



Comité économique et social européen

REX/298
Le rôle de la société civile
dans les relations
UE-Monténégro

Bruxelles, le 28 avril 2010

AVIS
du Comité économique et social européen
sur
"Le rôle de la société civile dans les relations UE-Monténégro"

Rapporteure: M^{me} DRBALOVÁ

Par lettre du 14 juillet 2009, M^{me} Margot WALLSTRÖM et M. Olli REHN, membres de la Commission européenne, ont prié le Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur

"Le rôle de la société civile dans les relations UE-Monténégro".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 avril 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 101 voix pour et 6 abstentions.

*

* *

1. Recommandations destinées à renforcer la valeur du présent avis, tant pour le Monténégro que pour les institutions européennes

Au Parlement du Monténégro:

- 1.1 Il convient que la procédure de nomination des représentants d'ONG au Conseil national pour l'intégration européenne¹ soit définie par décret parlementaire et fondée sur des critères clairs jugeant de la crédibilité et de la légitimité des ONG qui ont fait leurs preuves en matière d'affaires européennes.
- 1.2 La loi sur le volontariat, qui doit encore être votée, devrait comprendre les positions des ONG.

Au gouvernement du Monténégro:

- 1.3 Il faut intensifier la lutte contre la corruption, conformément à la recommandation formulée dans le rapport de suivi de la Commission européenne. La corruption reste en effet répandue dans de nombreux domaines et continue de constituer un problème particulièrement préoccupant.
- 1.4 Il y a lieu d'intensifier la mise en œuvre de la stratégie nationale de coopération qui a été adoptée entre le gouvernement du Monténégro et les organisations non gouvernementales. Des mécanismes clairs devront être établis pour garantir une véritable représentation des ONG au sein de divers organismes, comme le stipule l'esprit général de la réglementation actuelle, et notamment au sein du futur Conseil de coopération avec les ONG, dans lequel il

¹

Le Conseil national pour l'intégration européenne agit dans le cadre parlementaire mais comprend, outre des députés, des représentants du monde judiciaire, des ONG, de l'Université du Monténégro, de l'Académie des sciences du Monténégro, du Conseil social et du cabinet présidentiel.

convient que les représentants des ONG ne soient pas élus par le gouvernement, mais fassent l'objet d'une simple vérification de leur conformité à des critères d'éligibilité.

- 1.5 L'actuel Bureau pour la coopération avec les ONG dispose de ressources humaines et de moyens techniques trop limités pour pouvoir assister les ONG de manière appropriée et assurer leur développement au Monténégro. Il faut accorder une grande priorité au plan destiné à créer un Conseil gouvernemental pour les ONG, pourvu de véritables représentants de ces organisations.
- 1.6 Il convient de définir clairement les règlements fiscaux s'appliquant aux ONG, et de créer, le cas échéant, des lois d'accompagnement. De plus, il faudrait que les ONG soient davantage associées aux débats publics concernant les projets de lois, afin de contribuer au processus de mise en conformité de la législation monténégrine avec les normes et meilleures pratiques de l'UE. Il en va de même pour les mises à jour du plan national pour l'intégration et la programmation de l'IAP.
- 1.7 Il convient de mettre à jour le registre des ONG et de le publier sur le site internet de l'organe compétent, en fournissant des détails précis sur le nombre des ONG, ce qui mettra par là-même fin aux manipulations sur cette question. Il serait opportun que toutes les ONG publient régulièrement des rapports d'activité et des rapports financiers, afin de contribuer au processus global de transparence de la société et d'accroître leur propre crédibilité. Il conviendra d'adopter une base juridique appropriée, à savoir une législation sur les activités commerciales liées à l'agriculture, à la pêche et aux autres activités non salariées, et d'étendre à tous le droit de s'affilier à un syndicat, sans que ce droit ne soit réservé aux seuls salariés.
- 1.8 Le projet de loi sur la représentativité syndicale, toujours en suspens, devra créer un cadre législatif fixant des critères transparents et non discriminatoires pour la représentativité des organisations syndicales, et rendre possible la pluralité syndicale dans le pays. Il convient également que des critères détaillés jugeant de la représentativité des associations patronales soient inscrits dans le droit, comme c'est le cas pour les syndicats.
- 1.9 Il convient d'exploiter le potentiel du Conseil social et de l'utiliser efficacement comme un outil de consultation et d'information des partenaires sociaux, afin de répondre à toutes les préoccupations d'ordre social et économique qui entrent en ligne de compte.
- 1.10 Il y a lieu d'ouvrir la commission gouvernementale pour l'intégration européenne à des représentants des partenaires sociaux et d'associer progressivement ces derniers au processus d'adhésion du pays à l'UE.

