Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/5152

28.10.2025

Avis du Comité économique et social européen

L'enjeu d'une institutionnalisation du dialogue civil et social dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE et les pays partenaires

(avis d'initiative)

(C/2025/5152)

Rapporteurs: **Decebal-Ștefăniță PADURE**
Dumitru FORNEA
Ionuț SIBIAN

Conseillers	Mircea MITRUȚIU (conseiller du rapporteur, groupe I) Igor ZUBCU (conseiller du rapporteur, groupe II) Simona CONSTANTINESCU (conseiller du rapporteur, groupe III)
Décision de l'assemblée plénière	23.1.2025
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	12.6.2025
Adoption en session plénière	17.7.2025
Session plénière n°	598
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	187/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Une société civile indépendante et dynamique est essentielle à la démocratie, à la protection des libertés et droits fondamentaux et à la lutte contre la montée des mouvements extrémistes qui remettent en cause les valeurs de l'Union. La société civile organisée, fondée sur des valeurs démocratiques, agit dans l'intérêt public en assurant la médiation entre les autorités et les citoyens, faisant entendre des voix diverses, dont celle des groupes vulnérables. Elle constitue une plateforme pour l'activisme pacifique, les activités de plaidoyer et la défense des droits, en renforçant l'engagement démocratique et l'obligation de rendre des comptes.

1.2. S'appuyant sur ses précédentes propositions en matière de dialogue civil ([1]) et de dialogue social ([2]), le CESE réaffirme l'importance de les institutionnaliser également dans les pays candidats et partenaires de l'UE ([3]), en poursuivant les objectifs affinés suivants:

— Disposer d'un cadre législatif complet, propice à la participation effective des organisations de la société civile (OSC), des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées à la structuration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des travaux législatifs et politiques. Ce cadre devrait s'aligner sur les normes de l'UE en matière d'inclusivité, de transparence et d'obligation de rendre des comptes, ainsi que sur celles établies par les Nations unies (ONU), notamment dans son objectif de développement durable (ODD) n° 16.

([1]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pistes pour renforcer le dialogue civil et la démocratie participative dans l'Union européenne» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge) (JO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).

([2]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne [COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)] et sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne: exploiter tout son potentiel au service de transitions justes» [COM(2023) 40 final] (JO C 228 du 29.6.2023, p. 87).

([3]) On entend par «pays partenaire» tout État qui conclut un accord de partenariat avec l'UE. La liste de ces pays est disponible sur le site de la Commission européenne: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_fr.

— Aligner la structure institutionnelle du dialogue civil et social dans les pays candidats sur les principes, les normes et les bonnes pratiques de l'Union européenne, et encourager cette démarche dans les pays partenaires, par référence au Comité économique et social européen. Le dialogue civil et le dialogue social devraient bénéficier de ressources adéquates et de cadres réglementaires nationaux qui garantissent leur bon fonctionnement et leur convergence pour assurer un dialogue permanent entre l'État et la société.

— Promouvoir un dialogue tripartite authentique et structuré entre les gouvernements, les syndicats et les organisations patronales afin de favoriser la coopération dans des domaines clés tels que l'emploi, les droits des travailleurs, la négociation collective, le développement régional, l'éducation et les stratégies de transition juste.

— Renforcer la capacité des OSC et des partenaires sociaux à participer efficacement, et au même niveau, au dialogue civil et social, au moyen d'un soutien financier spécifique, de formations, de partenariats institutionnels et d'une assistance opérationnelle, sans préjudice de leur indépendance vis-à-vis du gouvernement.

— Encourager l'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire des États membres de l'UE, au moyen d'une coopération structurée, de programmes d'apprentissage par les pairs, d'une assistance technique et de partenariats stratégiques.

— Accroître la participation de la société civile organisée aux cadres de coopération financés par l'UE afin de soutenir la gouvernance participative.

1.3. Pour atteindre ces objectifs, le CESE recommande les actions préliminaires concrètes suivantes:

— Les institutions compétentes de l'Union européenne peuvent promouvoir, dans leurs relations avec les États candidats et partenaires, l'importance de la participation effective de la société civile organisée aux processus de négociation, de manière transparente et inclusive, contribuant ainsi également au renforcement du rôle des comités consultatifs mixtes, des plateformes de la société civile ou des groupes consultatifs internes, soit autant de structures consultatives de la société civile qui existent et fonctionnent sur la base des accords d'association ou des traités commerciaux conclus par l'UE avec divers États voisins ou d'autres régions du monde.

