveau régional, national ou mondial, ont développé une intense

activité dans divers domaines spécifiques tels que les droits de l'homme, l'environnement, l'éducation ou la santé, entre autres. Cette réalité répond au dynamisme de la société qui apporte des valeurs indéniables de vertébration et de richesse sociale afin de satisfaire des objectifs collectifs. C'est ainsi qu'elle a été reconnue grâce aux instruments de consultation dans divers domaines⁴.

Au cours de ces dernières années, les plateformes et les réseaux d'ONG d'ordre européen ont également été invités à participer, en fonction de leur domaine d'activité, dans les processus de consultations et dans les fora de discussion et de débat. Une reconnaissance progressive sur l'activité de ces organisations a ainsi été mise en place tout en recherchant une structuration appropriée de leur relation avec les institutions communautaires.

À ce propos, il est fondamental de faire la distinction entre les concepts de consultation et de participation rappelés par le Comité économique et social européen. D'après lui, alors que la consultation est, en principe, ouverte à toutes les organisations qui disposent de connaissances spécialisées dans un domaine particulier, la participation s'entend comme une possibilité offerte à une organisation afin qu'elle intervienne formellement et activement dans un processus collectif de détermination de la volonté, dans l'intérêt général de l'Union et de ses citoyens⁵.

Et en ce qui concerne la participation, ainsi entendue, les institutions communautaires ont exprimé, à propos de ces organisations, l'exigence d'une représentativité. Dans le Livre blanc sur la gouvernance, et dans certains secteurs où la consultation est déjà bien établie, la Commission propose d'élaborer des accords de partenariat plus étendus⁶. Pour ce faire, la Commission prévoit de fixer des enceintes d'association

4 L'ECOSOC de l'ONU reconnaît aux ONG internationales un statut consultatif. De même, l'organisation du Conseil de l'Europe a reconnu dès ses débuts (1952) un statut consultatif aux ONG internationales (INGO, sigle anglais), en affirmant que ces organisations qui contribuent à la liberté d'expression et d'association sont vitales pour la société européenne. Plus récemment, en 2003, cette même organisation a décidé de remplacer le premier statut consultatif par un statut de participation (Résolution 2003-8).

5 Avis CESE sur « La représentativité des organisations européennes de la société civile... », citation.

6 Commission européenne : *La gouvernance européenne - Un Livre blanc*. COM (2001) 428 fin.

avec un code de conduite exigé pour les organisations de la société civile en termes de garanties de transparence et de représentativité mais elle n'aborde pas la question des critères d'évaluation et d'accréditation qui devront être appliqués.

De son côté, le CESE a déjà souligné à plusieurs reprises que « seule une représentativité clairement établie peut donner aux acteurs de la société civile un droit à participer de manière effective au processus de formation des politiques et de préparation des décisions communautaires »⁷. Ce principe démocratique fondamental de légitimité est fondé sur le fait que l'exigence de représentativité confère plus de clarté et une plus grande marge d'influence aux organisations à représentativité établie.

Pour toutes ces raisons, le Comité économique et social européen définit en 2002 une série de critères sur la représentativité des organisations européennes.

Partant de la nécessité reconnue de mieux définir certains de ces critères afin qu'ils soient applicables, le CESE défend la nécessité de mettre en place une procédure claire, unique et simple permettant d'évaluer la représentativité de ces organisations européennes. Cette procédure est basée sur une série de principes⁸ et s'articule autour de trois critères : les statuts de l'organisation, le soutien des États membres dont elle bénéficie et certains critères qualitatifs comme l'expérience de l'organisation, sa capacité à défendre les intérêts des citoyens ou le crédit et la confiance qu'elle inspire

ENCADRÉ N° 3. CONDITIONS REQUISES POUR CONSIDÉRER COMME REPRÉSENTATIVE UNE ORGANISATION EUROPÉENNE

- Être dotée d'une structure durable au niveau européen ;
- Avoir un accès direct à l'expertise de ses membres ;
- Représenter des intérêts généraux, conforme aux intérêts de la société européenne ;
- Être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent ;
- Avoir des organisations affiliées dans la grande majorité des États membres ;
- Prévoir une obligation de rendre des compte (« accountability ») aux membres de l'organisation ;
- Disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen ;
- Être indépendante et ne pas être soumise à des directives émanant d'intérêts extérieurs ;
- Être transparente, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels.

Source : CESE, Avis relatif au Livre blanc sur la gouvernance européenne, du 20 mars 2002.

7 Voir avis du CESE sur « La représentativité des organisations européennes dans la société civile... », citation. Le CESE a été un organe très actif dans le dialogue entre les institutions de l'Union et les organisations et les réseaux européens de la société civile organisée, essentiellement à partir du Traité de Nice qui a consolidé ses fonctions dans ce domaine. Depuis lors, il a élaboré divers avis et organisé des conventions et des fora sur ces questions.

8 Entre autres, la transparence, l'objectivité, la non-discrimination ou la vérifiabilité.

aux institutions. Elle devrait également compter dans ce processus d'évaluation sur la participation des organisations.

En général, il serait souhaitable qu'elles développent dans la région euro-méditerranéenne des réglementations claires et bien définies sur les procédures et les critères d'évaluation de la représentativité des organisations de la société civile telles que les ONG, dans l'intention d'articuler sur des bases objectives et prévisibles leur consultation et leur participation. À cette fin, les critères fixés par les institutions de l'Union européenne peuvent servir de cadres de référence, de même que ceux adoptés dans d'autres domaines supranationaux comme celui du Conseil de l'Europe⁹.

Par ailleurs, pendant la dernière crise, et en bonne partie en réaction à celle-ci et à ses effets sur la population, de nouveaux acteurs et de nouveaux mouvements

Nouveaux mouvements sociaux

sociaux sont apparus avec une forte tendance à contester les politiques mises en œuvre, et, dans certains cas, les propositions alternatives. Ces plateformes d'organisation et de revendication sont apparues initialement aux niveaux nationaux pour répondre très souvent aux mesures politiques mises en œuvre ou annoncées dans certains secteurs, et dans d'autres cas, avec une vocation plus horizontale et compréhensive des aspects institutionnels clés des systèmes politiques.

Cependant, la genèse locale de ces mouvements et les difficultés des pays plus frappés par la crise ont montré, dès le début pratiquement, leur capacité d'articulation à l'échelle régionale et mondiale.

Cette réalité très contrastée selon les pays est présente dans l'ensemble de la région euro-méditerranéenne. Dans certains cas, elle semble encouragée par la résistance des classes moyennes à renoncer aux niveaux de bien-être des dernières décennies et dans d'autres cas, par l'aspiration de grandes masses sociales à profiter des fruits de la liberté, de la croissance économique et du bien-être. Si elle s'appuie, au plus haut niveau juridique et constitutionnel, sur les modèles classiques de la reconnaissance et la garantie des droits politiques et civils fondamentaux, elle déborde néanmoins de ces mêmes moules en ce qui concerne l'exercice de la démocratie représentative, par l'exigence d'une plus grande perméabilité entre les électeurs et les pouvoirs publics, entre les aspirations et les demandes des citoyens beaucoup plus structurées, et l'exercice du pouvoir politique. La demande d'ouverture et de transparence s'est intensifiée, de même qu'une participation plus importante dans la prise de décisions. En définitive, nous vivons dans une société plus « connectée » qui demande à être plus protagoniste

9 Dans sa recommandation numéro 14 de 2007, le Conseil de l'Europe a défini les règles minimales que doivent respecter les États membres de l'Organisation par rapport à la création et l'activité des ONG aux niveaux nationaux. Bien que ni le texte de la Recommandation ni son Mémoire explicatif n'abordent ouvertement la question de la représentativité, les critères contenus pourraient être un point commun de départ acceptable (Voir, en particulier, le chapitre VIII sur la « participation dans la prise de décisions »).

et réclame une autre façon de faire de la politique et une plus grande attention aux aspirations des citoyens dans les politiques qui les concernent.

