

# **Plan d'action**

## **pour la mise en œuvre de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne**

*Vers un dialogue civil amélioré et une participation accrue des citoyens au niveau de l'UE  
pour améliorer l'élaboration des politiques  
sur la base de la feuille de route de Riga*

*Article 11, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne*

*«1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.*

*2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.»*

### **1. Introduction**

#### **1.1. Objectif**

Le présent plan d'action est conçu comme un suivi de la feuille de route adoptée en 2015 à Riga par le Forum des ONG, qui définissait les actions concrètes à entreprendre pour améliorer le dialogue civil au sein de l'UE et assurer la participation des citoyens et des associations qui les représentent. Il répond à la demande des citoyens, qui réclament une amélioration de la prise de décisions, de l'élaboration des politiques et de la gouvernance pour répondre à leurs besoins.

Ce plan d'action propose une vision de ce que le dialogue devrait s'efforcer de viser et des modalités par lesquelles il pourrait être mis en œuvre de manière efficace, constructive et réaliste avec un éventail le plus large possible de soutiens et de parties prenantes. Il pose les fondations d'un dialogue civil dans lequel les organisations de la société civile (OSC) représentatives jouent un rôle clé et qui soit capable, simultanément, de tirer pleinement parti du potentiel des citoyens, qu'ils soient ou non associés directement aux activités des OSC. À cet égard, «il convient de faire une distinction entre les consultations des organisations de la société civile et celles du grand public. La différence entre les deux n'est pas seulement de méthode mais d'objectif puisque pour les premières, il s'agit d'assurer la représentativité alors que pour les secondes, il s'agit de promouvoir l'inclusion et la participation».

#### **1.2. Contexte actuel**

L'article 11 du traité sur l'Union européenne constitue la base juridique en la matière. Les institutions de l'UE, les États membres et la société civile<sup>1,2,3</sup> – y compris, mais sans s'y limiter, les particuliers et

---

<sup>1</sup> Le Comité économique et social européen définit le dialogue civil comme un processus démocratique et relevant de la formation de l'opinion publique, qui est susceptible de prendre différentes formes en fonction des acteurs concernés.

<sup>2</sup> Avis du CESE sur le thème: «Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne», *JO C 383 du 17.11.2015*, p. 57.

<sup>3</sup> Conformément à la recommandation CM/Rec(2017)14 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les organisations de la société civile sont définies comme «des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques».

les associations représentatives – doivent travailler de concert pour mettre en pratique ledit article 11. Les organisations de la société civile jouent un rôle de premier plan dans la promotion d'une citoyenneté active en Europe. Une démocratie participative a besoin des corps intermédiaires pour impliquer les citoyens et favoriser leur expression dans tous les espaces civiques. Le dialogue civil a le potentiel d'étendre et de renforcer le modèle démocratique européen et constitue un outil essentiel pour assurer l'appropriation, la réalisation et la modernisation de ce modèle.

Un cadre politique et législatif devrait être mis en place aux niveaux de l'UE et des États membres pour favoriser le développement de la société civile en Europe, inscrivant son activité dans le cadre des valeurs européennes que traduisent les droits fondamentaux. Or, dans les faits, la situation est bien différente: dans certains États membres de l'Union, l'espace civique se rétrécit de plus en plus, ce qui constitue la principale menace pour le fonctionnement des OSC et pour la démocratie européenne. Une société civile organisée robuste, indépendante, diversifiée et opérationnelle nécessite un financement public et privé approprié, ce qui a également une incidence sur l'octroi aux diverses parties prenantes du dialogue avec la société civile européenne d'un rôle et d'un statut propres, lequel revient à accorder la reconnaissance nécessaire pour lutter contre le rétrécissement de l'espace civique que l'on peut observer dans certains États membres. Il convient donc de veiller tout particulièrement à ce que les OSC qui servent le bien public soient suffisamment solides sur le plan financier, étant donné qu'elles sont essentielles pour favoriser la liaison entre le capital social et le développement économique, et qu'elles assurent la résilience des communautés locales et, par conséquent, la sécurité intérieure des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble.