À la Commission européenne:

- 1.11 Il conviendra de recourir à de nouveaux indicateurs dans le processus de suivi (l'un sur le développement de la société civile, l'autre sur le dialogue social) pour contribuer à garantir une participation plus efficace et de meilleure qualité de la société civile au processus de préadhésion.
- 1.12 Il y a lieu de renouveler le soutien apporté aux partenariats établis avec la société civile et au renforcement des capacités, mais aussi de faire participer la société civile à la programmation de l'IAP et de promouvoir la création d'un Comité consultatif mixte UE-Monténégro dès que le statut de pays candidat aura été accordé au Monténégro.

Le Comité économique et social européen:

- 1.13 poursuivra la coopération avec la société civile organisée du Monténégro; apportera son assistance durant le processus de préadhésion, et prendra des initiatives concrètes pour permettre d'avancer vers la création d'un Comité consultatif mixte UE-Monténégro.

2. **Le Monténégro: faits essentiels et principaux chiffres**

- 2.1 La dislocation de la Fédération yougoslave après 1989 a laissé le Monténégro dans une situation précaire. En 1991 et 1992, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-et-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont fait sécession de la Yougoslavie. Le 27 avril 1992, la Serbie et le Monténégro ont adopté ensemble la constitution de la République fédérale de Yougoslavie à Belgrade. Bien que le Monténégro ait réaffirmé son attachement politique à la Serbie, un sentiment identitaire monténégrin propre a continué à se développer. La Charte constitutionnelle de l'Union de Serbie-et-Monténégro a été adoptée le 4 février 2003.
- 2.2 Le 21 mai 2006, la République du Monténégro a tenu, avec succès, un référendum sur l'indépendance, qu'elle a proclamée le 3 juin de la même année.
- 2.3 Avec une superficie de 13 812 km² et une population de 620 145 habitants, il s'agit du plus petit État des Balkans occidentaux, ce qui a une influence sur sa situation géostratégique et politique dans le contexte régional élargi.
- 2.4 La composition multiethnique de la société a toujours été considérée comme l'un de ses principaux atouts. Les Monténégrins représentent la majorité (43,16 %), suivis par les Serbes (31,99 %), puis par les Bosniaques (7,77 %), les Albanais (5,03 %), les Musulmans² (3,97 %) et les Croates (1,10 %).

² Données du recensement officiel. Dans ce recensement, les Musulmans sont répertoriés au Monténégro comme un groupe ethnique, conformément à la pratique qui avait cours dans l'ex-Yougoslavie.

2.5 En 2008³, le PIB par habitant s'élevait à 4 908 euros (soit 43 % de la moyenne de l'UE) et le taux de chômage était de 16,8 %. Le salaire net moyen était de 416 euros⁴, mais 12,2 % des citoyens vivaient avec moins de 116 euros par mois, et 4,7 % vivaient dans des conditions d'extrême pauvreté. L'inflation des prix de détail représentait 9 % en 2008. En 2009, la dette publique atteignait 1,0711 milliard d'euros, soit 34,7 % du PIB⁵, tandis que l'endettement intérieur était de 426 millions d'euros (13,8 %) et la dette extérieure de 645,2 millions d'euros (20,9 %). Le taux d'alphabétisation des adultes était de 97,5 %.

3. Les relations entre l'UE et le Monténégro

3.1 Le défi principal qui s'offre aujourd'hui au Monténégro est de renforcer l'État et les institutions, de remplir les critères et normes fixés par l'UE, et par conséquent d'établir un système fonctionnel d'État de droit qui intègre pleinement tous les groupes de la société. Ces défis relèvent d'un même processus et ont une incidence majeure les uns sur les autres; il convient donc de les considérer dans le cadre de cette interaction.

3.2 Les relations entre l'Union européenne et le Monténégro sont basées sur l'**accord de stabilisation et d'association (ASA)** entre les Communautés européennes, leurs États membres, et le Monténégro, ainsi que sur l'**accord intérimaire concernant le commerce et les mesures d'accompagnement signé en octobre 2007**. Le Monténégro réalise des avancées en ce qui concerne la mise en œuvre du **partenariat européen**.

3.3 Depuis 2007, le Monténégro bénéficie d'une aide financière de préadhésion au titre de l'**instrument d'aide de préadhésion (IAP)**, qui est administré par la nouvelle délégation de l'UE à Podgorica. Au titre des volets I et II de l'IAP, le Monténégro a reçu 31,4 millions d'euros en 2007, 32,6 millions d'euros en 2008, 33,3 millions d'euros en 2009.

3.4 La coopération régionale et les relations de bon voisinage constituent une composante essentielle du processus de **cheminement vers l'adhésion à l'Union européenne**. Le Monténégro participe aux travaux consacrés aux initiatives régionales, notamment à ceux du **processus de coopération en Europe du Sud-est (PCESE), dont il va assurer la présidence en 2010-2011**, et du **conseil de coopération régionale (CCR), qui a remplacé le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est** et entend être un cadre où davantage de responsabilités sont assumées au niveau régional. Le Monténégro a assuré la présidence de l'accord de libre-échange centre européen (ALECE) en 2009 et participe également à la Communauté de l'énergie et à l'accord sur l'Espace aérien européen commun (EAEC).