Bien que les séparations catégoriques ne reflètent pas toujours correctement la situation réelle, et il est vrai qu'il y a de nombreuses synergies entre les unes et les autres, il semble pertinent de distinguer, au sein des organisations de la société civile, entre celles qui ont développé au fil du temps une trajectoire et une activité avec des résultats vérifiables dans des domaines spécifiques comme le secteur des ONG d'action sociale, culturelle, éducative, etc. avec reconnaissance de statut de type consultatif et d'autres organisations plus récentes, apparues à la suite de la crise, qui se battent pour occuper de nouveaux espaces d'action et champs de revendication. Ainsi donc, alors que pour les premières citées, il faudrait avancer dans les étapes suivantes pour définir plus clairement les conditions et les domaines de leur participation, à partir d'une reconnaissance déjà existante, en ce qui concerne les secondes, il semble qu'une politique plus prudente et appropriée doit passer par la réalisation d'un suivi sur l'évolution et la trajectoire de ces organisations au vu, de la situation sociale et économique de la région.

LE RÔLE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE

Depuis le lancement en 1995 du Partenariat euro-méditerranéen (Processus de Barcelone), devenu par la suite l'Union pour la Méditerranée (créée en 2008), les relations de coopération dans la région ont été basées sur le principe que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme constitue une partie essentielle du processus de développement économique et social durable.

Ce principe essentiel fait partie des instruments de la coopération. Dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) qui canalise une partie importante des relations de coopération entre l'UE et les PPM¹, on a favorisé des programmes et des initiatives destinés à stimuler le développement économique et social avec des engagements de réformes dans le domaine, entre autres, de la démocratisation, l'état de droit et la coopération en matière de politique étrangère. Cette politique s'est principalement développée grâce aux Plans d'action, concrétisés par des Accords de partenariat du type bilatéral, et elle a été financée par le biais de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)².

Parmi les principaux résultats, depuis la mise en œuvre de la PEV, figurent le renforcement des relations avec les pays partenaires et la mise en œuvre d'initiatives régionales de soutien à la démocratisation. Néanmoins, il ressort de l'analyse menée, en termes généraux, que le système d'évaluation a été trop générique et n'a pas appliqué des critères et des indicateurs communs permettant une comparaison réelle des progrès réalisés par chaque pays. De son côté, l'évaluation de l'IEVP a mis en relief que les résultats ont été inégaux, bien que des améliorations comme l'introduction de la méthode de soutien budgétaire au lieu du financement de projets ont permis d'avancer au niveau de l'efficacité de l'aide accordée à certains pays.

Cependant, le présent rapport ne peut ni prétend analyser les avantages et les inconvénients des instruments de la coopération européenne, bien qu'il serait souhaitable, du fait qu'une partie importante des relations de la coopération euro-méditerranéenne repose sur ces instruments, qu'elle réponde à un fonctionnement optimal en termes de ressources suffisantes, d'efficacité, de transparence, de coordination et d'évaluation.

NOTES

- 1 D'autres zones géographiques couvertes par la PEV sont l'Est de l'Europe et le Caucase
- 2 Ainsi que par une aide remboursable au moyen de crédits de la Banque européenne d'investissements et, en moindre mesure, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Par contre, l'initiative de ce rapport devrait servir à attirer l'attention sur la question, sans aucun doute complexe, de savoir dans quelle mesure les instruments et les ressources de la coopération euro-méditerranéenne, y compris le cadre important de la PEV, favorisent le progrès dans l'ensemble de la région vers des objectifs de croissance durable et inclusive, de bonne gouvernance démocratique et de promotion de la participation des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile.

Il est raisonnable de penser que ces objectifs peuvent bénéficier d'un profond développement de la nouvelle approche de la coopération mise en place en 2011 et qui

Une nouvelle approche dans la coopération qui mise, entre autres aspects, en faveur d'un plus grand soutien aux organisations de la société civile

a entraîné une révision de la PEV. Une nouvelle approche qui a été encouragée, entre autres processus géopolitiques immédiats, par la nécessité de répondre aux événements survenus dans de nombreux PPM depuis la fin de 2010 comme nous l'avons indiqué dans la première partie.

Ces processus et ces événements ont mis en relief, d'une part, que le soutien aux réformes politiques a eu des résultats limités et souligne, d'autre part, l'importance de renforcer le partenariat entre l'UE et les pays et les sociétés voisines comme manière de contribuer à la construction de démocraties solides, basées sur la responsabilité mutuelle et un engagement partagé concernant les valeurs universelles des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit³.

Depuis l'adoption de cette nouvelle approche, divers programmes de coopération ont été mis en place (voir Tableau n° 4 de l'annexe). Les résultats des programmes achevés ont été qualifiés, en termes généraux, de positifs bien que de façon inégale⁴. Les différents indicateurs montrent des progrès importants dans les pays comme la Tunisie ou le Maroc, tandis que dans d'autres, comme l'Égypte, ils ont été limités. Précisément, la stabilité politique et la sécurité ont joué un rôle fondamental dans la réussite des programmes. Malgré tout, des résultats positifs ont été obtenus dans le domaine de la gouvernance dans les secteurs publics de la majorité des pays partenaires.

L'étape amorcée en 2011, avec la nouvelle approche indiquée, devrait être une opportunité pour corriger une vision excessivement unidirectionnelle de la coopération entre l'UE et les PPM, en faveur d'une conception plus partagée et co-responsable. Il faudrait pour cela rééquilibrer l'importance des projets de coopération, en accordant plus d'espace aux initiatives et aux propositions des PPM, ce qui permettrait d'améliorer les résultats des programmes et leur capacité d'absorption de la coopération.

3 European Commission. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing Neighbourhood. COM (2011) 303 du 25.05.2011.

4 European Commission. European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, Overview of Activities and Results.

Les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile jouent un rôle fondamental car ils interviennent comme catalyseurs du renforcement de la démocratisation des pays, ainsi que comme soutien pour contrôler la reddition des comptes des gouvernements.

C'est pourquoi les analyses de la coopération ont montré la nécessité d'une participation plus importante de ces acteurs, en particulier des organisations qui développent réellement la démocratisation dans leurs pays respectifs pour renforcer aussi bien la surveillance des services publics que la confiance des citoyens en ces services⁵.

Précisément, l'un des plus récents programmes régionaux, le Fonds européen pour la démocratie, créé en 2012⁶, vise clairement ces fins. L'objectif de ce fonds est de soutenir les initiatives et les organisations qui agissent en faveur de la démocratie et des processus de transition démocratique. Sans aucun doute, cet instrument peut être extrêmement utile pour soutenir la gouvernance démocratique et la participation, bien que la nature de ses fins ne permette ni d'espérer des résultats à court terme ni qu'ils soient facilement évaluables.

Par ailleurs, la nouvelle approche de la coopération doit miser, par rapport aux PPM en particulier, en faveur d'un soutien et un renforcement plus important de la société civile. L'importance de la coopération avec les acteurs non gouvernementaux et les autorités locales a été mise en exergue en soulignant la nécessité de renforcer trois aspects : les efforts des organisations de la société civile des pays partenaires pour parvenir à un contexte propice au dialogue, promouvoir leur participation dans les politiques locales et améliorer la capacité des organisations locales de la société civile en renforçant leur rôle comme acteurs du développement.

En définitive, il semble que certains instruments principaux sur lesquels s'appuie la coopération euro-méditerranéenne sont correctement orientés vers les objectifs visant à promouvoir une gouvernance démocratique et participative, des fins qui sont sans doute extrêmement complexes à cause de la multiplicité de facteurs qui les conditionnent.