## **2. Principales caractéristiques du dialogue civil**

### **Mené à plusieurs niveaux**

Le dialogue civil touche, implique et inclut les citoyens et la société civile organisée à tous les niveaux – local, régional, national et européen.

### **Ouvert, transparent et inclusif**

Le dialogue civil vient compléter les méthodes de participation directe; les citoyens, organisés en structures de la société civile représentant leurs intérêts, seront à même de participer au dialogue civil et d'y contribuer au niveau qui leur convient le mieux. Cette collaboration devrait s'appuyer sur des outils numériques, tels que les plateformes en ligne, et sur d'autres approches liées aux nouvelles technologies, utilisés en complément des outils traditionnels.

### **Fondé sur les dialogues, consultations et processus participatifs existants**

Le dialogue civil confère une structure d'ensemble au dialogue existant entre les institutions de l'UE et la société civile organisée et à ceux qui doivent encore être mis en place, centrés sur des thèmes particuliers. Alors que la consultation, en tant que composante essentielle du dialogue civil, est un processus descendant ouvert en théorie à l'ensemble des OSC et des citoyens, la participation est un processus ascendant qui donne aux OSC l'occasion d'intervenir formellement et activement dans le processus collectif de prise de décisions.

### **Vers une meilleure élaboration des politiques**

Le dialogue civil est un processus qui permet l'échange d'expériences et le renforcement du lien avec l'innovation dans les organisations citoyennes de terrain. Il s'agit d'un espace permettant de définir,

d'appliquer et de consolider les valeurs, principes et objectifs du projet européen, qui crée une sphère publique européenne en réduisant la distance entre les responsables politiques et les citoyens tout en valorisant le potentiel de participation directe des citoyens. Il permettra d'améliorer l'élaboration des politiques en faveur du bien commun, en répondant mieux aux besoins et attentes des citoyens et en renforçant le sentiment d'appropriation commune. Le dialogue civil revêt une importance cruciale dans l'élaboration de la législation, car il permet d'évaluer l'impact qu'aura celle-ci sur les citoyens.

### **Des actions communes concernant les priorités définies par l'Union**

Le dialogue civil est un espace permettant la coopération et la mise en place de projets communs entre la société civile et les institutions de l'UE en vue d'une meilleure mise en œuvre des politiques de l'Union, ce qui contribue à une meilleure compréhension par les citoyens<sup>4</sup> de la valeur ajoutée de l'Union européenne et permet d'évaluer l'impact que les politiques ont sur la société civile et les citoyens. Il convient de prendre en considération la valeur des initiatives intersectorielles et multithématiques.

### **L'intégration européenne par l'intermédiaire de la société civile**

Le dialogue civil est l'occasion de tisser des liens entre les citoyens eux-mêmes, la société civile organisée et les décideurs politiques de l'ensemble de l'UE. Il peut mener, à l'échelle de l'UE, à une coopération, à des échanges et à des projets de changement qui encouragent le développement d'une plus grande appropriation et d'un sentiment renforcé d'identité européenne. Pour ces raisons, il devrait être pleinement pris en considération dans le cadre financier pluriannuel actuel et dans le suivant.