3 Eurostat.

4 Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

5 Programme fiscal et économique 2009-2012, 21 janvier 2010.

- 3.5 Le Monténégro a continué à développer de bonnes relations bilatérales avec les pays voisins et les États membres de l'UE. La coopération avec les pays voisins s'est particulièrement intensifiée dans les domaines suivants: coopération transfrontalière (quatre programmes de coopération transfrontalière, avec la Bosnie-et-Herzégovine, l'Albanie, la Serbie et la Croatie), science et technologie (Albanie), protection des minorités (Croatie) et double nationalité (ancienne République yougoslave de Macédoine). Les relations avec la Serbie se ressentent encore de la décision du Monténégro de reconnaître l'indépendance du Kosovo⁶. Celles avec la Turquie restent bonnes: des accords relatifs à la liberté des échanges et à la coopération bilatérale dans le domaine de la défense ont été signés. Le Monténégro a continué à développer ses relations bilatérales avec l'Italie, qui est son principal partenaire commercial au sein de l'UE. Le principal partenaire commercial du Monténégro dans la région balkanique reste la Serbie, qui représente un tiers de l'ensemble des échanges commerciaux monténégrins.
- 3.6 Le Monténégro progresse constamment quant à sa situation sur la scène internationale. Il fait désormais partie des Nations unies, de l'OSCE, du FMI, du Conseil de l'Europe et d'un certain nombre d'autres organisations régionales ou internationales. L'objectif final affiché par le gouvernement est l'adhésion à l'UE, à laquelle l'écrasante majorité de la population est favorable⁷.
- 3.7 Le **rapport de suivi 2009 sur le Monténégro**⁸ décrit les relations entre le Monténégro et l'Union européenne, examine les avancées réalisées par le Monténégro vers le respect des **critères politiques de Copenhague**, analyse la situation économique du pays et évalue sa capacité à mettre en œuvre les normes européennes, c'est-à-dire à aligner progressivement sa législation et ses politiques sur l'acquis communautaire. Il présente également toutes les mesures prises par le Monténégro afin de faire face à la crise financière et économique.
- 3.8 Bien que le rapport fasse état de progrès significatifs dans de nombreux domaines, **l'administration publique, l'appareil judiciaire et les politiques de lutte contre la corruption du Monténégro** demeurent autant de défis majeurs pour l'avenir.
- 3.9 Le gouvernement a poursuivi la rationalisation de ses activités liées à l'intégration européenne, en gardant un rythme particulièrement soutenu dans l'adoption de nouvelles législations. Toutefois, il faut bien faire la distinction entre, d'une part, la préparation et l'adoption de nouvelles législations, qui se font généralement dans un délai raisonnable et sont la plupart du temps de bonne qualité, et, d'autre part, leur mise en œuvre, pour laquelle il y a souvent un manque de moyens ou de volonté politique.

⁶ Selon le statut défini par la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁷ Selon les sondages effectués ces dernières années, entre 75 % et presque 80 % des citoyens sont favorables à l'adhésion à l'UE.

⁸ Rapport de suivi 2009 sur le Monténégro SEC(2009) 1336 accompagnant la communication de la Commission COM(2009) 533 *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010*.

3.10 La question centrale qui a marqué l'année 2009 est celle de la libéralisation des visas: le 15 juillet, la Commission européenne a proposé d'assouplir le système pour autant que le Monténégro remplisse les conditions fixées par la feuille de route. Le 30 novembre 2009, les ministres de l'intérieur des États membres de l'Union européenne ont officiellement convenu de suspendre, à compter du 19 décembre 2009, l'obligation de visa pour les citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de Serbie et du Monténégro entrant dans l'espace Schengen.

3.11 Pour ce qui concerne les **critères économiques, le consensus national sur les fondamentaux de la politique économique a été maintenu**. Le fonctionnement des mécanismes du marché a été éprouvé par l'ampleur des ajustements intervenus dans les comptes extérieurs et le secteur financier. Les finances publiques ont encouru une pression accrue en 2009. **La politique macroéconomique a été dans une large mesure dictée par la crise financière**. Elle s'est concentrée sur la mise en application d'une politique budgétaire plus prudente et sur l'accélération des réformes structurelles.

4. **La société civile⁹ dans un contexte socioéconomique nouveau**

4.1 Remarques préliminaires

4.1.1 **Au Monténégro, la société civile dans son ensemble n'a pas de racines ou de traditions historiques fermement ancrées¹⁰**. Ce n'est qu'au milieu du 19^e siècle qu'est née la première association bénévole, qui se consacrait essentiellement aux activités de charité. **Les premiers syndicats et les premières associations professionnelles ont été fondés** au début du 20^e siècle. Avec l'avènement du régime communiste en 1945, les organisations indépendantes de citoyens ne furent plus autorisées à travailler, et l'activité des organisations non lucratives fut rigoureusement limitée.