L'hétérogénéité des situations qui interviennent dans les pays de la région et l'ampleur des défis à relever posent cependant l'urgente nécessité de mettre en place un nombre important d'actions et de politiques capables d'affronter la complexité affichée par le panorama socio-économique et politique décrit. Il faut donc encourager des stratégies globales pour contribuer à pallier les effets des conflits encore ouverts et leurs impacts au niveau humanitaire, tout en soutenant les processus de changement et de consolidation démocratique et en développant un rôle actif des partenaires sociaux et d'autres organisations sociales et économiques.

5 European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, Overview of Activities and Results.

6 www.democracyendowment.eu. La nécessité de le créer fut signalée par le CESE dans son avis sur le sujet « Promouvoir les sociétés civiles représentatives dans la région euro-méditerranéenne », 21 septembre 2011 (REX/341), le Fonds est cependant un instrument de l'IEVP qui regroupe toutes les régions géopolitiques de la PEV, il n'est donc pas exclusif à la région euro-méditerranéenne.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les principaux indicateurs socio-économiques affichent la persistance d'une brèche socio-économique importante entre l'Union européenne (UE) et les pays partenaires (PPM) qui sont encore très loin des valeurs observées dans la plupart des pays européens.

Malgré les progrès enregistrés, la croissance économique accumulée ces dix dernières années dans les PPM a été insuffisante pour améliorer significativement les conditions de vie de la population et mettre fin à l'exclusion sociale, causée en grande partie par l'incapacité de cette croissance à créer des emplois dans la proportion nécessaire pour absorber l'importante croissance de sa population active.

Le contexte d'incertitude économique se double au sein de l'UE d'une hausse des niveaux de pauvreté relative et d'inégalité pendant la période de la crise, bien qu'avec des différences notoires d'un pays à l'autre, fortement caractérisé par les niveaux de chômage dans certains États membres. Ce sont les facteurs les plus extrêmes de l'aggravation des conditions de vie de la population durant ces dernières années.

La crise a mis en relief les limites des modèles de croissance qui s'étaient développés ces dernières décennies tant au sein de l'UE que dans les PPM, en général peu durables économiquement et socialement. C'est pourquoi, malgré les différences existantes sur les deux rives, les PPM et l'UE doivent affronter des défis communs, à savoir parvenir à une croissance inclusive et équitable et renforcer la gouvernance démocratique.

Ces défis doivent être abordés avec détermination et coordination, raison pour laquelle il convient de mettre en place sans plus attendre des politiques publiques dans de nombreux domaines, dans une perspective intégrée et en s'appuyant sur la coopération et le renforcement des voies de participation de agents sociaux et économiques.

Dans un contexte où persiste un important clivage social et économique entre les deux rives, avec une tendance à la hausse du risque d'exclusion et de l'énorme défi que suppose le chômage et la nécessité de créer des emplois, la gouvernance démocratique et participative doit être le cadre institutionnel et de procédures nécessaire en matière de politiques efficaces et transparentes dans tous les pays de la région avec des objectifs à moyen terme de croissance durable, de bien-être social et de développement inclusif vers lesquels doit tendre le partenariat euro-méditerranéen.

*Un panorama
économique et social
avec d'importants
déséquilibres et défis
parfois communs*

Un Contexte politique de conflits, de changements et d'incertitude

Les événements sociaux et politiques qui ont débuté à la fin de 2010 et qui se sont développés et propagés dans une bonne partie des PPM ont ouvert une période de transformations, bien qu'avec des différences d'un pays à l'autre. La situation politique dans la plupart d'entre eux s'est caractérisée, dans une mesure plus ou moins importante, par le conflit, le changement et l'incertitude.

Les organisations des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile jouent un rôle clé dans ces processus. Dans ce contexte, on voit surgir des défis et des opportunités pour que le tissu associatif se consolide en organisations légitimement représentatives, responsable et indépendantes, capables de contribuer à la consolidation de la démocratie politique et au développement de la démocratie participative.

Au sein de l'UE, bien qu'avec une problématique différente de celle des PPM, le panorama socio-politique actuel est bien différent de celui qui existait avant la crise. Le Traité de Lisbonne a introduit des réformes de grande portée dans l'architecture institutionnelle, tandis que pendant la crise des mesures essentiellement destinées à renforcer la gouvernance économique ont été approuvées. Néanmoins, la profondeur de la crise a mis en exergue, entre autres points névralgiques, l'insuffisance de la réforme institutionnelle mise en place, l'incapacité à prendre des décisions communautaires rapides et efficaces et l'aggravation des déficits démocratiques.

Dans cette dynamique, il n'y a non seulement pas eu une présence et une influence suffisante des partenaires sociaux au niveau européen mais, en outre, les nouveaux mécanismes de gouvernance économique instaurés provoquent un effet indirect de réduction de leur rôle dans les processus de prise de décisions.

Le malaise à l'égard du fonctionnement de la démocratie et des institutions s'est également étendu aux niveaux nationaux, en particulier dans les pays européens plus frappés par la crise économique et affectés en plus grande mesure par les politiques d'austérité et de discipline fiscale, enregistrant ainsi plus de tensions sociales et politiques.

Les partenaires sociaux et la gouvernance démocratique

La participation des agents sociaux dans les processus de prise de décisions par la voie du dialogue et de la consultation est étroitement liée au concept de démocratie participative qui est, à son tour, considérée comme un facteur clé du développement humain dans le cadre du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Les effets découlant de la crise initiée en 2007 et certaines politiques mises en œuvre relatives à la crise ont non seulement provoqué, dans les pays de l'UE et dans les PPM, les tensions sociales et politiques décrites, mais ont remis en questions, dans de nombreux cas, la valeur du dialogue et de la concertation sociale ainsi que le rôle des agents sociaux dans l'élaboration des politiques publiques qui ont détérioré les dynamiques de démocratie participative.

Les partenaires sociaux, les organisations syndicales et patronales, et autres organisations de la société civile, ont un rôle important à jouer en contribuant grâce à leur capacité d'organisation, de participation et de recherche d'accords, à promouvoir un développement économique et social équilibré, indispensable à la consolidation et l'approfondissement des démocraties.

Tout cela conduit à la pertinence d'analyser les conditions nécessaires pour garantir et encourager leur participation dans les politiques publiques, dans un cadre avancé et consolidé de gouvernance démocratique.

La reconnaissance pleine du droit d'association sur lequel s'appuient l'associationnisme patronal et la liberté syndicale est une condition inévitable à la convivialité démocratique et au développement d'une démocratie participative, en cohérence avec les principes de la coopération politique, sociale, économique et culturelle sur lesquels se base le Processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée.

La nécessité de garantir des droits de liberté syndicale et d'association

À ce propos, bien qu'on relève en général dans la région euro-méditerranéenne un grand nombre de ratifications des Traités et des Pactes internationaux relatifs à ces droits, on observe que la simple signature et la ratification ne garantissent pas un engagement suffisant à l'égard du respect effectif et de l'accomplissement des obligations contractées au niveau international.

La violation des droits fondamentaux, parmi lesquels ceux de liberté syndicale et d'association, répercutent au niveau de l'existence même de la démocratie et de l'état de droit. Pour cette raison, il est urgent d'intensifier les efforts afin que dans toute la région euro-méditerranéenne et en tant que signe d'identité de la démocratie, soit atteint et mis en place le plus grand respect de ces droits fondamentaux sur la base d'un système de garanties solide et reconnaissable selon les règles internationales.

L'activité des organisations syndicales et patronales et leur considération comme partenaires valables s'est appuyée sur l'articulation de systèmes fiables et rigoureux de mesure de leur représentativité, ce qui assure la légitimité des acteurs appelés à exercer des droits de participation, de consultation et de dialogue ainsi que l'efficacité de l'action collective.