## **3. Actions proposées**

Le plan d'action présente **trois niveaux** de dialogue qui sont conformes au contenu de l'article 11, paragraphes 1 et 2:

### **3.1. Dialogue horizontal entre les citoyens et les associations représentatives, leur permettant d'exprimer et d'échanger publiquement leurs points de vue dans tous les domaines d'action de l'Union (dialogues aux niveaux local, régional, national et de l'UE) (article 11, paragraphe 1)**

#### **Structure**

Tous les citoyens, qu'ils soient engagés au sein ou auprès de la société civile organisée pour exprimer leurs intérêts et leurs valeurs ou qu'ils agissent à titre individuel, pourront exprimer leurs opinions, échanger leurs points de vue et avoir accès à un dialogue civil au niveau qui leur convient le mieux – que ce soit au niveau local, régional, national ou à l'échelon de l'UE. Ces dialogues devraient être organisés par les citoyens, leurs associations représentatives et les organisations de la société civile eux-mêmes, dans un format existant ou à inventer, avec le soutien de l'autorité publique compétente, pour agir ainsi au plus près des citoyens et contribuer à réduire le sentiment d'isolement et d'éloignement par rapport au processus d'élaboration des politiques qui a une incidence considérable sur leur quotidien et celui de leurs concitoyens.

---

<sup>4</sup> *Avis du CESE sur le thème «Le financement des organisations de la société civile (OSC) par l'UE», JO C 2017?, à compléter.*

Il convient que les citoyens, leurs associations représentatives et les organisations de la société civile décident eux-mêmes du format, de l'ordre du jour et des sujets de discussion abordés, en s'appropriant de nouvelles formes d'engagement et de participation. Les résultats alimenteraient le processus de dialogue au niveau des États membres et de l'UE.

**Actions proposées** s'appuyant sur les réseaux d'ONG, les conseils, les initiatives de la société civile organisée et des mouvements citoyens ou les conventions nationales, à l'instar de la proposition formulée par le président français en 2017:

Actions	Partenaires
1. Les pouvoirs publics concernés devraient créer un <b>environnement positif propre à faciliter le dialogue civil</b> au niveau européen, national et infranational.	Autorités publiques à différents niveaux, ministères des affaires européennes des États membres, conseils économiques et sociaux (le cas échéant), plateformes de la société civile, mouvements citoyens.
2. Les possibilités offertes par la <b>participation numérique</b> devraient être exploitées, par exemple en lançant une <b>stratégie 2.0 de la participation au niveau de l'UE</b> , pour permettre l'échange d'exemples prometteurs entre tous les niveaux d'intervention (local, régional, national et européen), fixer des objectifs et envisager les étapes en vue de la création d'un <b>système numérique de participation des citoyens</b> .	Autorités publiques à différents niveaux, ministères des affaires européennes des États membres, conseils économiques et sociaux (le cas échéant), plateformes de la société civile, mouvements citoyens.
3. En se fondant sur la charte des droits fondamentaux et la reconnaissance de la liberté d'association, <b>promouvoir la participation à la prise de décision</b> par un suivi régulier de la situation existante, l'établissement de rapports y afférents et la diffusion de bonnes pratiques.	Autorités publiques à différents niveaux, conseils économiques et sociaux (le cas échéant), plateformes de la société civile.

### 3.2. Dialogue vertical entre les *institutions nationales*, d'une part, et les associations représentatives et la société civile, d'autre part (article 11, paragraphe 2)

#### Structure

Même si les traditions et les cadres juridiques des États membres diffèrent considérablement, les décisions de l'UE sont, dans une large mesure, préparées par des services nationaux et ont la plus grande incidence aux niveaux national, régional et local. Les traités sont contraignants pour les États membres et des engagements et objectifs communs (tels que la stratégie «Europe 2020») ne peuvent être atteints sans une large adhésion et participation des citoyens. Les dialogues thématiques qui existent déjà souvent au niveau des États membres doivent être mieux reconnus par l'UE et bénéficier de mesures de soutien afin de pouvoir être étendus aux autres États membres. Les dialogues menés au niveau des États membres devraient faire partie du débat dans le cadre du dialogue annuel de l'UE.