4.1.2 *Dans le contexte du Monténégro, les notions de société civile et d'organisations non gouvernementales sont synonymes* – les ONG constituent une partie de la société civile, qui, selon la méthodologie développée par CIVICUS¹¹, comprend 19 autres composantes. Même en essayant de se rattacher à des catégories plus larges, il faut admettre que la société civile est également représentée *par le biais* des communautés religieuses, des syndicats, des médias, des associations professionnelles, des fondations, des mouvements sociaux, etc. Toutefois, dans la perception des citoyens du Monténégro, les ONG se confondent avec la société civile. Dans une large mesure, cela manifeste que les ONG ont apporté une réelle contribution à l'ancrage de principes d'une société ouverte et civique et d'un équilibre sain entre les pouvoirs; mais cela témoigne aussi de manière inquiétante de la faiblesse du niveau

⁹ Dans le contexte large du présent avis, la "société civile" renvoie aux organisations non gouvernementales, y compris les organisations professionnelles, les organisations de partenaires sociaux, les consommateurs, agriculteurs et artisans, les communautés religieuses, les fondations, mouvements sociaux, médias, etc.

¹⁰ Maša Lekić, *Montenegrin Civil Society (La société civile monténégrine)*, TRIALOG.

¹¹ CIVICUS, Alliance mondiale pour la participation citoyenne, www.civicus.org.

atteint par les autres catégories de la société civile en matière d'activisme, de potentiel et d'initiative sociaux.

4.2 Le groupe des "activités diverses" au Monténégro

4.2.1 *Le cadre juridique régissant les activités des ONG est solide* – La création des ONG s'appuie sur le droit de réunion garanti par la Constitution¹² et établi de manière plus détaillée dans la loi régissant les organisations non gouvernementales¹³ de même que dans un certain nombre d'autres textes législatifs. Toutefois, certains aspects du travail des ONG ne sont pas encore clairement définis, notamment sur le plan du régime fiscal, et la marge d'amélioration reste importante. De plus le projet de loi sur le volontariat, voté par le gouvernement le 14 janvier 2010, n'a pas tenu compte de la position des représentants des ONG, ce qui laisse des interrogations quant à l'esprit général de cette loi.

4.2.2 *Enregistrement des ONG* – La procédure est simple, ce qui a pu à certains moments mener à l'enregistrement d'un grand nombre d'ONG. Jusqu'en 2006, le registre était tenu par le ministère de la justice, puis il est passé au ministère de l'intérieur et de l'administration publique quand les intitulés des portefeuilles ministériels ont changé. Le registre n'étant pas parfaitement tenu, le nombre de 4 500 ONG enregistrées, souvent avancé publiquement, n'est pas fiable; manifestement, les nouvelles organisations sont ajoutées, mais celles qui ont cessé d'exister ne sont pas déduites du nombre total cité. Le gouvernement a annoncé qu'il lancera prochainement un logiciel destiné à résoudre ces controverses. Par ailleurs, certaines organisations professionnelles, telles que les associations d'agriculteurs ou de pêcheurs, sont elles aussi enregistrées en tant qu'ONG, en l'absence de base juridique ou de cadre administratif applicable à leur type d'activité.

4.2.3 *Financement public* – Les efforts déployés pendant des années par les ONG pour obtenir un financement public font que les sommes officiellement disponibles pour les ONG sont plutôt conséquentes, au niveau local (dans les budgets des gouvernements autonomes locaux, elles représentent environ 883 900 EUR¹⁴) et au niveau national (par le biais de la commission parlementaire pour l'attribution de fonds aux ONG, avec un montant estimatif de 200 000 EUR¹⁵, et de la commission pour l'attribution d'une partie des recettes de la loterie nationale, soit un montant de 3 440 000 EUR¹⁶). Par ailleurs, certains ministères disposent de fonds spéciaux pour les organisations œuvrant dans leurs domaines d'activités respectifs¹⁷. Au

12 La nouvelle Constitution date d'octobre 2006, mais la précédente faisait déjà état de ce principe.

13 Adoptée en 1999, modifiée en 2002 et en 2007.

14 Données issues des recherches du CRNVO pour 2008, notant qu'un montant de 883 900 EUR était prévu, et que 860 764,66 EUR ont été effectivement attribués.

15 Données de 2009.

16 Suivant le règlement sur l'attribution d'une partie des recettes de la loterie, 75 % de cette somme devrait être attribuée aux ONG et le reste à d'autres organisations et institutions. Il faut noter que la rétribution des membres de la commission et l'ensemble des frais administratifs sont financés par le même budget. Ce chiffre porte sur 2009 mais la somme pour 2010 est en baisse.

