

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?»

(2012/C 299/07)

Rapporteuse: **M^{me} PICHENOT**

Lors de sa session plénière des 13 et 14 juillet 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

"Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?"

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conscient d'un intérêt partagé à un rapprochement entre l'Union européenne et la République de Moldavie, dans cet avis le CESE a pris le parti à l'issue de sa mission de mars 2012 de proposer les préconisations suivantes dans l'objectif de:

- consolider le rôle de la société civile notamment par la création d'un Comité économique, social et environnemental moldave (CESEM),
- réussir un accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC),
- recouvrer l'intégrité territoriale de la Moldavie.

1.2 Adressant ses recommandations à la **Commission et au Parlement européen**, le Comité recommande d'aboutir à un accord de libre échange équilibré en veillant à associer les organisations de la société civile à toutes les phases du processus. Pour parvenir à un ALEAC, il convient d'articuler l'action de la Commission avec celle du SEAE. Le Comité préconise de:

- vérifier la bonne participation des organismes moldaves par un accès à la **consultation publique** ⁽¹⁾ en cours et aux auditions publiques et entretiens prévus de la société civile dans le cadre de l'étude d'impact développement durable,
- organiser une **conférence sur le résultat** de l'étude d'impact avec le parlement moldave, le CESE et la société civile moldave et poursuivre une information périodique sur le contenu de la négociation auprès de la société civile,

- porter attention à la détection des impacts sociaux et environnementaux, en particulier à partir des observations du rapport sur la réalisation des objectifs du millénaire ⁽²⁾ afin d'affiner le **chapitre développement durable** d'un futur accord,

- lancer une étude sur les conditions de la **réintégration de l'économie** de la Transnistrie dans le processus d'ouverture commerciale,

- intensifier l'effort de formation sur l'application effective de l'**acquis communautaire** en matière de commerce auprès des décideurs socioprofessionnels et des médias,

- prendre en considération les besoins d'**assistance technique** pour la mise à niveau des standards de l'acquis communautaire en particulier dans le domaine agro-alimentaire,

- prévoir des **mesures d'accompagnement** adéquates avec procédure de réajustement pour permettre de tirer tous les bénéfices possibles d'une réelle insertion dans l'économie européenne et exercer une vigilance particulière pour la sécurité des frontières extérieures incluant les partenaires bénéficiant de ce type d'accord,

- prévoir la mise en place d'un **comité conjoint de suivi** de l'accord commercial et aider avec l'appui du Comité à l'implication de la société civile au **suivi** d'un futur ALEAC avec le recours aux financements en faveur de la structuration de la société civile moldave,

⁽¹⁾ DG Commerce, Consultation on Deep and Comprehensive Free Trade Areas/EU – Moldova 2012 [Consultation sur les zones de libre-échange renforcées et globales / UE-Moldavie 2012].

⁽²⁾ Nations Unies, Deuxième rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, République de Moldavie 2010.

- assurer une implication des **partenaires sociaux moldaves au sein du forum du partenariat oriental** et mettre sur l'agenda du 5^e groupe de travail du partenariat oriental "dialogue social" les conditions sociales de l'accord,
- favoriser les contacts avec la **société civile de Transnistrie** avec l'appui de l'OSCE pour son implication dans les politiques de rapprochement avec l'UE,

1.3 Adressant ses recommandations aux **autorités publiques moldaves**, le Comité encourage **le gouvernement et le Parlement**:

- à informer un large éventail d'organisations de la société des évolutions du rapprochement avec l'UE et à **favoriser un débat public sur le rapprochement avec l'UE** avec partenaires sociaux et associations d'intérêts divers (agriculteurs, consommateurs, environnementalistes, femmes, défenseurs des droits de l'homme...),
- à persévérer dans le **partage d'informations** avec les parties prenantes socioprofessionnelles au sein du ministère des Affaires européennes et à maintenir le rôle d'observateur du Conseil national de participation (CNP) auprès du gouvernement,
- à instaurer un **Conseil économique, social et environnemental moldave** (CESEM) sur la base des expériences existantes au sein de l'UE ou dans le cadre du voisinage,
- à impliquer les parties intéressées pour la mise en œuvre des accords avec l'UE dans les domaines de **l'énergie et de la recherche**,
- à consolider le dialogue social et à veiller la mise en œuvre de la **Charte sociale du Conseil de l'Europe** en levant les réserves et en adoptant le protocole sur le mécanisme de réclamation collective,
- à donner la plus haute priorité à l'intégration **des jeunes et des femmes sur le marché du travail**,
- à contribuer à l'efficacité des mécanismes de **lutte contre la corruption**.