— Explorer l'idée d'un processus de suivi qui permettrait au CESE et à d'autres acteurs de la société civile concernés de surveiller les performances du dialogue civil et social institutionnel tout au long du cycle d'élaboration des politiques réglementaires et publiques, et de formuler des recommandations le cas échéant.

— Intégrer la conditionnalité liée au dialogue civil et social dans les négociations d'adhésion et les programmes de coopération de l'UE, notamment en ce qui concerne le respect des articles 151 à 155 du TFUE relatifs à la politique sociale et à la consultation des parties prenantes.

— Créer des plateformes nationales inclusives et permanentes de dialogue entre les gouvernements, les OSC et les partenaires sociaux, faisant office d'enceintes institutionnalisées de débat politique et de cocréation législative, sur le modèle du CESE.

— Mettre en œuvre des programmes de financement ciblés de l'UE pour soutenir le développement et la viabilité à long terme d'organisations de la société civile et de partenaires sociaux indépendants, afin de permettre leur participation active et équitable aux politiques publiques et aux processus d'intégration de l'UE.

— Les institutions de l'Union européenne et les organisations de la société civile doivent intensifier leurs efforts pour soutenir des campagnes d'information qui soulignent l'importance du dialogue social et civil. Cela est particulièrement crucial pour mobiliser les jeunes. Ces activités devraient être menées en partenariat avec des organisations de la société civile ou des partenaires sociaux dans les pays candidats et partenaires.

1.4. Le CESE recommande d'inclure aussi bien les partenaires sociaux que les organisations de la société civile dans les conseils économiques et sociaux (CES). Dans les pays où seuls les partenaires sociaux participent aux travaux du CES existant, d'autres canaux ou plateformes de dialogue civil devraient être mis en place.

2. **Contexte**

2.1. Le dialogue civil et social est un pilier fondamental du modèle européen de gouvernance participative. Au cours des dernières décennies, ce dialogue a contribué de manière significative à la consolidation des démocraties dans les États membres de l'UE et a joué un rôle crucial dans la promotion d'un développement socio-économique durable, équitable et inclusif.

2.2. Le dialogue social institutionnalisé au niveau européen s'est vu reconnaître juridiquement lorsque les États fondateurs de la Communauté économique européenne ont signé les traités de Rome, le 25 mars 1957. La même année, conformément à ces traités, le Comité économique et social européen (CESE) a été créé, le principal organe consultatif européen conçu comme un pont entre les institutions communautaires et la société civile organisée.

2.3. Le titre IX du traité (politique sociale) fait référence en ses articles 151, 152, 153, 154 et 155 au dialogue social et à la consultation du Comité économique et social européen. L'article 152 du TFUE dispose par exemple que «L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie».

2.4. À mesure que s'étendent les relations entre l'Union européenne et les pays candidats, ainsi qu'avec les pays partenaires des régions orientales et méridionales, il est nécessaire de renforcer le dialogue civil et social dans le cadre des processus d'intégration et de coopération. Des avis antérieurs du CESE ont souligné que le dialogue social et civil structuré est un facteur clé du succès des politiques de développement, de cohésion sociale et de démocratisation dans ces pays ([4]).

2.5. *Dialogue social*

2.6. L'Organisation internationale du travail (OIT) définit le dialogue social comme tous les types de négociation, de consultation ou d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des organisations patronales et des syndicats, sur des questions d'intérêt commun qui ont trait à la politique suivie dans le domaine de l'économie et de la politique sociale. Il peut se présenter sous la forme d'un processus tripartite, où les pouvoirs publics sont partie, ou sous celle de relations bipartites entre les travailleurs et leur direction. Le dialogue social joue un rôle déterminant pour influer sur les politiques économiques, sociales et du travail et pour accentuer les convergences dans les conditions de vie et de travail. Le processus de négociation collective constitue un outil essentiel du dialogue social et vise à garantir des conditions de travail décentes et la justice sur le lieu de travail.

Dialogue civil

2.7. Bien qu'il n'existe aucune définition universelle du dialogue civil, ce dernier est largement reconnu à titre d'élément essentiel des travaux des organisations de la société civile (OSC) pour faire entendre la voix des citoyens dans les processus décisionnels. Les composantes sectorielles, transversales et horizontales du dialogue civil favorisent la collaboration et l'inclusivité dans la gouvernance publique, et confortent ce faisant la légitimité des politiques et l'obligation d'en rendre compte. Deux dimensions complémentaires permettent d'obtenir ce résultat, à savoir 1) le dialogue entre les OSC pour échanger leurs points de vue et leur expertise et 2) le dialogue structuré entre les OSC et les institutions des pouvoirs publics pour s'assurer de la prise en compte des différents intérêts dans l'élaboration des politiques.