17 Le ministère du tourisme, le ministère de la culture, des sports et de l'information, le ministère des droits de l'homme et des minorités.

total, ces fonds pourraient largement favoriser le développement de la société civile. Toutefois, étant donné que la majorité des financements n'est destinée qu'à une partie limitée du champ d'activité des ONG (en particulier le fonds le plus important, issu des recettes de la loterie¹⁸) et en raison du manque général de transparence des travaux de la commission et de graves manquements dans l'attribution des fonds¹⁹, ces derniers ne parviennent pas réellement à la plupart des ONG véritablement actives et ne permettent pas d'aider les programmes en faveur de la démocratisation de la société. Le règlement relatif à l'attribution de ces ressources a été rédigé par un groupe de travail composé d'agents gouvernementaux et de représentants des ONG; adopté par le gouvernement en 2008, il constitue un cadre solide, mais son application reste sujette à des manipulations à grande échelle, ce qui demeure²⁰ très préoccupant. Afin d'essayer de résoudre ces problèmes, un nouveau groupe intersectoriel sera mis en place en 2010 pour travailler à de nouveaux règlements.

4.2.4 *Financement par des sources internationales* – La communauté des ONG du Monténégro a en grande partie fonctionné grâce au soutien de bailleurs de fonds internationaux. Ce financement est récemment devenu problématique car de nombreux bailleurs bilatéraux se sont retirés pour se concentrer sur leurs propres priorités, et l'aide apportée par les États-Unis a été réduite drastiquement, obligeant le secteur des ONG à dépendre des fonds européens, dont l'attribution est soumise à des procédures pour le moins complexes. Cela conduit déjà à une situation où seules les organisations les plus importantes peuvent survivre et se développer, alors que les autres se voient limitées dans leurs actions comme dans leur croissance.

4.2.5 *Renforcement des capacités des ONG* – Il y a un fort taux de renouvellement du personnel des ONG et un manque d'aides de la part des institutions, ce qui constitue un frein, même pour des ONG bien développées. Le CNRVO²¹ disposait par le passé d'une gamme variée de programmes de renforcement des capacités, mais le retrait des bailleurs de fonds qui soutenaient ces activités a eu une incidence très négative sur l'offre proposée, d'un point de vue quantitatif. Un nouveau dispositif d'assistance technique à destination des organisations de la société civile des Balkans occidentaux²², financé par l'UE, est en cours de création. Il existe un besoin général de programmes de renforcement continu des capacités et pour le développement des connaissances et des compétences dans différents domaines, ainsi qu'un besoin d'aides institutionnelles visant à améliorer le renforcement des capacités individuelles. De plus, il conviendrait que les ONG travaillent sur des problématiques plus ciblées, au

18 Il couvre les champs d'activité suivants: 1) affaires sociales et activités humanitaires, 2) besoins des personnes handicapées, 3) promotion des sports, 4) culture et culture technologique, 5) éducation non formelle, et 6) lutte contre la toxicomanie et toutes les formes de dépendances.

19 Rapport de suivi du centre pour une éducation citoyenne sur l'attribution des fonds par la commission chargée de l'attribution d'une partie des recettes de la loterie en 2009.

20 Rapport de suivi du centre pour une éducation citoyenne sur l'attribution des fonds par la commission chargée de l'attribution d'une partie des recettes de la loterie en 2009.

21 CRNVO: Centar za razvoj nevladinih organizacija, centre pour le développement des ONG du Monténégro: <http://www.crnvo.co.me>.

22 Programme de financement à destination de la société civile.

moyen de plateformes ou de réseaux ad hoc ou à long terme, afin que leurs actions soient plus efficaces et aient plus de poids auprès des parties prenantes.

- 4.2.6 *Autoréglementation des ONG* – Au sein de la coalition d'ONG "Saradnjom do cilja" ("Coopérer pour atteindre le but"), qui est la plus importante de ce genre et regroupe environ 200 ONG du Monténégro²³, un organe d'autoréglementation a été créé, ainsi qu'un code de conduite qui a été accepté par la plupart des ONG les plus importantes, mais aussi par beaucoup d'autres, qui ont rendu publics leur rapport d'activité et leur comptabilité, conformément à ce code de conduite. Une telle démarche est fondamentale pour améliorer la transparence des ONG et, partant, la confiance des citoyens envers elles.
- 4.2.7 *Représentation dans les conseils recouvrant des intérêts sociétaux variés* – À la suite de l'adoption d'une nouvelle législation exigeant la participation de toutes les parties prenantes, les ONG se sont vu attribuer une représentation garantie par la loi dans les organismes suivants: conseil de Radio-Télévision Monténégro (RTCG)²⁴, conseil de contrôle citoyen de la police²⁵, Conseil national pour l'intégration européenne²⁶, Commission nationale de lutte contre la corruption et le crime organisé, Conseil sur les soins aux personnes handicapées, Conseil sur la garde d'enfants, etc., ainsi que dans certains organes au niveau local. Après des années d'efforts continus de la part des ONG, des améliorations ont été apportées dans la plupart des cas, mais le Conseil national pour l'intégration européenne reste une source de préoccupation considérable, quant à la légitimité des représentants des ONG et à leur reconnaissance légale.
- 4.2.8 *Durabilité du secteur des ONG au Monténégro* – Le secteur des ONG du Monténégro a une faible tradition et un avenir incertain²⁷, car la culture politique et la culture des droits de l'homme sont généralement sous-développées dans le pays. Le secteur est largement tributaire de l'aide étrangère et de la personnalité de ses propres dirigeants, ce qui le fragilise lorsque surviennent des changements de dirigeants ou que des bailleurs de fonds se désengagent. Dans les organisations principales, du chemin a été parcouru concernant la réorganisation interne et la planification stratégique, ou encore la création de services qui contribuent au budget des organisations, mais cela n'apporte pas encore de garantie solide quant à la capacité de l'ensemble du secteur à durer.