1.4 Adressant ses recommandations aux **organisations de la société civile moldave**, le Comité souhaite développer ses relations avec la société civile moldave dans le cadre du Partenariat oriental. Il soumet à la société civile les propositions suivantes qu'il serait disposé à présenter en Moldavie lors d'une conférence pour concrétiser l'axe Contact avec les

peuples du Partenariat. Outre la création d'un **CESEM**, le CESE recommande aux partenaires sociaux et aux partenaires de la société civile:

- un rapprochement avec de **grandes plateformes européennes sectorielles** comme celle sur la lutte contre la pauvreté ou avec des organisations patronales de différents États membres ainsi qu'à travers un statut d'observateur au sein de la Confédération européenne des syndicats,
- un renforcement d'une **cellule de veille** au sein des organisations syndicales et patronales et de la commission nationale des Conventions collectives sur les questions européennes,
- un développement du **dialogue social** dans le respect des conventions de l'OIT et de la Charte sociale du Conseil de l'Europe,
- une impulsion du **dialogue civil** dans la perspective du suivi de l'ALEAC,
- un développement de l'expertise sur des **approches écologiques** comme la réduction des gaz à effet de serre, l'analyse du cycle de vie, l'empreinte carbone ou les services écosystémiques.

2. La société civile moldave dans le rapprochement européen et le Partenariat oriental

2.1 La société civile moldave s'implique déjà à travers certains mécanismes existants à une politique de rapprochement avec l'UE. Un organe consultatif de 30 membres, le CNP, créé en janvier 2011 travaille avec le gouvernement, tandis qu'existe également une autre instance consultative auprès du Parlement. La convention nationale pour l'intégration européenne, fondée en novembre 2010 rassemble plusieurs organisations visant à émettre des propositions et diffuser des informations sur le processus d'intégration européenne, afin de permettre un dialogue direct et ouvert avec les parties prenantes. En outre plusieurs plateformes thématiques d'organisations de la société civile au niveau national sont apparues.

2.2 Des organisations moldaves participent aux différents groupes du forum de la société civile du PO: démocratie, droits de l'Homme, bonne gouvernance et stabilité; recommandations générales; environnement, énergie et changement climatique; contacts interpersonnels. Le CESE souhaite encourager le développement du 5^e groupe de travail sur le dialogue social portant aussi, plus généralement, sur les questions économiques et sociales ⁽³⁾.

2.3 Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans le rapprochement entre l'UE et la Moldavie. L'indépendance des organisations syndicales reconnue par la Constitution est

⁽³⁾ Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental", JO C 248 du 25/08/2011; Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. JO C 43 du 15/02/2012.

encadrée par une loi de juillet 2000 qui garantit la liberté syndicale, la négociation collective et la protection de leurs avoirs. Le paysage syndical s'est fortement transformé ces dernières années: les deux syndicats existants, la CSRSM et Solidaritate, ont fusionné pour devenir une centrale syndicale unique, la Confédération nationale des syndicats de Moldavie (CNSM). Ayant rejoint la Confédération syndicale internationale, la CNSM commence à être présente dans les activités et réunions internationales. Elle pourrait aussi solliciter l'obtention d'un statut d'observateur auprès de la Confédération européenne des syndicats.

2.3.1 L'organisation patronale la plus représentative est la confédération nationale patronale de Moldavie, fondée en 1996 et composée de 32 membres, qui se qualifie comme non-politique et indépendante. L'agence nationale pour l'occupation de la force de travail gère le projet "Mobility Partnership" entre l'UE et la Moldavie, afin que l'intégration du marché du travail moldave se déroule de manière fluide. Les organisations patronales participent à cette intégration en mettant en œuvre les décisions du projet au niveau local et régional.