3. **Observations générales**

3.1. Dans de nombreux pays candidats et partenaires, le dialogue civil et le dialogue social restent fragmentés et ne sont pas réglementés sur le plan institutionnel, ce qui affecte leur capacité à favoriser la cohérence et l'inclusivité des politiques publiques. En l'absence de structures institutionnelles claires, la participation de la société civile et des partenaires sociaux à la prise de décision est limitée et variable, ce qui entraîne un manque de confiance dans les processus démocratiques et un désengagement des citoyens.

3.2. Le CESE souligne qu'il existe une distinction claire entre, d'une part, le dialogue social, tel qu'il est consacré aux articles 151 à 155 du TFUE et associant les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicats), et d'autre part, le dialogue civil, tel que défini à l'article 11 du traité UE, qui inclut plus largement des acteurs de la société civile organisée. Ces deux formes de dialogue sont complémentaires mais distinctes par leur finalité, leurs acteurs et leurs cadres institutionnels.

3.3. Un dialogue civil et social structuré et dûment institutionnalisé est essentiel pour garantir la stabilité, la mémoire institutionnelle, le développement économique et la cohésion sociale dans les pays candidats/partenaires. En promouvant et en soutenant ces constructions institutionnelles, l'Union européenne et les États membres peuvent renforcer leur rôle de partenaire fiable et soutenir les processus démocratiques dans ces pays, contribuant ainsi à une intégration plus harmonieuse et plus durable au sein de la famille européenne, tant dans le cadre des processus d'élargissement que dans le cadre des relations avec les pays partenaires, lesquels pourraient être susceptibles de s'inspirer du concept de dialogue civil et social institutionnalisé.

([4]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pistes pour renforcer le dialogue civil et la démocratie participative dans l'Union européenne» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge) (JO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).
Avis du Comité économique et social européen — La participation des jeunes au dialogue social et civil dans la région méditerranéenne (avis d'initiative) (JO C, C/2025/1189, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj).

3.4. En outre, le président du CESE a récemment lancé une initiative visant à associer plus activement les pays candidats aux activités du CESE. Cette initiative vise à faire en sorte que ces pays puissent bénéficier de l'expertise et de l'expérience des États membres de l'UE, en particulier en ce qui concerne la promotion d'économies compétitives grâce au dialogue social et à une plus grande participation de la société civile. En intégrant les pays candidats à un stade précoce de ces processus, le CESE contribue non seulement à les préparer à une future adhésion à l'UE, mais il soutient également la création d'économies résilientes, capables d'être compétitives à l'échelle mondiale tout en maintenant des normes sociales élevées.

3.5. Dans ce contexte, l'institutionnalisation du dialogue civil et social devient un moteur essentiel non seulement du progrès social et démocratique, mais aussi des performances économiques, contribuant ainsi à aligner les pays candidats et partenaires sur les normes de l'UE et des Nations unies et sur les objectifs de compétitivité de l'Union.

3.6. Dans certains pays candidats où de tels organes n'existent pas, des processus ont déjà été entamés pour explorer la possibilité de créer un conseil économique et social ou un organe similaire au niveau national, et l'expertise du CESE et d'autres organisations similaires dans les États membres serait très utile pour développer l'analyse des besoins et finaliser les processus législatifs et administratifs liés à cette construction institutionnelle.

3.7. La mise en place de conseils économiques et sociaux dans les pays candidats et certains pays partenaires où ils n'existent pas est susceptible de faciliter une coopération accrue et une meilleure synchronisation entre les actions de l'UE et les intérêts de la société civile organisée dans ces pays.

3.8. L'institutionnalisation du dialogue social et civil aide les organisations de la société civile et les partenaires sociaux à être traités avec respect et à bénéficier de manière organisée, efficace et transparente des ressources financières publiques allouées aux processus de dialogue civil et social au niveau local, régional, national ou européen, et au-delà.

3.9. La création d'un conseil économique et social là où il n'existe pas permettrait également, dans certains domaines, de disposer d'un corps de fonctionnaires professionnels qui élaboreraient des avis et des recommandations approuvés par consensus entre les acteurs de la société civile, garantissant l'amélioration des projets de documents élaborés par les pouvoirs publics et prévenant les litiges sociaux.