23 Pour plus de détails, voir <http://www.saradnjomdocilja.me>.

24 Loi sur les services publics de radiodiffusion RTCG, adoptée en 2002; voir aussi la Loi sur les services publics de radiodiffusion du Monténégro, adoptée en 2008 (en remplacement de la précédente).

25 Loi relative à la police, adoptée en 2005.

26 Décision de création du Conseil national pour l'intégration européenne, adoptée en 2008.

27 Stevo Muk, Daliorka Uljarević, Srđan Brajović, *Assessment of Montenegrin Civil Society (2006): Weak tradition, Uncertain Future (Évaluation de la société civile du Monténégro (2006): faible tradition, avenir incertain)*, CIVICUS, Podgorica, 2006.

- 4.3 Dialogue social et organisations de partenaires sociaux
- 4.3.1 La loi relative au droit du travail adoptée en 2008²⁸ régleme nte les conditions des conventions collectives, la procédure de modification des relations mutuelles entre parties dans le cadre des négociations collectives, et d'autres problématiques importantes pour les employeurs et les salariés. Une convention collective générale doit être conclue par l'autorité compétente du syndicat concerné, de l'association d'employeurs, et du gouvernement.
- 4.3.2 **Le droit du travail comprend aussi des dispositions régissant les organisations de travailleurs et d'employeurs.** Travailleurs et employeurs peuvent librement choisir de créer leurs organisations et d'en devenir membres, sans approbation préalable, et sous les conditions déterminées dans les statuts et règlements de ces organisations.
- 4.3.3 **Liberté d'organisation syndicale.** Les travailleurs se voient garantir la liberté de s'organiser en syndicat et de mener des activités syndicales, sans approbation préalable. Les organisations syndicales sont enregistrées dans le registre des organisations syndicales tenu par le ministère du travail et des affaires sociales. En vertu de la législation, une organisation syndicale représentative est une organisation syndicale disposant du plus grand nombre de membres et enregistrée comme telle auprès du ministère. Ce qui signifie, de fait, qu'une seule organisation syndicale peut être représentative au niveau national, sans qu'il soit tenu compte du nombre d'adhérents des autres syndicats, ni de leur représentativité réelle. C'est pourquoi une proposition de loi sur la représentativité syndicale figure au programme du Conseil social.
- 4.3.4 Les syndicats sont représentés par la **Confédération syndicale du Monténégro** (Savez Sindikata Crne Gore, **SSCG**) et l'**Union des syndicats libres du Monténégro** (Unija slobodnih sindikata Crne Gore, **USSCG**). La SSCG est membre de la CSI²⁹ et est en cours d'affiliation à la CES³⁰ en tant que membre observateur. L'USSCG est une organisation de création récente qui s'est séparée de la SSCG et a été officialisée en novembre 2008; ainsi, elle ne fait pas encore partie des organisations syndicales à l'échelle internationale (SCI) ou européenne (CES), avec lesquelles elle est cependant en contact. Le statut de partenaire social a été accordé à la SSCG, alors qu'en pratique aucune organisation syndicale n'a été soumise à une procédure juridique lui permettant d'être reconnue comme représentative, aux termes du nouveau code du travail.
- 4.3.5 **Association d'employeurs.** La loi prévoit que toute association d'employeurs est considérée représentative si ses membres emploient au moins 25 % des salariés de l'économie monténégrine et contribuent au PIB du pays à concurrence de 25 % au moins. À des fins de tenue des registres, les associations d'employeurs ont l'obligation de s'enregistrer auprès du

28 Loi relative au droit du travail, Journal officiel du Monténégro, n° 49/08.

29 CSI: Confédération syndicale internationale.

30 CES: Confédération européenne des syndicats.

ministère du travail et des affaires sociales. Celui-ci détermine la manière dont sont tenus les registres relatifs aux associations d'employeurs et fixe des critères plus détaillés en ce qui concerne le degré de représentativité des associations d'employeurs.