Garantir la représentativité et renforcer la participation institutionnelle des organisations

La condition de plus représentatives se traduit en général par l'attribution à ces organisations de certains droits d'activité et de participation institutionnelle. L'un des effets les plus remarquables est la réglementation, dans certains pays, de systèmes de négociation collective qui, de par leurs caractéristiques, ont constitué un facteur de vertébration et de cohésion sociale et économique sur la base d'une large couverture des entreprises et des travailleurs. De son côté, la participation institutionnelle auprès

des administrations a supposé, là où elle est développée, la collaboration en ce qui concerne un large éventail de politiques publiques.

La représentativité des partenaires sociaux présente des différences profondes dans les pays de la région euro-méditerranéenne. Dans la majorité de ces pays, il existe un cadre capable d'assurer, avec des garanties objectives et transparentes, la nature représentative de leurs organisations. Mais il n'en va pas de même dans de nombreux cas, notamment dans ceux où il n'y a pas suffisamment de garanties des droits.

Dans un bon nombre de pays de la région, il est donc toujours nécessaire de garantir que ces organisations soient véritablement représentatives. Pour cette raison, il est essentiel de définir légalement des critères objectifs largement acceptés et juridiquement sûrs.

Il serait souhaitable que la participation institutionnelle des organisations représentatives s'étende et soit encouragée dans la région euro-méditerranéenne, en disposant de réglementations claires et bien définies sur les acteurs, les conditions de la représentativité et les domaines de cette participation.

Il est également souhaitable de s'appuyer sur des mesures destinées à renforcer la capacité réelle des organisations pour qu'elles développent une activité et une représentation effectives, sans que cela affecte leur indépendance.

Les instruments de la coopération euro-méditerranéenne devraient centrer l'attention sur ces objectifs. En parallèle, d'autres instruments devraient être encouragés tels que les échanges d'information et de bonnes pratiques entre les pays de la région.

Le dialogue social bipartite entre organisations syndicales et patronales représentatives, et tripartite avec l'implication des gouvernements, suppose un niveau particulièrement qualifié de concrétisation de la démocratie participative, c'est un instrument essentiel à une bonne gouvernance démocratique. Cela a été démontré au niveau communautaire européen, où le dialogue social avait été défini comme l'un des axes de la construction européenne, mais aussi au niveau de nombreux pays où il a contribué de manière décisive à la stabilité politique et économique, et toujours au développement d'une croissance économique socialement cohérente.

Pendant la dernière période, dans un contexte marqué par la crise, la pratique et les résultats du dialogue, en particulier de nature tripartite, se sont ralentis aussi bien au niveau communautaire qu'aux niveaux nationaux, à tel point qu'il peut paraître licite de s'interroger sur sa continuité et son devenir comme instrument de bonne gouvernance et de démocratie participative.

Le Bureau international du travail a souligné, à la suite de ces tendances, que le dialogue social doit être considéré comme une forme irremplaçable de gouvernance dans la gestion de la crise et il a rappelé les éléments qui doivent être réunis pour qu'un dialogue véritable et légitime soit possible.

*Rendre au dialogue
social son rôle
primordial*

Le dialogue des gouvernements et des partenaires sociaux a fréquemment été un instrument déterminant pour parvenir à une compétitivité équitable et, par conséquent, pour faciliter la cohésion sociale. L'affaiblissement de cette dynamique ces derniers temps n'a non seulement pas produit les effets souhaités en termes de sortie claire et vigoureuse de la crise, mais a généré d'importants coûts sociaux et un grand malaise social dans de nombreux pays, ce qui s'est traduit par la méfiance et la désaffection des citoyens à l'égard de la politique.

Il serait souhaitable que dans tous les pays de la région, le dialogue social en tant qu'instrument facilitant une sortie plus solide et équilibrée de la crise soit renforcé et encouragé afin de contribuer à atténuer les effets sociaux de la crise et à aider à jeter les bases d'un modèle de croissance plus durable. De nouveau, les instruments de la coopération euro-méditerranéenne sont appelés à jouer un rôle de soutien qui pourrait être fondamental.

Sur le plan européen communautaire, les organisations de la société civile ont été présentes de manière croissante dans le « dialogue civil » ainsi nommé avec les institutions. Ce dialogue s'est développé durant les dernières années comme voie de démocratie participative. *Le dialogue civil ne doit ni se confondre ni chevaucher avec le dialogue social, comme l'a souligné le Comité économique et social européen, il ne doit pas conduire à affaiblir les mécanismes de la participation des partenaires sociaux, des organisations syndicales et patronales, acteurs du dialogue social, par rapport aux politiques publiques.*

*Le dialogue civil
et l'exigence de
représentativité des
ONGs*

Les organisations non gouvernementales sont considérées comme une partie de la société civile. Les ONG, qui sont apparues dans de nombreux domaines dans le contexte de dynamiques complexes et de changements sociaux, fournissent des valeurs de vertébration et de richesse sociale pour satisfaire les objectifs collectifs. Cela a été reconnu par l'attribution d'un statut de consultation ou de participation dans certains domaines.

Une question clé concernant les ONG est la nécessité de s'appuyer sur des procédures et des critères qui permettent de vérifier leur représentativité par rapport à leur participation dans les politiques publiques. Au niveau communautaire européen, les institutions ont insisté sur la nécessité de soumettre ces organisations à des procédures d'accréditation de leur représentativité, et concrètement le Comité économique et social européen a été jusqu'à énoncer une série de critères de représentativité des organisations européennes.

Il serait souhaitable que dans la région euro-méditerranéenne soient développées des réglementations claires et bien définies sur les procédures et les critères permettant d'évaluer la représentativité des organisations de la société civile telles que les ONG, dans le but d'articuler leur consultation et leur participation sur des bases objectives et prévisibles. À cette fin, les critères définis dans certains domaines supranationaux

peuvent servir de cadres de référence appropriés. Par ailleurs, il convient de distinguer au sein des organisations de la société civile entre celles qui ont une trajectoire et une activité avec des résultats vérifiables dans des domaines spécifiques, comme les ONG, et les autres organisations plus récentes qui sont nées par impulsion de la crise et qui se battent pour occuper de nouveaux espaces d'action et champs de revendication, désignées sous le terme de « nouveaux mouvements sociaux ». Concernant ces mouvements, une politique appropriée devrait passer par la réalisation d'un suivi de leurs dynamiques dans le contexte de la situation sociale et économique de la région.

Certains des principaux instruments sur lesquels s'appuie la coopération euro-méditerranéenne semblent être correctement orientés vers les objectifs de promotion d'une gouvernance démocratique et participative, des fins qui sont en tous cas extrêmement complexes en raison de la multiplicité de facteurs qui les conditionnent.

Le rôle de la coopération euro-méditerranéenne

ro-méditerranéenne semblent être correctement orientés vers les objectifs de promotion d'une gouvernance démocratique et participative, des fins qui sont en tous cas extrêmement complexes en raison de la multiplicité