3.10. Les partenaires sociaux (syndicats et associations d'employeurs) et les représentants d'autres organisations de la société civile appelés à faire partie du conseil économique et social ou d'un organe similaire bénéficieraient:

— de la consultation obligatoire sur des projets d'actes normatifs dans les domaines spécialisés prévus par la loi, qu'ils soient initiés par le gouvernement ou qu'ils relèvent de l'initiative législative des députés;

— de l'élaboration, à la demande du gouvernement, du parlement ou de leur propre initiative, d'analyses/études sur les réalités économiques, sociales et environnementales pour lesquelles les gouvernements devraient apporter un soutien administratif et financier;

— de la possibilité de faire rapport au gouvernement ou au parlement sur l'émergence de phénomènes économiques et sociaux qui nécessitent l'élaboration de nouveaux actes normatifs et/ou la modification de lois existantes.

4. **Observations spécifiques**

4.1. L'institutionnalisation du dialogue social et civil peut se faire dans différentes structures organisationnelles, dans le respect des particularités de chaque État, en prenant en considération les intérêts et les aspirations des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, tout en tenant compte des meilleures pratiques aux niveaux européen et international dans ce domaine.

4.2. Le CESE estime que l'institutionnalisation du dialogue civil et social accélère l'intégration des pays candidats dans le modèle social européen, en fonction de la représentativité et de la diversité des partenaires sociaux et des organisations de la société civile ainsi que de leur implication dans le processus décisionnel public.

4.3. Le CESE note que les conseils économiques et sociaux et les autres formes de dialogue civil et social institutionnalisé contribuent de manière significative au renforcement du modèle de gouvernance et de démocratie participative et jouent un rôle crucial dans la promotion d'un développement socio-économique durable, équitable et inclusif.

4.4. Le CESE souligne la nécessité de renforcer le dialogue civil et social dans le cadre des processus d'intégration et de coopération entre les pays candidats et les États membres. Le dialogue civil et social structuré est un facteur clé du succès des politiques de développement durable, de cohésion sociale et de démocratisation dans ces pays.

4.5. Le dialogue social, en particulier dans sa forme tripartite, implique une interaction structurée entre les gouvernements, les organisations patronales et les syndicats, axée principalement sur le marché du travail, les conditions de travail et les politiques économiques. Le dialogue civil, quant à lui, englobe un éventail plus large d'acteurs, les organisations de la société civile contribuant à un processus de gouvernance participative aux côtés de trois autres parties prenantes clés: les pouvoirs publics, les institutions politiques et, dans certains cas, les acteurs économiques et sociaux. Bien que distinctes, ces deux formes de dialogue sont complémentaires et constituent des piliers essentiels de la légitimité démocratique et de l'élaboration de politiques inclusives au sein de l'Union.

4.6. Une consultation institutionnalisée et structurée garantit la paix sociale et un environnement social et économique favorable au développement et à la modernisation dans les pays candidats/partenaires, à la fois en dissipant les tensions sociales accumulées par le dialogue et la négociation et en créant les conditions nécessaires à la mise en place et au maintien d'un cadre institutionnel et juridique prévisible pour les citoyens et les acteurs économiques dans le pays et à l'étranger.

4.7. Le CESE note qu'en intégrant le dialogue civil et social institutionnalisé dans toutes les décisions législatives et de politique publique qui ont un impact social, économique et environnemental significatif, la représentation des différents intérêts dans la société est assurée: PME, investisseurs étrangers, entreprises publiques, salariés, société civile et communautés locales.

4.8. Au sein des conseils économiques et sociaux, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile représentant divers intérêts développent leur capacité de consensus et de compromis par la négociation et le dialogue et apprennent à négocier et à équilibrer leurs opinions afin de parvenir à un point de vue commun dans leurs relations avec les décideurs.

4.9. Dans les États où ils n'existent pas, la création de conseils économiques et sociaux renforcera le rôle et la place des partenaires sociaux et des organisations de la société civile dans les relations de consultation et de partenariat avec les gouvernements des pays candidats et partenaires, dans la mesure où ceux-ci seront tenus de consulter ceux-là et de recueillir leur avis sur tous les projets législatifs et de politique publique ayant une incidence sociale, économique et environnementale significative.