- 4.3.6 Les employeurs du Monténégro sont représentés par la **Fédération des employeurs du Monténégro** (Unija Poslodavaca Crne Gore, UPCG) sise à Podgorica. La Fédération des employeurs du Monténégro est un membre très actif de l'**Organisation internationale des employeurs** (OIE) sise à Genève, et participe à de nombreux projets. Elle est en outre un observateur de **BUSINESSEUROPE**³¹.
- 4.3.7 Le Monténégro dispose aussi d'une Chambre de commerce, organisation obligatoire créée en 1928, qui, au niveau européen, est un membre observateur d'Eurochambres et d'Eurocommerce. La Chambre de commerce n'a pas le statut de partenaire social. Sur le plan national, elle est membre du Conseil national pour la suppression des barrières commerciales et l'amélioration de la compétitivité, ainsi que de la commission gouvernementale pour l'intégration européenne.
- 4.3.8 Le **Conseil social**, organe tripartite suprême, a été instauré en juin 2008 conformément à la loi adoptée en 2007 (Loi relative au Conseil social). Le Conseil comprend 11 représentants du gouvernement, 11 représentants des organisations syndicales autorisées, et 11 représentants de l'association d'employeurs. Sous l'égide du Conseil social, divers comités de travail traitent de différentes problématiques économiques et sociales.
- 4.3.9 Le mémorandum d'accord sur le partenariat social dans le contexte de la crise économique a été signé en avril 2009; les partenaires sociaux sont ouverts et profitent de différentes occasions pour mener des consultations, formelles ou informelles, dans le contexte actuel de crise économique mondiale.
- 4.3.10 En dépit des avancées du dialogue tripartite, le dialogue social bilatéral reste très peu développé et consiste surtout en des négociations sur des conventions collectives sectorielles. Même si l'objectif, au niveau national, est de parvenir à une convention collective générale signée par les syndicats, les employeurs et le gouvernement, des discussions ont actuellement lieu quant à la possibilité d'établir deux conventions collectives (l'une pour le secteur économique, l'autre pour l'administration publique). Toute décision prise à ce sujet devra s'appuyer sur des analyses plus approfondies. Il pourrait également s'avérer d'une grande utilité pour le dialogue social dans son ensemble et les analyses conjointes des partenaires sociaux d'établir un centre de ressource bipartite pour le dialogue social.

³¹ BUSINESSEUROPE: confédération européenne des entreprises.

5. Observations particulières

- 5.1 Le quatrième rapport de suivi de la Commission européenne sur le Monténégro ne fait état d'**aucune restriction en ce qui concerne la liberté de réunion et d'association**. Des progrès ont été accomplis au sujet du rôle des organisations de la société civile. Plusieurs ONG conservent une place de choix dans la vie publique et sur la scène politique. **Au niveau national, il existe une stratégie de coopération entre le gouvernement et les ONG mais sa mise en œuvre accuse un retard et l'incidence réelle des ONG** sur l'élaboration des politiques reste très limitée, malgré l'expertise et les ressources disponibles dans le secteur des ONG. Ces organisations sont bien accueillies par le gouvernement lorsqu'elles sont politiquement acceptables ou fournissent divers services, mais des problèmes se présentent concernant les programmes de surveillance ou de suivi, et lorsque ces organisations prétendent jouer un véritable rôle de consultation ou participer aux procédures d'intervention politique ou de prise de décision.
- 5.2 Le rôle de l'actuel **Bureau pour la coopération avec les ONG**, dont l'activité dépend du Secrétariat général du gouvernement du Monténégro, devrait être d'assister les ONG et d'assurer leur bon développement dans le pays. En réalité, ce Bureau dispose d'équipements et de moyens récents très limités. Malgré les efforts consentis par son personnel, son activité n'a pas de visibilité face aux représentants des ONG. La création du Conseil gouvernemental pour la coopération avec les ONG se trouve dans ses phases préparatoires, et le Bureau devrait assurer le rôle de secrétariat de ce Conseil. Ce pourrait être une étape vers l'amélioration de la situation.
- 5.3 La société civile dispose en outre de deux représentants au sein du **Conseil national pour l'intégration européenne**. Toutefois, le caractère légal de la nomination des membres actuels et leur légitimité ont été fortement contestés par des ONG reconnues. Il convient de définir par décret parlementaire des critères clairs afin de garantir la transparence ainsi que la représentativité et la qualité des délégués respectifs. Le Conseil national pour l'intégration européenne pourrait être un instrument prometteur pour approfondir et rendre plus effective la participation de la société civile au processus d'intégration à l'UE. Il conviendra de débrider son potentiel.
- 5.4 En dépit des déclarations du gouvernement et des ministères concernés au sujet des consultations menées avec la société civile dans le cadre du processus de mise en place du cadre législatif, la **participation des organisations de la société civile demeure insatisfaisante**.
- 5.5 Il y a lieu d'améliorer les conditions, en particulier financières, permettant un bon fonctionnement des organisations de la société civile, et de renforcer leurs capacités **en diversifiant et en rendant plus viables leurs sources de financement**.

