C/2026/67

30.1.2026

Avis du Comité économique et social européen

Renforcer les valeurs européennes dans les pays candidats en soutenant le secteur des services publics et en renforçant la position des partenaires sociaux et des organisations de la société civile

(avis exploratoire à la demande de la présidence danoise)

(C/2026/67)

Rapporteure générale: **Kristina AALTONEN**

Conseiller	Lorenzo TAMBURRINI
Décision de l'assemblée plénière	25.2.2025
Base juridique	Article 47, paragraphe 1, du règlement intérieur
Consultation	7.2.2025, lettre de la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	9.9.2025
Adoption en session plénière	23.10.2025
Session plénière n°	600
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	211/0/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) souligne le rôle crucial que les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des pays candidats et des États membres jouent dans le processus d'élargissement de l'Union. Leur participation active est essentielle pour soutenir la transition des pays candidats vers les valeurs fondamentales universelles des Nations unies (ONU) et de l'Union européenne (UE) que sont la démocratie, les droits de l'homme, les droits des travailleurs et l'état de droit.

1.2. Le CESE recommande à la Commission européenne, dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et d'autres contextes pertinents:

— d'inviter, en qualité d'observateurs, les partenaires sociaux des pays candidats au sein des structures établies au niveau de l'Union européenne pour le dialogue social intersectoriel et sectoriel, et de financer leur participation. Cette mesure leur permettrait d'être rapidement exposés aux pratiques de l'UE et de se familiariser avec leur fonctionnement;

— de cibler de manière stratégique les programmes et les instruments de financement de l'Union afin de renforcer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile dans les pays candidats, notamment le dialogue social et civil;

— de favoriser, de promouvoir et de financer les partenariats et les initiatives d'apprentissage par les pairs entre les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des États membres de l'Union et des pays candidats, afin de soutenir les échanges mutuels et le renforcement des capacités;

— d'utiliser la garantie pour la jeunesse, les plans de croissance et le programme de réformes pour renforcer le dialogue social;

— de rechercher activement des synergies avec d'autres acteurs, en particulier l'Organisation internationale du travail, afin d'assurer la cohérence, d'éviter les doubles emplois et de renforcer l'incidence du soutien de l'Union au dialogue social et au renforcement des capacités dans les pays candidats.

1.3. Le CESE souligne que:

— les partenaires sociaux représentant les employeurs et les travailleurs, en particulier ceux des services publics, devraient être reconnus comme des acteurs clés pour promouvoir la confiance du public, le caractère démocratique des institutions et un dialogue social efficace;

— la coopération entre les pouvoirs publics et la société civile devrait être renforcée et institutionnalisée dans le cadre des préparatifs d'adhésion;

— d'autres organes et institutions de l'Union devraient suivre l'approche du CESE, qui est le premier organe de l'UE à appliquer les principes d'adhésion progressive et à associer les pays candidats à ses travaux en nommant des «membres de pays candidats à l'adhésion»;

— les pays candidats devraient être encouragés à associer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile concernées à leurs comités de suivi afin d'améliorer la mise en œuvre, la coordination et le suivi du processus, tout en veillant à ce que la représentativité soit régulièrement évaluée.

2. **Remarques générales**

2.1. Le processus d'adhésion est guidé par les critères d'adhésion, également appelés «critères de Copenhague», et est fondé sur l'acquis de l'Union. Les pays candidats sont censés prouver qu'ils ont mis en place des cadres juridiques et qu'ils disposent d'institutions stables qui garantissent la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et la protection des minorités.

2.2. Cette attente est renforcée par des normes et des instruments internationaux, notamment les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la liberté syndicale (n° 87) ([1]), sur le droit de négociation collective (n° 98) ([2]) et sur les consultations tripartites (n° 144) ([3]). Ces conventions établissent l'importance de reconnaître les partenaires sociaux et d'assurer un dialogue structuré dans les processus nationaux d'élaboration des politiques.