4.10. De même, les partenaires sociaux représentatifs et les organisations de la société civile devront développer leurs propres compétences en matière d'analyse des politiques publiques et de formulation d'avis, d'amendements et de politiques publiques de substitution afin de se montrer à la hauteur de leurs nouveaux droits tels qu'ils ont été institutionnalisés.

4.11. Le CESE recommande que les pays candidats et partenaires fixent des critères clairs et transparents pour la sélection des représentants dans le cadre du dialogue civil et social, y compris des mécanismes de rotation, des mesures les contraignant à rendre des comptes au public et des évaluations régulières de leur représentativité, afin de garantir légitimité, crédibilité et diversité.

4.12. À cet égard, des fonds européens de préadhésion devraient être alloués de manière à soutenir l'institutionnalisation et la mise en œuvre de mécanismes structurés de dialogue civil et social. Cette aide devrait contribuer plus particulièrement à la mise en place des cadres administratifs et réglementaires nécessaires à la gouvernance participative et à l'élaboration de politiques inclusives, y compris le transfert de savoir-faire et d'expérience en lien avec les structures de dialogue démocratique et les processus d'élaboration des politiques publiques entre, d'une part, le CESE, les CES nationaux et les organes similaires au sein des États membres et, d'autre part, leurs homologues des pays candidats et partenaires, sans toutefois financer les activités courantes des partenaires sociaux et des organisations de la société civile, et ce afin de préserver leur autonomie et leur indépendance.

4.13. Il convient également de développer des programmes visant à renforcer la confiance mutuelle entre les partenaires publics et privés participant au dialogue civil et social. Le corps d'experts employé dans l'administration des CES et la structuration de l'activité en sections spécialisées contribueront à une action efficace de ces institutions consultatives.

4.14. Le CESE a été le premier organe européen à commencer officiellement à associer les pays candidats à ses travaux, offrant ainsi un exemple positif pour les autres institutions de l'UE. L'appellation «membre d'un pays candidat à l'adhésion» est un titre honorifique, qui témoigne du soutien et de la considération dont jouissent les représentants de la société civile des pays candidats à l'adhésion à l'UE, sans toutefois que ne leur soit conféré le statut de membre du CESE.

4.15. La mise en place rapide de conseils économiques et sociaux ou d'organes similaires, dans les États où ils n'existent pas encore, et la participation de représentants de la société civile au processus d'adhésion/aux groupes de travail chargés des négociations contribueront à accélérer le rythme du processus de négociation sur l'adhésion des pays candidats à l'UE, en ce qui concerne deux groupes de chapitres de négociation tout particulièrement: le groupe «Fondamentaux» (chapitres «Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux» et «Justice, liberté et sécurité») et le groupe «Compétitivité et croissance inclusive» (chapitres «Entreprises et politique industrielle» et «Politique sociale et emploi»).

4.16. Les possibilités de financement pour les pays candidats sont conçues dans le but de soutenir la mise en œuvre de grandes réformes systémiques, principalement axées sur le groupe 1 «Fondamentaux». Le fonctionnement des institutions démocratiques est également associé à la transparence en matière de gouvernance et aux consultations/à la participation des organisations de la société civile dans le cadre du processus d'intégration à l'UE, ces éléments faisant partie des objectifs poursuivis via l'institutionnalisation du dialogue civil et social.

4.17. Conformément au principe de partenariat de l'Union et aux objectifs sociaux et économiques des plans de croissance pour les pays candidats, le CESE insiste pour que les partenaires sociaux et la société civile soient associés aux phases d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des programmes de réforme — en temps utile et de manière significative ([5]).

4.18. Le CESE recommande que les programmes de réforme comprennent un résumé du processus de consultation, montrant comment les contributions des parties prenantes ont été prises en compte, conformément à son avis de 2024 sur le thème «Nouveau plan de croissance et facilité pour les réformes et la croissance pour les Balkans occidentaux».

4.19. Le CESE souligne que l'institutionnalisation du dialogue civil et social sous la forme de conseils économiques et sociaux dans les pays candidats et partenaires ne remplace pas le dialogue social tripartite entre les gouvernements, les employeurs et les syndicats portant sur le marché du travail (salaires et conditions de travail) sous la forme de comités ou de conseils de dialogue social tripartite au niveau territorial et national.

Bruxelles, le 17 juillet 2025.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([5]) Avis du Comité économique et social européen — Ouvrir la voie à l'adhésion des Balkans occidentaux à l'Union européenne (avis exploratoire) (JO C, C/2024/6872, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6872/oj).