- 5.6 La participation des organisations de la société civile au processus préparant l'adhésion à l'UE reste elle aussi limitée. Si des structures et des mécanismes appropriés ont déjà été instaurés, ils n'ont pas encore été suffisamment utilisés. **La contribution active de la société civile peut aider à faciliter le processus de négociation avec l'UE**, et constituer un véritable pont entre la société civile et les institutions de l'UE.
- 5.7 Un dialogue tripartite est actuellement en cours au sein du Conseil social. Cependant, **le rôle et le potentiel des organisations de partenaires sociaux demeurent sous-estimés**. Le Conseil social pourrait être un organe de premier ordre dans le processus d'adhésion à l'UE, contribuant à surmonter les conséquences économiques et sociales.
- 5.8 Les dispositions de la loi relative au droit du travail actuellement en vigueur qui définissent les conditions pour reconnaître la représentativité des organisations syndicales au niveau national sont discriminatoires vis-à-vis des petites organisations et empêchent le développement approprié du pluralisme syndical. Bien que l'USSCG participe au groupe de travail gouvernemental chargé de négocier la nouvelle proposition législative sur la représentativité des syndicats, elle n'a pas réussi à influencer le cours de ces travaux. Le gouvernement a, de manière unilatérale, décidé d'établir un seuil de 20 %, c'est-à-dire que 20 % de tous les travailleurs monténégrins doivent être engagés dans des syndicats pour que soient remplis les critères de représentativité au niveau national. Il serait néanmoins souhaitable que les critères choisis reflètent d'autres aspects, tels que la structure territoriale, la répartition par branche d'activité, et la capacité à défendre effectivement les droits des travailleurs.
- 5.9 En ce qui concerne le questionnaire de l'UE, il apparaît que les partenaires sociaux n'y ont pas été associés comme il convient. Seules la Fédération des employeurs du Monténégro et la Chambre de commerce ont coopéré et répondu en tant qu'organisations professionnelles gouvernementales. Suivant les instructions de l'UE, tous les partenaires sociaux auraient dû être consultés et avoir répondu à la partie du questionnaire les concernant.
- 5.10 La commission gouvernementale pour l'intégration européenne, travaillant sous l'égide du ministère en charge de l'intégration européenne, joue le rôle de coordonnateur de l'administration d'État durant le processus d'adhésion du pays à l'UE. Seule la Chambre de commerce est représentée dans cet organe, à l'exclusion des autres partenaires sociaux.
- 5.11 **Il est nécessaire de développer plus avant les capacités des partenaires sociaux**. Toutes les formes d'assistance à tous les niveaux sont les bienvenues. À ce sujet, le CESE apprécie le rôle de l'OIE et de la CSI au niveau international, ainsi que de BUSINESSSEUROPE et de la CES à l'échelon européen. De nombreux programmes et projets intégrés destinés à renforcer la capacité des organisations de partenaires sociaux et à améliorer le dialogue social sont actuellement en cours de lancement.

5.12 **Le CESE se félicite en outre de l'assistance financière et technique apportée par la Commission européenne** dans le cadre de sa stratégie d'élargissement et des ressources disponibles. La participation accrue des organisations de la société civile renforce la qualité de la démocratie et contribue à la conciliation. Grâce au mécanisme de financement de la société civile mis en œuvre dans le cadre de l'IAP, la Commission européenne a financé la création de bureaux de soutien technique dans chaque pays bénéficiaire, un nombre croissant de visites de courte durée dans les institutions européennes, et la participation de quelque 800 personnes à des séminaires organisés dans les Balkans occidentaux et en Turquie.

6. **Le rôle du Comité économique et social européen**

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

6.2 Le groupe de contact "Balkans occidentaux" a entamé ses travaux en octobre 2004. La zone géographique concernée couvre l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo conformément à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies. C'est l'organe permanent et spécifique du CESE qui s'occupe de cette région.

6.3 **Deux forums de la société civile des Balkans occidentaux** ont été organisés, respectivement à Bruxelles (2006) et à Ljubljana (2008), ce qui a démontré la volonté des acteurs de la société civile de se rencontrer dans un cadre transfrontalier afin de discuter d'un meilleur avenir ensemble. Le troisième Forum de la société civile des Balkans occidentaux se tiendra à Bruxelles les 18 et 19 mai 2010.

6.4 Les autres outils de premier ordre permettant de jeter des ponts entre la société civile de l'UE et la société civile des pays des Balkans occidentaux sont les **comités consultatifs mixtes (CCM)**. **L'avis exploratoire du CESE sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux**³², adopté en 2006, a souligné la position du Comité, a attiré l'attention sur son savoir-faire significatif et ses ressources humaines considérables, et a mis en exergue le rôle des CCM dans l'ensemble du processus d'élargissement.

32

REX/205 – CESE 751/2006 "Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux".

- 6.5 C'est pourquoi le **CESE recommande que soit créé un Comité consultatif mixte UE-Monténégro dès que le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE lui aura été accordé. Ce CCM** peut permettre aux organisations de la société civile des deux parties d'approfondir leur dialogue et de surveiller les progrès accomplis par le Monténégro dans son cheminement vers l'UE.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen

Mario SEPI