2.3.2 Il serait donc utile de renforcer des cellules d'information sur les questions relatives à l'ALEAC au sein des partenaires sociaux, travaillant en collaboration avec leurs homologues professionnels européens ou d'États membres.

2.4 La situation de certaines catégories de la population en particulier en milieu rural reste fragile. La détérioration de la situation sociale se fait notamment au détriment des femmes: chômage élevé, déqualification, baisse des salaires, travail saisonnier ou encore faiblesse des prestations sociales. Les femmes détiennent des droits semblables aux hommes, mais sont plus vulnérables sur le marché du travail. En outre, les femmes ne comptent que pour 14 % des entrepreneurs moldaves. La population rurale demeure surreprésentée parmi les personnes vivant sous le seuil de pauvreté⁽⁴⁾, et le poids des ruraux pauvres a augmenté en 2009. La situation des enfants en Moldavie exposée à divers maux: absence de domicile fixe, travail infantile, trafics, prostitution est préoccupante. Le phénomène des «orphelins sociaux», c'est-à-dire des enfants donnés par leurs familles à des orphelinats pour des raisons de pauvreté, reste à un niveau élevé.

2.5 Le fonctionnement des médias s'est amélioré depuis plusieurs années. Le conseil de coordination de l'audiovisuel a adopté une nouvelle méthodologie de surveillance de la couverture médiatique politique fin octobre 2010, avec l'aide de l'UE et du Conseil de l'Europe. En outre, deux nouvelles chaînes télévisées sont apparues en 2010 (Jurnal TV et Publika TV) ainsi que quatre nouvelles stations radio (Radio Sport, Aquarelle FM, Publika FM, Prime FM). Une formation des journalistes aux questions européennes devrait constituer une priorité. Les progrès dans le domaine de la liberté d'expression permettront de mieux informer les citoyens et les milieux d'affaires des enjeux du rapprochement, notamment les agriculteurs.

2.6 Malgré d'indéniables progrès, la société civile connaît encore de sérieuses difficultés d'organisation. Les inégalités territoriales subsistent: le secteur non gouvernemental est actif dans les grands centres, Chisinau, Balti, Cahul et Ungheni, mais s'avère peu actif dans de larges proportions du pays. Par contraste, les syndicats disposent d'une meilleure couverture territoriale. Résultat de la scission persistante, la coopération reste encore assez limitée entre les deux rives du Dniestr. En

outre, les ONG dépendent assez fortement de quelques donateurs extérieurs, ce qui peut nuire à leur indépendance et leur pérennité. Enfin, même s'ils sont de qualité, les réseaux d'expertise reposent sur un cercle trop restreint de spécialistes, la liste des grandes ONG en place n'ayant guère évolué ces dernières années.

3. La société civile et un nouvel accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)

3.1 La préparation d'un ALEAC entre l'UE et la Moldavie concerne biens, services et investissements, mais son caractère complet et approfondi conduit à la transposition et à l'application effective de l'acquis communautaire en matière de commerce. Il suppose un accompagnement approprié et d'importantes réformes. L'économie moldave souffre en effet d'un manque de compétitivité due à différents facteurs: faiblesse des infrastructures de transport (en particulier routières), petite taille du marché intérieur, environnement peu innovant, instabilité chronique des politiques, difficile accès aux financements et corruption. Les exportations ne sont plus uniquement tournées vers les marchés post soviétiques. La réorientation du commerce extérieur vers l'Europe est bien réelle: près de la moitié des exportations vont vers cette destination. Ceci résulte d'une augmentation de la part du secteur textile dans les exportations (de 10 % en 1999 à 22,7 % en 2008)⁽⁵⁾ dû au faible coût de la main d'œuvre qualifiée.

3.2 Une étude d'impact développement durable concomitante au début de la négociation est en cours et devrait apporter d'ici septembre 2012 des informations sur les effets positifs et négatifs d'une telle ouverture commerciale⁽⁶⁾. Dans le cahier des charges du consultant⁽⁷⁾, le CESE devra être consulté sur les enjeux de cette négociation ainsi que sur les contributions à la consultation publique. En outre, il apportera une attention particulière au "papier de positionnement" que la Commission établira à l'issue de cette étude d'impact et sera vigilant quant aux mesures d'accompagnement.