2.3. L'élargissement de l'Union n'est pas seulement un processus politique et institutionnel; il s'agit, par essence, d'une démarche fondée sur des valeurs. Les pays candidats sont tenus de s'aligner sur les valeurs et principes fondamentaux universels des Nations unies et de l'Union. Cet alignement doit aller au-delà de la législation formelle et inclure des institutions démocratiques fortes, une participation civique solide et un dialogue social et civil à tous les niveaux.

2.4. La guerre en Ukraine a ramené au premier plan l'importance stratégique de l'élargissement de l'Union en tant que nécessité géopolitique. Il est essentiel que les pays voisins se rallient à un ordre mondial et européen démocratique fondé sur des règles, le droit international, le multilatéralisme et les principes consacrés dans la charte des Nations unies.

2.5. Le CESE encourage la Commission européenne et les autres institutions à recenser et à promouvoir les bonnes pratiques des pays actuellement et anciennement candidats, notamment:

— la manière dont les employeurs et les syndicats des services publics ont soutenu de façon constructive les processus de réforme et le renforcement des institutions;

— la manière dont la coopération entre la société civile et l'administration publique a fait progresser la transparence, les efforts de lutte contre la corruption et l'obligation de rendre des comptes au public;

— la manière dont les mécanismes de dialogue social et civil ont contribué à la défense des droits fondamentaux et au renforcement des institutions démocratiques.

([1]) Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.
([2]) Convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective.
([3]) Convention n° 144 de l'OIT sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail.

2.6. Le Comité invite instamment la Commission à prendre des mesures face aux tentatives manifestes de résorber l'espace civique et de brider les médias indépendants et à prendre davantage en compte ces questions dans la stratégie d'élargissement et les rapports par pays. Il serait souhaitable d'inclure tous les pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE dans les rapports sur l'état de droit et les droits fondamentaux.

3. **Soutenir les partenaires sociaux et les organisations de la société civile**

3.1. Le CESE renvoie à ses avis antérieurs sur l'état de droit et les valeurs démocratiques, dans lesquels il souligne l'importance d'une participation significative de la société civile ([4]), et il réaffirme le rôle clé que jouent les organisations de la société civile dans la démocratie ([5]). Il met en évidence le rôle essentiel de la société civile pour ce qui est de garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre du processus de l'Union pour l'établissement de rapports sur l'état de droit, et demande instamment qu'elle soit associée à toutes les étapes afin de renforcer la légitimité et la précision démocratiques. Le Comité souligne le rôle démocratique crucial que joue la société civile s'agissant de faire entendre la voix des citoyens et de protéger les droits, et insiste pour que l'Union la soutienne davantage au moyen de financements, de garanties et d'une réduction des charges afin de renforcer son incidence et sa résilience.

3.2. Le CESE se réfère également aux avis antérieurs qu'il a consacrés au dialogue social, au dialogue civil et à la démocratie participative, ainsi qu'à la participation des jeunes au dialogue social et civil ([6]). Le CESE met en exergue l'importance d'un dialogue social solide dans l'élaboration de politiques économiques et sociales équitables. Il plaide en faveur d'un renforcement de la négociation collective, d'un engagement tripartite constructif et d'un soutien aux cadres nationaux. Il convient d'établir et de mettre en œuvre des structures de participation et de consultation qui soient institutionnalisées et transparentes. Le Comité appelle de ses vœux une stratégie de dialogue civil renforcée de l'UE, comprenant un plan d'action, un tableau de bord annuel et des panels de citoyens, afin de renforcer la démocratie participative et de mettre en œuvre efficacement l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE). Il souligne la nécessité d'une participation significative des jeunes au dialogue social et civil et appelle à une élaboration inclusive des politiques, à la participation structurelle et au soutien aux groupes de jeunes vulnérables. Le CESE réaffirme également l'importance d'intégrer le dialogue civil et social dans les pays candidats au moyen d'un cadre législatif complet.