**Actions proposées** s'appuyant sur les dialogues déjà existants au niveau des États membres sur les problématiques européennes telles que la santé, la jeunesse, les sports, les échanges commerciaux, etc. Dialogues avec les citoyens dans le cadre de l'Année européenne des citoyens 2013 (adaptés et réorganisés):

<b>Actions</b>	<b>Partenaires</b>
4. Poursuite de la collecte d' <b>informations</b> sur les <b>dialogues existants qui ont fait leurs preuves au niveau des États membres</b> , en s'appuyant sur les travaux entrepris par Société civile Europe (SCE)	Représentants des OSC associés aux dialogues (y compris par l'intermédiaire des conseils économiques et sociaux ou d'autres structures au niveau des États membres, lorsqu'elles existent)
5. <b>Consultation avec les parties prenantes</b> des secteurs et domaines où une amélioration est nécessaire en matière de dialogue régulier	Représentants des OSC, Commission européenne, gouvernements nationaux
6. <b>Recommandation du Conseil préconisant l'établissement d'un dialogue au niveau des États membres</b> dans les différents États membres	Conseil européen
7. Mise en place de <b>mécanismes</b> d'échange et de diffusion des <b>bonnes pratiques</b>	OSC, Commission européenne
8. Introduction de <b>normes d'assurance qualité, critères et lignes directrices concernant la participation</b>	OSC, États membres, Commission européenne
9. Promotion de l' <b>éducation civique</b> sur les valeurs et mécanismes européens communs	États membres
10. Mise en place de <b>processus de consultation ouverts</b> (en ligne et hors ligne) sur des thèmes liés à l'UE	Présidences de l'UE
11. <b>Rapport annuel sur l'évolution du dialogue civil</b> dans les États membres	Futur observatoire européen de la société civile
12. <b>Moyens adéquats de financer le dialogue civil</b> et de renforcer la capacité des OSC à y participer	États membres
13. Révision de ses <b>instruments/programmes destinés à soutenir les OSC</b> actives dans le <b>domaine de la participation, de la démocratie et de l'état de droit au niveau des États membres</b>	Commission européenne
14. Inclusion de la <b>participation des citoyens/démocratie</b> parmi les <b>priorités horizontales de ses programmes</b>	Commission européenne
15. <b>Renforcement des dialogues avec les citoyens de l'UE</b> dans tous les États membres	États membres, Commission européenne, OSC, Parlement européen

### 3.3. Dialogue vertical entre les *institutions de l'UE*, d'une part, et les associations représentatives et la société civile, d'autre part (article 11, paragraphe 2)

#### Structure

Des forums appropriés de dialogue régulier et structuré devraient être mis en place pour relier chaque institution de l'UE avec la société civile tout en créant des synergies entre les institutions là où la situation le permet. Les meilleures pratiques existantes devraient être étendues et renforcées pour garantir un impact effectif sur l'élaboration des politiques. Entre autres outils, on peut envisager une manifestation annuelle réunissant les institutions de l'UE représentées au plus haut niveau et la société civile organisée, ainsi que des représentants des dialogues sectoriels et des dialogues ayant cours aux niveaux local, régional, national et macrorégional (politique transnationale et politique de voisinage).

Une telle manifestation ressemble aux Journées de la société civile du CESE (CivSocDays); ses ateliers et réunions thématiques alimenteraient une séance de clôture globale et une déclaration finale conjointe ou un plan de travail annuel, transmis par la suite à l'ensemble des institutions de l'UE, lesquelles seraient toutes tenues d'y apporter une réponse officielle. Les Journées de la société civile devraient être conçues sur le modèle des Open Days du Comité des régions, prévoyant des manifestations parallèles à Bruxelles et dans les États membres.