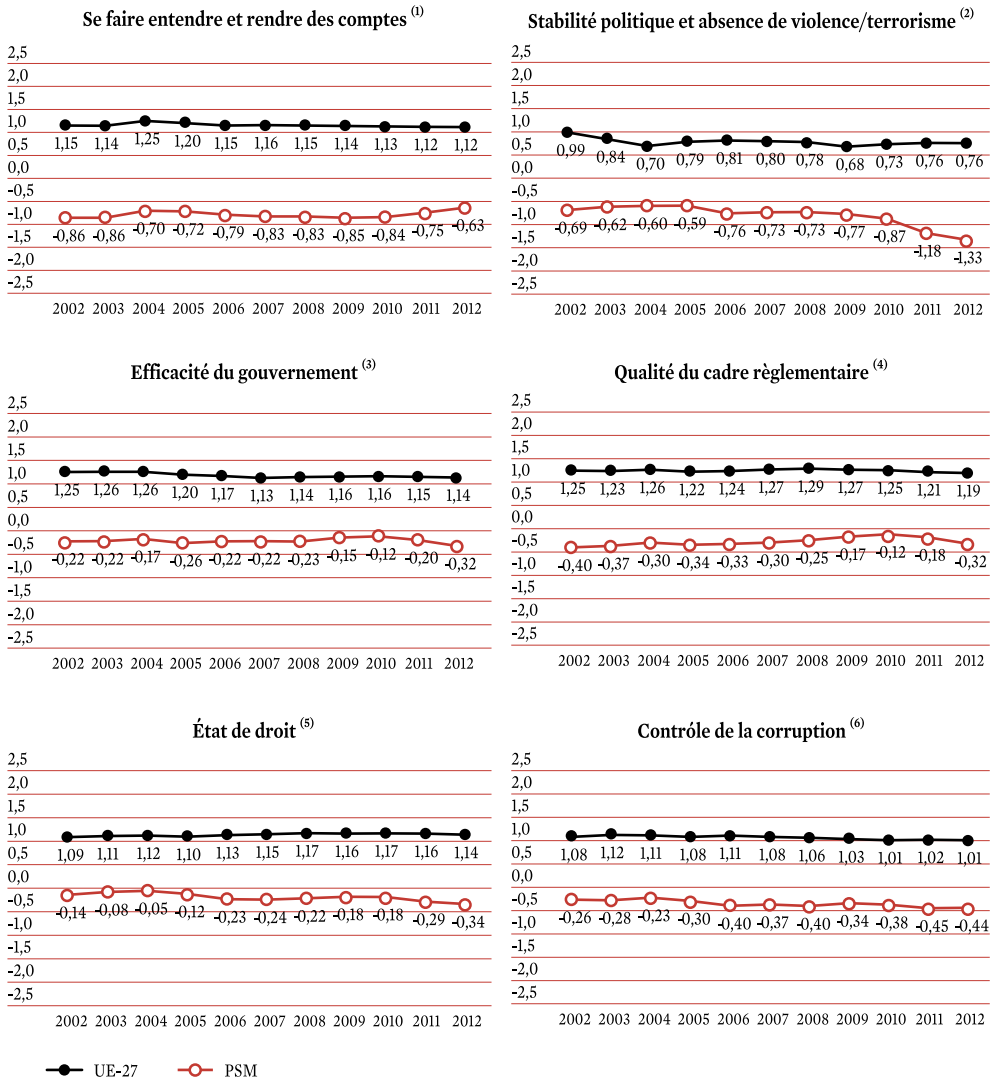
Il semble particulièrement juste de mettre l'accent, en ce qui concerne les instruments de la coopération dans la région euro-méditerranéenne, sur un plus grand soutien et renforcement de la société civile, car les partenaires sociaux et autres organisations de la société civile jouent un rôle fondamental en agissant comme catalyseurs dans le renforcement des processus démocratiques.

Néanmoins, l'hétérogénéité des situations qui existent dans les pays de la région et l'ampleur des défis à relever imposent la nécessité urgente de mettre en place un nombre important d'actions et de politiques capables d'affronter la complexité affichée par le panorama socio-économique et politique décrit. Il est donc nécessaire d'encourager des stratégies globales en vue de contribuer à pallier les effets des conflits encore ouverts ainsi que leurs impacts humanitaires, tout en soutenant les processus de changement et de consolidation démocratique et en encourageant le rôle actif des partenaires sociaux et d'autres organisations sociales et économiques.

ANNEXE

GRAPHIQUE N° 1. INDICATEURS DE GOUVERNANCE, UE-27 ET PPM(*)

Moyenne arithmétique. Échelle allant d'environ -2,5 (faible) à 2,5 (élevé)



(*) Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie.

(1) Perception sur la manière dont les citoyens peuvent participer à l'élection et au contrôle de leur gouvernement, ainsi qu'à la liberté d'expression, d'association et de presse.

(2) Perception sur la probabilité que le gouvernement soit destabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents.

(3) Perception sur la qualité des services publics, l'administration publique et leur indépendance, la qualité des politiques et l'engagement du gouvernement à l'égard de ces politiques.

(4) Perception sur la capacité du gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des règles qui permettent et encouragent le développement du secteur privé.

(5) Perception sur la manière dont les agents font confiance et respectent les règles de la société (application de contrats, respects des droits de propriété, etc.).

(6) Perception sur la manière dont le pouvoir public est exercé dans l'intérêt privé, y compris les modalités de corruption à petite ou à grande échelle, ainsi que le contrôle de l'État par une minorité d'élites et des intérêts privés.

Source : données diffusées par la Banque mondiale et élaborées par Daniel Kaufmann (Revenue Watch and Brookings Institution), Aart Kraay (World Bank Development Research Group) et Massimo Mastruzzi (World Bank Institute). Plus d'information sur <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

TABLEAU N° 1. PRÉDISPOSITION DE LA POPULATION À L'ACTION POLITIQUE

Taux de réponses

	Signer une pétition	Participer aux manifestations pacifiques	Faire grève
PPM⁽¹⁾			
Je l'ai fait	6,1	13,2	6,5
Je le ferai	18,1	19,5	17,1
Je ne le ferai jamais	68,0	61,9	70,4
Pas de réponse	3,8	2,9	3,0
Ne sait pas	4,0	2,5	3,0
UE⁽²⁾			
Je l'ai fait	31,6	15,6	11,0
Je le ferai	34,5	43,2	39,6
Je ne le ferai jamais	31,7	39,2	46,4
Pas de réponse	0,4	0,5	0,6
Ne sait pas	1,8	1,4	2,1

Source : enquête mondiale sur les valeurs (2010-2014); question : *Maintenant j'aimerais que vous regardiez cette carte. Je vais vous lire différentes formes d'action politique menées par les citoyens et j'aimerais que vous m'indiquiez, pour chacune d'elles, si vous avez participé à l'une de ces actions, si vous pourriez le faire à l'avenir ou si vous ne le feriez jamais dans aucune circonstance* : points : V85 (Signer une pétition), V87 (Participer aux manifestations pacifiques) et V88 (Faire des grèves).

Note : les taux de chaque catégorie de réponse sont des valeurs moyennes de l'échantillon du pays. Le tableau intègre toutes les catégories de réponse pour les PPM, tandis que pour les pays de l'UE la catégorie représentant les valeurs perdues a été exclue.

⁽¹⁾ Échantillonnages choisis : Algérie (2014), Égypte (2012), Jordanie (2014), Liban (2013), Libye (2013), Maroc (2011), Palestine (2013), Tunisie (2013), Turquie (2011).

⁽²⁾ Échantillonnages choisis : Chypre (2011), Estonie (2011), Allemagne (2013), Pays Bas (2012), Roumanie (2012), Slovénie (2011), Espagne (2011), Suède (2011).