3.3. Les comités consultatifs mixtes (CCM) fournissent des plateformes efficaces pour favoriser l'apprentissage mutuel, le dialogue civil et les projets pilotes de coopération. Ils jouent un rôle important dans le suivi des négociations d'adhésion à l'UE et dans la promotion du dialogue institutionnel avec les instances européennes.

3.4. Le CESE invite instamment les institutions de l'Union à adopter une approche stratégique et inclusive des futurs élargissements. Une société civile libre et autonome est essentielle pour protéger la démocratie, en particulier pour préserver les libertés et droits fondamentaux et lutter contre la montée du populisme. La société civile organisée agit dans l'intérêt public par des moyens démocratiques et peut combler le fossé entre les institutions gouvernementales et les citoyens ordinaires. Elle offre un espace où ces derniers peuvent exprimer leurs préoccupations, défendre leurs droits et participer à un engagement civique non violent. Fondée sur des valeurs communes, la société civile reflète la voix de diverses communautés, y compris celles qui sont les plus vulnérables.

3.5. Le CESE demande que les instruments existants de l'Union, tels que l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), soient utilisés plus efficacement pour soutenir les acteurs démocratiques dans les pays candidats, notamment des mécanismes tels que la réattribution de subventions afin de toucher tous les domaines et tous les groupes vulnérables.

([4]) Avis du Comité économique et social européen — Évaluation des rapports annuels de la Commission européenne sur l'état de droit dans l'Union européenne (avis d'initiative) (JO C, C/2025/1184, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1184/oj).

([5]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Soutien et financement en faveur de la société civile dans le domaine des droits fondamentaux, de l'état de droit et de la démocratie» (avis d'initiative) (JO C, C/2023/861, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/861/oj).

([6]) 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); 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); 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) (JO C, C/2025/5152, 28.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5152/oj).

3.6. Il s'agit également d'apporter un soutien ciblé aux partenaires sociaux, y compris dans les services publics, et aux organisations de la société civile, ainsi que d'élaborer des programmes de renforcement des capacités qui promeuvent les valeurs universelles et européennes par les partenariats, le dialogue et l'engagement civique.

3.7. Le CESE recommande de donner la priorité, dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), au financement des plateformes qui facilitent la coopération transnationale entre les partenaires sociaux et les organisations de la société civile dans les États membres de l'Union et les pays candidats. Ces partenariats peuvent favoriser l'échange de connaissances, le soutien mutuel et l'engagement commun en faveur des valeurs européennes. Le réseau de mobilité urbaine durable CIVINET Slovénie-Croatie-Sud-Est de l'Europe en est un bon exemple ([7]).

4. **Les services publics comme fondement de la démocratie et de la confiance**

4.1. Le processus d'alignement des pays candidats sur les principes démocratiques communs et les valeurs de l'Union nécessite un engagement massif de la société. Les employeurs et les travailleurs du secteur public, qui travaillent en étroite collaboration avec la société civile, ne sont pas seulement des responsables de la mise en œuvre des politiques, ils sont des acteurs porteurs de transformation dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de celles-ci. Leur participation active et structurée est susceptible de garantir que les normes démocratiques, les droits de l'homme et l'état de droit sont effectivement intégrés dans les institutions et dans la vie quotidienne.

4.2. Dans ce contexte, le CESE souligne qu'un secteur public performant et fondé sur les droits, soutenu par des employeurs et des travailleurs engagés et compétents, est essentiel pour intégrer ces valeurs dans la pratique. Il convient d'établir et de mettre en œuvre des structures de participation et de consultation qui soient institutionnalisées et transparentes.

4.3. Des services publics transparents, professionnels et responsables sont essentiels pour renforcer et maintenir la confiance des citoyens dans les institutions politiques et administratives. C'est par l'intermédiaire de ces institutions que les éléments clés de la vie démocratique — accès à la justice, égalité de traitement, prestation de services — sont mis en œuvre et expérimentés par la population.