3.3 Les risques liés à l'accord sont délimités pour l'UE: ils concernent essentiellement normes sanitaires et phytosanitaires et garantie des investissements. L'amélioration nécessaire du climat des affaires pour attirer des investissements européens passent par une lutte accrue contre la corruption. L'indice de perception de la corruption de 2011 place la Moldavie au 112^e rang mondial, avec un score de 2,9 sur 10⁽⁸⁾. Les institutions concernées sont le Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption ainsi que l'unité du procureur spécial anticorruption. La législation en vigueur est adéquate, mais la mise en œuvre de la politique anticorruption reste déficiente. Le

⁽⁴⁾ Moldova Statistics, sur le site "Rural Poverty Portal": <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/statistics/tags/moldova>

⁽⁵⁾ Florent Parmentier, La Moldavie, un succès européen majeur pour le Partenariat oriental?, Fondation Robert Schuman, 22 novembre 2010, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-186-fr.pdf.

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème "Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne", JO C 218 du 23/07/2011.

⁽⁷⁾ "Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of DCFTAs between the EU and respectively Georgia and the Republic of Moldova" [Évaluation de l'incidence du commerce sur le développement durable dans la perspective des négociations relatives à l'établissement de zones de libre-échange entre l'UE et la Géorgie d'une part et l'UE et la République de Moldavie d'autre part], Ecorys, 6 février 2012.

⁽⁸⁾ Commission européenne, "ENP Country Progress Report 2011 – Republic of Moldova" [Politique européenne de voisinage, rapport de suivi par pays pour l'année 2011 - République de Moldavie], Memo, Bruxelles, 15 mai 2012.

manque de financement de la vie politique, une attitude plutôt fataliste des citoyens et la présence insuffisante de la société civile sur ces questions sont à déplorer. La lutte contre la corruption fait partie des principales priorités des donateurs internationaux (Conseil de l'Europe, UE, SIDA, Banque mondiale, PNUD, USAID, etc.). Plusieurs coalitions d'ONG ont également investi ce secteur (centre pour l'analyse et la prévention de la corruption, Transparency International Moldova, alliance anticorruption, ou encore le Centre de journalisme d'investigation). L'alternance politique n'a pas produit jusqu'à présent de résultats tangibles dans ce domaine.

3.4 L'ALEAC aura de nombreuses répercussions dans le domaine social. Dans ce cadre, le CESE souligne l'importance du dialogue social pour le développement du pays. Il recommande l'adoption du protocole de réclamation collective de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, l'amélioration de l'inspection du travail et la création de tribunaux du travail. Les autorités moldaves coopèrent avec l'OIT sur la question du travail au noir, afin de se rapprocher des standards européens, et participent à l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle en 2012. Il convient également d'améliorer l'accueil des migrants revenant en Moldavie, et de promouvoir les droits des Moldaves à l'étranger. La formation et la requalification de la main-d'œuvre font également partie des chantiers à privilégier.

3.5 Le secteur agricole et agro-alimentaire s'avère essentiel en Moldavie pour la négociation de l'Accord. L'agriculture moldave doit encore progresser dans la certification d'origine, le contrôle de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires ou le respect des règles de concurrence si elle veut exporter vers les marchés européens et assurer sa sûreté alimentaire. Jusqu'à présent, les normes ont été adoptées, mais leur mise en œuvre effective est un processus long et coûteux, particulièrement pour les productions animales (en 2008, le seul produit animalier exportable pour la Moldavie fut le miel). L'alignement sur les normes européennes engendrent des coûts élevés pour les petits producteurs aussi les autorités doivent mener une politique de réformes institutionnelles et d'aide du secteur agro-alimentaire et viticole. Des projets financés par le dispositif "Aide pour le commerce" de la Commission européenne seront très appréciés pour la mise à niveau.

3.6 Les industries, longtemps déclinantes, semblent pouvoir profiter d'une compétitivité-prix avantageuse à proximité des marchés européens comme le montre la progression rapide du secteur textile. Cette industrie légère peut s'implanter sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les régions déshéritées du sud. L'industrie automobile a effectué récemment une percée dans le nord du pays, grâce à des investisseurs allemands. La participation de la Moldavie à la stratégie pour la région du Danube et la modernisation des grandes installations industrielles (notamment celles situées sur la rive droite du Dniestr) seraient des atouts pour le développement.