TABLEAU N° 2. ÉVALUATION DU SYSTÈME POLITIQUE DÉMOCRATIQUE

Taux de réponses

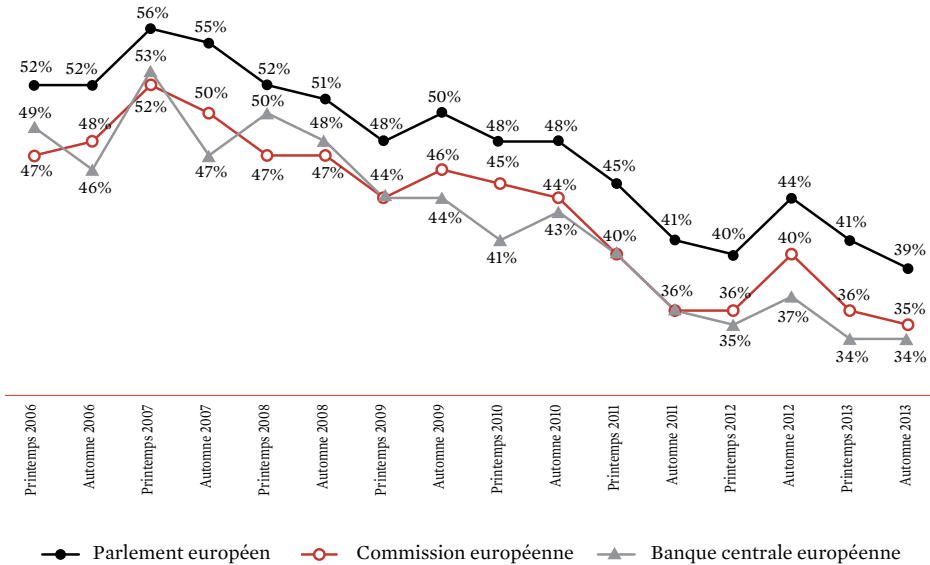
	PSM(1)	Algérie	Égypte	Jordanie	Liban	Libye	Maroc	Palestine	Tunisie	Turquie
Très bon	55,6	51,7	70,1	48,8	41,9	62,7	64,7	45,0	58,3	48,1
Assez bon	28,8	27,2	28,6	37,2	33,1	19,5	20,1	38,4	27,4	35,1
Assez mauvais	4,8	4,9	1,0	7,4	10,5	4,0	1,3	5,1	3,1	6,9
Très mauvais	3,6	3,8	0,1	2,1	8,1	6,8	0,5	4,7	3,2	2,1
Pas de réponse	2,3	12,4	0,3	0,0	0,0	1,7	5,8	0,0	0,0	1,4
Ne sait pas	4,9	0,0	0,0	4,5	6,4	5,3	7,6	6,8	8,1	6,4

Source : Enquête mondiale sur les valeurs, vague 6 (2010-2014), question : *Maintenant, je vais vous décrire divers types de systèmes politiques et vous demander ce que vous pensez de chaque façon de gouverner ce pays. Pour chacun de ces systèmes : diriez-vous que c'est une très bonne façon, assez bonne, assez mauvaise ou très mauvaise façon de gouverner ce pays ?*; point : V130 (Avoir un système politique démocratique).

⁽¹⁾ Les taux de chaque catégorie de réponse sont des valeurs moyennes de l'échantillonnage des pays suivant : Algérie (2014), Égypte (2012), Jordanie (2014), Liban (2013), Libye (2013), Maroc (2011), Palestine (2013), Tunisie (2013), Turquie (2011).

GRAPHIQUE N° 2. CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DE L'UE

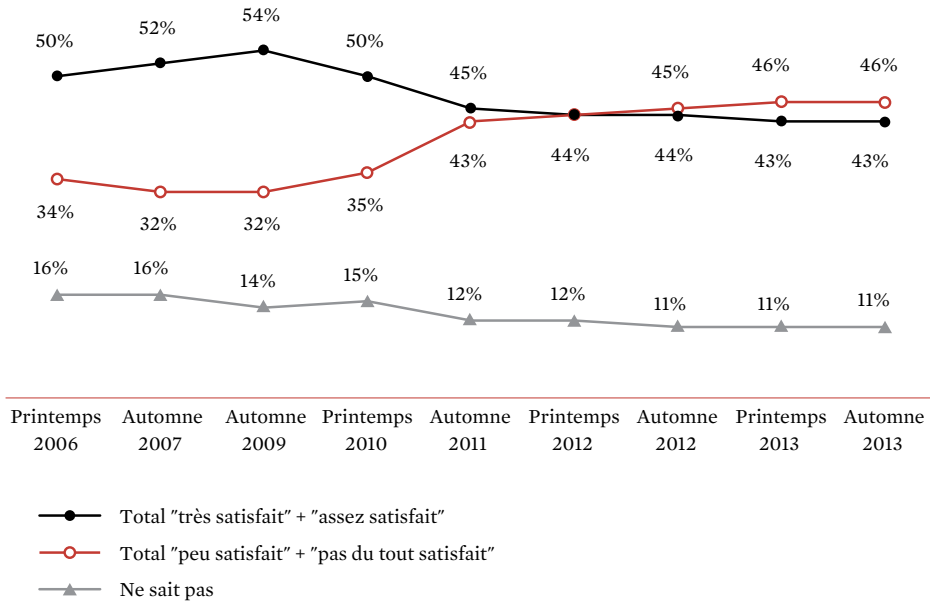
Taux de réponses dans la catégorie «a tendance à faire confiance», UE-28



Source : Commission européenne, Eurobaromètre (plusieurs années) ; question : *Pour chacune des institutions européennes suivantes, dites-moi si vous avez tendance à avoir confiance en elles ou à ne pas avoir confiance en elles.*

GRAPHIQUE N° 3. SATISFACTION À L'ÉGARD DU FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE AU SEIN DE L'UE

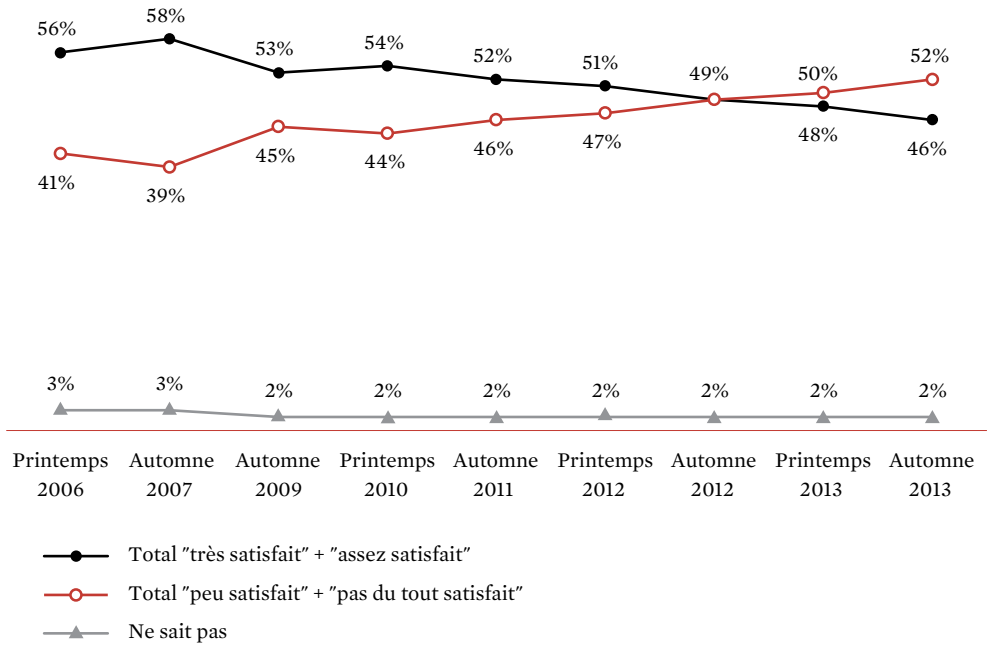
Taux de réponses, UE-28



Source : Commission européenne, Eurobaromètre (plusieurs années); question : *En général, êtes-vous très satisfait, assez satisfait, peu satisfait ou pas du tout satisfait du fonctionnement de la démocratie au sein de l'UE ?*