4.4. Grâce à un dialogue social structuré, les organisations patronales et syndicales contribuent à favoriser des conditions de travail décentes, une gouvernance inclusive, le respect des droits des travailleurs et l'état de droit. Leur rôle dans l'élaboration et la fourniture de services publics soutient la transition vers les valeurs fondamentales de l'Union européenne.

4.5. Dans le même temps, la coopération entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile est fondamentale pour garantir l'ouverture, la participation civique et la responsabilité en matière de gouvernance. Cette collaboration devrait être activement soutenue et institutionnalisée en tant qu'outil permanent de promotion de la résilience démocratique et de la cohésion sociale dans les pays candidats.

4.6. Il convient d'accorder une attention particulière à la collaboration entre le secteur public des pays candidats et des États membres de l'Union, y compris les projets communs, la formation et l'apprentissage par les pairs, qui renforcent les capacités démocratiques et le professionnalisme administratif.

4.7. Le CESE souligne que les systèmes éducatifs sont une pierre angulaire de la résilience démocratique et un instrument essentiel pour promouvoir l'état de droit, les droits fondamentaux et une citoyenneté inclusive. Les enseignants sont des acteurs clés dans ce processus. Dans de nombreux pays du voisinage oriental, en particulier ceux qui ont fait partie de l'Union soviétique, une part importante des éducateurs a été initialement formée selon des modèles pédagogiques centralisés et autoritaires. Ces systèmes ne mettaient souvent pas l'accent sur l'esprit critique, le pluralisme ou la participation démocratique. À la lumière de ce qui précède, le CESE invite la Commission et les autorités nationales à accorder une priorité élevée, dans le cadre des programmes actuels et futurs relevant de l'IAP, au développement professionnel continu des enseignants, en mettant l'accent sur l'éducation civique, les valeurs démocratiques et les droits de l'homme. Cette mesure est conforme aux objectifs spécifiques du règlement relatif à l'IAP ([8]), qui comprennent la promotion de la gouvernance démocratique et du respect des droits fondamentaux, ainsi que d'une éducation et d'un marché de l'emploi inclusifs, en particulier pour les jeunes. Le Comité demande qu'Erasmus+ et d'autres programmes pertinents de l'Union soient utilisés pour atteindre ces objectifs, le cas échéant.

([7]) https://civinet-slohr.eu/hr/english/.

([8]) Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) (JO L 330 du 20.9.2021, p. 1).

4.8. Le CESE souligne également l'importance d'une éducation non formelle qui donne aux citoyens, à la société civile et aux institutions publiques les moyens d'agir en renforçant les compétences, en promouvant les valeurs démocratiques et en amplifiant la participation civique. Elle favorise un dialogue inclusif, renforce la cohésion sociale et soutient la transparence, des piliers essentiels de la gouvernance dans le processus d'adhésion à l'UE.

4.9. Le CESE insiste sur la nécessité de préserver et de promouvoir l'autonomie professionnelle des enseignants, notamment la liberté pédagogique et l'indépendance institutionnelle. L'autonomie est une condition préalable pour permettre aux enseignants de favoriser, dans les salles de classe, le dialogue ouvert, l'esprit critique et la sensibilisation aux droits. Le Comité invite instamment la Commission à soutenir activement les réformes qui garantissent la liberté académique et l'autonomie professionnelle, protègent les éducateurs contre les représailles et garantissent une participation digne de ce nom des professionnels de l'enseignement à l'élaboration des politiques éducatives. L'autonomie professionnelle des enseignants est essentielle lorsqu'il s'agit d'instaurer une culture démocratique et de favoriser la confiance dans les institutions.

Bruxelles, le 23 octobre 2025.

Le président

du Comité économique et social européen

Séamus BOLAND