**Actions proposées** s'appuyant sur le groupe de liaison avec les OSC du Comité économique et social européen, les Journées de la société civile du CESE et les réunions informelles du Conseil EPSCO qui, depuis 2000, ont intégré une plus large participation de la société civile par le biais de consultations – au même niveau que les partenaires sociaux – en amont de la prise de décisions lors des réunions officielles du Conseil EPSCO:

Actions	Partenaires
16. Sélectionner, développer et renforcer les <b>meilleures pratiques</b> existantes et rendre visibles les changements intervenus dans le processus décisionnel de l'UE qui résultent de l'engagement civique. Les domaines politiques présentant un potentiel d'amélioration doivent être identifiés et un mécanisme d'appui et de coordination de ces actions et des dialogues existants devrait être mis en place.	Comité économique et social européen, Commission européenne, Parlement européen et Conseil européen, Comité des régions
17. Procéder à des <b>évaluations</b> approfondies des projets pilotes en la matière financés par la Commission (tels que «L'Europe pour les citoyens»).	Commission européenne, Parlement européen

<p>18. Mettre au point des <b>stratégies</b> améliorées qui tirent clairement parti des «processus participatifs» tels que l’externalisation ouverte pour définir des pistes d’action, etc., en vue de compléter les processus décisionnels traditionnels auxquels prennent part des représentants élus.</p>	<p>OSC</p>
<p>19. Élaborer un <b>statut pour les associations européennes</b>, accompagné d’un statut ou d’un cadre d’action pour les organisations philanthropiques européennes. Cette initiative permettrait de promouvoir la reconnaissance des organisations de la société civile ainsi que la coopération entre elles au niveau européen, et viendrait compléter le statut de société européenne adopté en 2004.</p>	<p>Commission européenne, Parlement européen et Conseil européen</p>
<p>20. Créer un <b>observatoire européen de la société civile</b> afin de mesurer et de suivre le dialogue civil et les niveaux d’engagement des citoyens vis-à-vis des institutions de l’UE et des processus d’élaboration des politiques et de prise de décision. Sur la base des travaux de Société civile Europe, il devrait adopter un rapport annuel sur l’état du dialogue civil et de la société civile en général dans tous les États membres.</p>	<p>Comité économique et social européen et son groupe de liaison</p>
<p>21 Confier sans retard à un <b>commissaire spécifique la charge de coordonner le dialogue civil</b> et allouer les ressources humaines correspondantes afin qu’il soit possible de le mettre en œuvre. Chaque DG devrait disposer d’un responsable du dialogue et de financements appropriés pour soutenir la participation à la prise de décision.</p>	<p>Commission européenne</p>
<p>22. Instaurer un <b>dialogue constructif et un suivi entre les différentes directions générales et les OSC</b> afin d’examiner les bonnes et mauvaises pratiques et de développer une approche plus cohérente.</p>	<p>Commission européenne, Comité économique et social européen</p>
<p>23. Créer <b>une unité spécifique et un poste politique au Parlement européen</b>, tel qu’un poste de vice-président, comme l’exigent les traités européens, et désigner un délégué spécifique pour le dialogue civil avec le Parlement européen.</p>	<p>Parlement européen</p>

24. Définir les possibilités d'un <b>financement approprié et durable</b> de la part de l'UE dans les prochains CFP.	Commission européenne, Conseil et Parlement
25. Encourager les États membres à introduire des <b>mesures d'incitation fiscales en faveur des dons privés et des organisations philanthropiques</b> , lever les obstacles aux dons et au financement d'organisations philanthropiques de nature transfrontière en coordonnant les législations et procédures fiscales, et investir dans les œuvres philanthropiques au sein de l'UE.	Commission européenne, Conseil et Parlement
26. Reconnaître et établir des <b>partenariats avec les organisations de la société civile organisée</b> <sup>5</sup> et, ainsi, créer les conditions d'un dialogue civil structuré au niveau européen et mettre en œuvre l'article 11 du TUE et d'autres engagements intergouvernementaux en la matière <sup>6</sup> .	Institutions de l'UE

---

<sup>5</sup> Certains États membres ont adopté à cette fin des «chartes d'engagement réciproque» ou des «pactes».

<sup>6</sup> Avis SOC/563 du CESE.