GRAPHIQUE N° 4. SATISFACTION À L'ÉGARD DU FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE DANS VOTRE PAYS

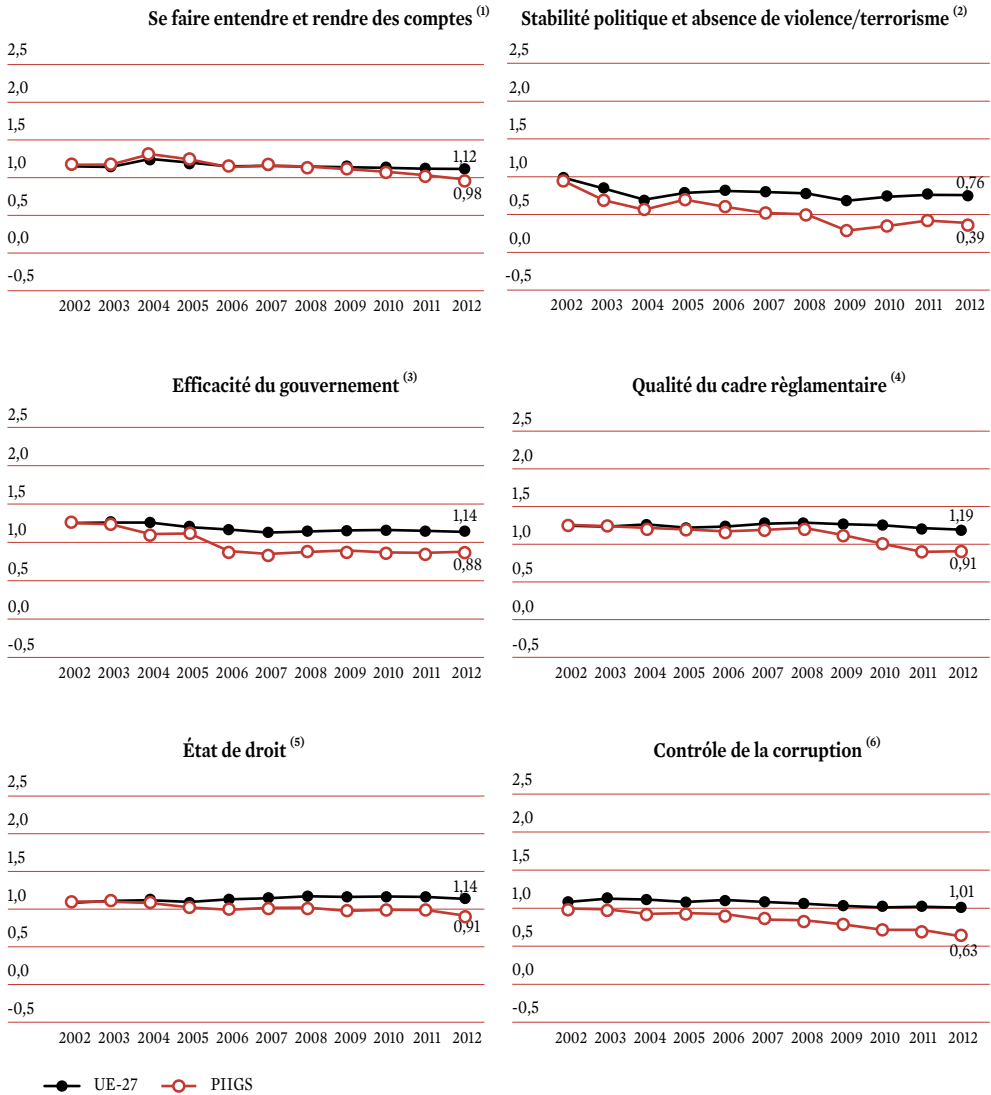
Taux de réponses, UE-28



Source : Commission européenne, Eurobaromètre (plusieurs années); question : *En général, êtes-vous très satisfait, assez satisfait, peu satisfait ou pas du tout satisfait du fonctionnement de la démocratie dans (NOTRE PAYS) ?*

GRÁFICO 5. INDICATEURS DE GOUVERNANCE, UE-27 ET PIIGS(*)

Moyenne arithmétique. Échelle allant d'environ -2,5 (faible) à 2,5 (élevé).



(*) Portugal, Irlande, Italie, Grèce et Espagne.

(1) Perception sur la manière dont les citoyens peuvent participer à l'élection et au contrôle de votre gouvernement ainsi qu'à la liberté d'expression, d'association et de presse.

(2) Perception sur la probabilité que le gouvernement soit destabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents.

(3) Perception sur la qualité des services publics, l'administration publique et leur indépendance, la qualité des politiques et l'engagement du gouvernement à l'égard de ces politiques.

(4) Perception sur la capacité du gouvernement à formuler et mettre en place des politiques et des règles qui permettent et stimulent le développement du secteur privé.

(5) Perception sur la manière dont les agents font confiance et respectent les règles de la société (application des contrats, respect des droits de propriété, etc.).

(6) Perception sur la manière dont le pouvoir est exercé dans l'intérêt privé y compris les modalités de corruption à petite et grande échelle ainsi que le contrôle de l'Etat par une minorité d'élites et d'intérêts privés

Source : Données diffusées par la Banque mondiale et produits par Daniel Kaufmann (Revenue Watch and Brookings Institution), Aart Kraay (World Bank Development Research Group) et Massimo Mastruzzi (World Bank Institute). Plus d'information sur <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

TABLEAU N° 3. PRINCIPAUX RÉSULTATS SUR LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

Année	Dénomination	Parties	Application
1991	Accord sur la politique sociale	UNICE, CES et CEEP	Recueilli dans le Protocole social annexé au Traité de Maastricht. Il a été ultérieurement intégré au Traité de constitution de la Communauté européenne à la suite du Traité d'Amsterdam
1995	Accord-cadre sur le congé parental	UNICE, CES et CEEP	Directive 96/34/CE
1997	Accord-cadre sur le travail à temps partiel	UNICE, CES et CEEP	Directive 97/34/CE
	Accord sur l'organisation de la journée du travail des travailleurs maritimes	Partenaires sociaux européens du secteur de la marine marchande : Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et Fédération des syndicats du Transport de l'Union européenne (FST)	Directive 1999/63/CE
1999	Accord-cadre sur le travail à durée déterminée	UNICE, CES et CEEP	Directive 1999/70/CE
2000	Accord sur la modification de la journée du travail du personnel navigant de l'aviation civile	Partenaires sociaux européens du secteur du transport aérien : Association of European Airlines (AES), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) et International Air Carrier Association (IACA)	Directive 2000/79/CE
2002	Accord-cadre sur le télétravail	CES, UNICE, UEAPME et CEEP*	Autonomie collective
2004	Accord-cadre sur le stress dans le travail	CES, UNICE, UEAPME et CEEP*	Autonomie collective
2007	Accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail	CES, BUSSINESEUROPE, UEAPME et CEEP*	Autonomie collective
2008	Accord sur les comités d'entreprise européens	CES, BUSSINESEUROPE, UEAPME et CEEP	Cet accord a permis en grande mesure l'approbation de la Directive 2009/38/CE
2009	Accord-cadre revu sur le congé parental	CES, BUSSINESEUROPE, UEAPME et CEEP	Directive 2010/18/UE
2010	Accord-cadre sur les marchés professionnels inclusifs	CES, BUSSINESEUROPE, UEAPME et CEEP	Autonomie collective
2013	Accord-cadre sur les actions pour l'emploi des jeunes	CES et BUSINESSEUROPE	Autonomie collective

* Avec la participation du Comité de Liaison CEC/Eurotableaux.

Source : élaboration propre.