3.7 Pour être qualifié d'accord approfondi et complet, un tel accord de libre échange avec l'UE doit se construire sur la capacité de la Moldavie à s'aligner sur l'acquis communautaire. Cette exigence entraînera un accompagnement financier adéquat. L'expérience des élargissements au marché intérieur ont amplement démontré le rôle déterminant de fonds structurels pour assurer la cohésion sociale et territoriale. Le comité recommande donc que des mesures d'accompagnement d'une

valeur équivalente soient réunies pour réduire les risques d'accroissement d'inégalités sociales ou de disparités territoriales. Dans ce but, le Comité de suivi de l'accord portera une attention particulière à la mise en œuvre du programme pour l'agriculture et le développement rural ENPARD.

3.8 Le bilan écologique de la Moldavie présente de réelles inquiétudes pour l'avenir (sol, eau, énergie), à prendre en compte dans le cadre de la négociation de l'accord. L'héritage soviétique en la matière est particulièrement lourd, notamment en ce qui concerne la gestion des résidus toxiques. Les sécheresses qui ont prévalu ces dernières années montrent que l'économie moldave est vulnérable à la dégradation environnementale et climatique. En outre, plus de la moitié des nappes phréatiques sont polluées, alors que l'eau souterraine couvre les deux tiers des besoins de la population en eau potable. La politique environnementale est marquée par la faiblesse des moyens alloués, malgré des engagements internationaux comme ceux de la BEI. De plus, il existe un fort besoin de sensibiliser l'ensemble des acteurs économiques encore peu conscients des enjeux dans les domaines des transports ou de la construction. La Moldavie, qui a rejoint la communauté européenne de l'énergie, est également particulièrement dépendante d'importations d'énergies fossiles, alors que l'efficacité énergétique s'avère toujours faible. Le CESE préconise de soutenir les organisations environnementales sur les économies d'énergie, l'utilisation rationnelle des ressources et la gestion des déchets.

3.9 Un regard particulier dans l'étude d'impact doit être porté sur la situation de la Transnistrie afin d'évaluer à la lumière de l'ALEAC les effets possibles de l'accord sur la sécurité des frontières et les impacts économiques et sociaux. Cet accord pourrait contribuer à apaiser les différends internes et assurer l'intégrité territoriale.

4. Proposition de création d'un Conseil économique, social et environnemental moldave

4.1 Afin d'encourager les progrès de la société civile vers davantage dialogue et de consultation, le CESE recommande la création d'un CESEM, à l'instar de ce qu'il s'est passé dans d'autres pays de la région. Une étude des diverses expériences européennes permettra de dégager une voie propre à la Moldavie.

4.2 Le projet de CESEM répondra à un besoin de structuration de la société civile et renforcera son influence et sa pertinence. La multiplication actuelle de structures ad hoc donne un cadre souple et expérimental mais leur permanence est incertaine et leur fonctionnement fragile. La juxtaposition des positions des partenaires sociaux et des mouvements associatifs ou ONG fait que celles-ci sont moins lisibles dans le débat public.

4.3 Le CESEM offrirait une contribution intéressante pour œuvrer en faveur du consensus sur les choix de société, en permettant une prise en compte des différents intérêts dans le modèle de développement. Un travail en commun fondé sur la concertation doit se construire autour des trois piliers du développement durable. C'est également une démarche importante pour une stratégie viable de réintégration de la Transnistrie.

4.4 Un CESEM permet de garantir l'indépendance des analyses, en mettant celles-ci à l'abri des querelles partisans et de l'origine des ressources tout en permettant la confrontation des points de vue. En outre il conviendra également d'y traiter des questions de lutte contre les discriminations selon le sexe, l'origine ou la religion.

4.5 Un CESEM de Moldavie répondrait à un besoin d'évaluation des politiques publiques en lien avec la reprise de l'acquis communautaire. Cette institution pourrait accueillir le comité de suivi de l'accord commercial en relation avec le comité économique et social européen.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