TABLEAU N° 4. COOPÉRATION EUROMED POUR LA CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE ET LE SOUTIEN AUX ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES : PRINCIPAUX PROJETS

Projets régionaux		
Dénomination	Objectifs	Dotation
Mécanisme de voisinage de la société civile	Renforcer et promouvoir le rôle des acteurs de la société civile dans les réformes et les changements démocratiques qui ont lieu dans les pays voisins, grâce à une plus grande participation dans la réalisation des objectifs de la Politique européenne de voisinage	2011-2013 € 26,4 millions en 2011 ; 2012-2013 : 22 millions € pour Euromed
Soutien à l'association, aux réformes et à la croissance inclusive (SPRING)	L'objectif est de répondre aux défis socio-économiques urgents qu'affrontent les pays partenaires de la région sud de la Méditerranée afin de les soutenir dans leur transition vers la démocratie	2011-2012 € 350 millions pour 2011 et 2012
TRESMED 4 – Dialogue de la société civile	Améliorer la fonction consultative des partenaires économiques et sociaux et leur contribution au partenariat euro-méditerranéen grâce à la formation, visites d'études, séminaires, création de réseaux et échange d'expériences.	2011-2013 € 1,5 millions
Projets de paix au Proche-Orient (Association de l'UE pour la paix – (EUPP))	Soutient les initiatives locales et internationales de la société civile qui promeuvent la paix, la tolérance et la non-violence au Proche-Orient	En cours € 5-10 millions par an
Renforcement de la réforme démocratique au sud de la Méditerranée	Un programme conjoint de l'UE-Conseil de l'Europe pour soutenir les pays partenaires du sud de la Méditerranée qui participent à la construction d'une démocratie profonde et durable. Au début, le programme sera mis en oeuvre en Tunisie et au Maroc, mais les activités seront également ouvertes dans d'autres pays partenaires de la région qui participent à un processus de transformation démocratique.	2012-2014 € 4,8 millions
Fonds européen pour la démocratie	Soutient aux journalistes, bloggeurs, les ONG non enregistrées, les syndicats, les mouvements prodémocratiques peu organisés ou naissants et les mouvements politiques (y compris ceux de l'exil ou de la diaspora, en particulier lorsque tous ces acteurs opèrent dans un contexte politique très incertain.	2013-2015 € 6 millions
Euromed Justice III	Contribue au développement d'une zone méditerranéenne de coopération en matière de justice, grâce au renforcement du développement de la capacité institutionnelle et administrative des pays partenaires et de la bonne gouvernance.	2011-2015 € 5 millions
Fondation Anna Lindh pour le dialogue interculturel	Promeut la connaissance, le respect mutuel et le dialogue interculturel entre les peuples de la région-méditerranéenne grâce au dialogue de plus de 3000 organisations de la société civile dans 43 pays.	2012-2014 (3ème phase) Contribution de l'UE 10 millions d'€. Les États UE apportent : € 6 millions

Source : élaboration propre à partir de <http://www.enpi-info.eu>. Pour plus d'information et projets dans les autres pays, voir http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=550.

TABLEAU N° 4. COOPÉRATION EUROMED POUR LA CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE ET LE SOUTIEN AUX ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES : PRINCIPAUX PROJETS (suite)

Projets bilatéraux		
Égypte		
Dénomination	Objectifs	Dotation
Promotion et protection des droits de l'homme	Augmenter la capacité des institutions égyptiennes et des organisations de la société civile afin qu'elles mettent en oeuvre les conventions internationales relatives aux droits de l'homme	€ 17 millions
Réforme de l'administration publique et du développement local	Améliorer les capacités nationales dans l'élaboration des politiques publiques, les administrations et les services publics, ainsi que la qualification et promotion des capacités de décentralisation	€ 9 millions
SAAP IV - Soutien à la mise en oeuvre du Programme du plan d'action et de l'Accord d'association	Soutenir le gouvernement égyptien dans la mise en oeuvre du Plan de l'UE-Égypte action de la PEV (AP) et de l'Accord d'association (AA) grâce au soutien à l'administration publique égyptienne dans la mise à niveau de son cadre législatif et institutionnel en se rapprochant de la législation de l'UE et des améliorations pratiques. L'amélioration de la capacité des administrations gouvernementales et des organismes impliqués dans la mise en oeuvre de l'AP et de l'AA.	€ 10 millions
Soutien au développement politique, la décentralisation et la promotion du bon gouvernement	Soutenir le gouvernement de l'Égypte pour améliorer les pratiques de bon gouvernement de l'administration publique.	€ 3 millions
Soutien à la mise en oeuvre du Programme de plan d'action (SIAP)	Soutenir l'administration égyptienne dans la mise en oeuvre de l'Accord d'association UE-Égypte qui requiert l'adaptation législative et réglementaire des politiques et des réglementations dans différents domaines, ainsi que la mise à niveau des institutions égyptiennes pour mettre en place les réformes nécessaires. Le jumelage est l'instrument essentiel de mise en oeuvre, l'assistance technique est également utilisée mais dans une moindre mesure.	€ 17 millions
Israël		
Renforcement du rôle de la société civile israélienne dans l'internationalisation des engagements internationaux des droits de l'homme et dans le fonctionnement des organes de contrôle des traités des Nations unies.	Promouvoir l'internationalisation des engagements internationaux des droits de l'homme en Israël dans la législation et la politique nationale. En vue de rendre autonomes les organisations de la société civile et d'augmenter leur capacité d'informer et d'influencer les processus d'internationalisation des engagements des droits de l'homme, afin d'encourager une meilleure interaction entre les organisations de la société civile et le gouvernement d'Israël en matière des droits de l'homme.	Du 09/2011 au 08/2014 € 183.050
Renforcement de la participation démocratique de la minorité arabe	Promouvoir les droits de la minorité arabe en renforçant la participation démocratique, l'autonomie et la promotion aux niveaux législatifs, gouvernementaux et publics en Israël.	Du 01/2014 au 12/2015 € 246.725
Liban		
Renforcement du parlement au Liban	Renforcement de la capacité du parlement libanais et des ressources destinées aux fonctions législatives et de contrôle efficaces.	Du 10/2010 au 7/2012 € 500.000
Maroc		
Vecteur Internet de diffusion des valeurs démocratiques au Maroc	Contribuer, grâce à la création d'une télévision sur Internet, à l'amélioration du débat public sur un minimum de cinq grands thèmes de politique nationale (la liberté de presse, la vie parlementaire, la lutte contre la corruption, l'abolition de la peine de mort et la cour pénale internationale).	De 03/2011 au 09/2012 € 165.585
Observatoire national de la corruption	Mettre en place un mécanisme de suivi du phénomène de corruption au Maroc et promouvoir des réformes institutionnelles grâce à la diffusion d'une information de qualité pour soutenir la participation des citoyens dans le mouvement de lutte contre la corruption.	De 02/2011 au 02/2013 € 230.302
Promouvoir de bonnes pratiques parlementaires	Bénéficiaire : Association de soutien à la démocratie collective et la modernité	De 12/2010 au 12/2012 € 190.000

Tunisie		
Aide à la gestion économique	Contribuer à améliorer la gestion des budgets publics	De 2010 à 2012 € 162.920
Soutien à la société civile	23 projets avec les organisations de soutien de la société civile à la démocratisation	http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/projets/ofprojets/stecivile.fr.htm
Diagnostic de la gestion des finances publiques	Aide à la planification et à la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA	De 2009 à 2010 € 75.788
Mission d'assistance technique dans la gestion budgétaire	Assistance technique à la gestion budgétaire grâce à un projet pilote	De 2010 à 2011 € 135.708
Jordanie		
Débats à la TV et à la radio jordaniennes	Renforcer les organisations de la société civile en encourageant le dialogue et l'échange d'opinions dans les mass-médias jordaniens	De 2009 à 2010 € 99.863
Renforcement de la qualification des femmes	Renforcer la qualification des femmes jordaniennes dans les rencontres internationales qui promeuvent l'égalité du genre	De 2008 à 2010 € 200.000
Palestine		
Élaboration d'une carte sur les organisations non gouvernementales et les autorités locales qui développent la société civile	18 projets avec différentes organisations de la société civile palestinienne destinés à encourager la gouvernance et la démocratisation dans la région	Dernier budget de 2011 : 2,4 millions d'euros cours d'approbation : un autre poste de 2,4 millions supplémentaires

Source : élaboration propre à partir de <http://www.enpi-info.eu>. Pour plus d'information et projets dans les autres pays, voir http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=550.

