

LE SEMESTRE EUROPÉEN

Les défis posés aux syndicats des services publics

RAPPORT FINAL

Janvier 2020

Publication dans le cadre du projet : **Syndicats des services publics -
intervention efficace dans le Semestre européen**



Howard Stevenson, Lesley Hagger-Vaughan and Alison Milner
(University of Nottingham)

Bart Vanhercke and Chiara Belletti (OSE)

Richard Pond (EPSU)

Introduction

Le Semestre européen – le processus annuel de coordination des politiques économiques et sociales dans l'Union européenne – donne du fil à retordre aux syndicats des services publics depuis sa mise en place en 2011. L'accent n'est plus autant mis sur l'assainissement budgétaire qu'au début, mais la « responsabilité budgétaire » et la rigidité du Pacte de stabilité et de croissance demeurent des piliers du Semestre européen, avec des répercussions majeures sur les investissements publics et les finances publiques.

La question est de savoir comment le mouvement syndical au niveau européen et national peut s'assurer que la voix des travailleurs des services publics est entendue et écoutée au cours de ce processus. Il ne s'agit pas uniquement de l'influence des syndicats et de leur participation au Semestre proprement dit, mais bien aussi de la relation qu'entretiennent les syndicats des services publics avec leurs confédérations nationales et la Confédération européenne des syndicats, qui constituent les principaux participants directs au processus.

Afin de tenter de répondre à ces questions, la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE), l'Université de Nottingham et l'Observatoire social européen (OSE) ont obtenu un financement de la Commission européenne pour la réalisation d'un projet de deux ans, intitulé « Syndicats des services publics – intervention efficace dans le Semestre européen ».

Le présent document constitue le rapport final de ce projet, au cours duquel ont été organisées deux grandes conférences, en [2018](#) et [2019](#), une analyse bibliographique, des analyses des cycles 2018 et 2019 du Semestre et cinq études de cas (Danemark, France, Irlande, Italie et Lettonie). Tous les rapports sont disponibles sur la site web de la [FSESP](#).



Table des matières

Le Semestre européen et les services publics	7
Les cycles 2018 et 2019 du Semestre	8
Synthèses par pays	11
Synthèse	15
Participation des syndicats au processus du Semestre européen	17
Missions d'information et rapports par pays	18
Programmes nationaux de réforme	20
Recommandations par pays	21
Synthèse	21
Conclusions	23
Références	26



Le Semestre européen et les services publics

Le Semestre européen est décrit comme une forme d'« architecture de la gouvernance » (Borrás et Radaelli, 2011), avec rôle pivot dans le contrôle des progrès réalisés par les États membres au regard des grandes priorités de l'Union européenne – en tant que tel, il peut être considéré comme une forme de gouvernance économique et de coordination des politiques sociales. L'équilibre relatif entre ces dimensions économique et sociale est inéluctablement complexe et touche au cœur de la « bataille asymétrique des idées en cours au sein de l'UE » (Crespy et Vanheuverzwijn, 2017, p.1).

Il est largement admis qu'au début, le processus du Semestre visait surtout à instaurer une discipline financière, telle que définie par les exigences du Pacte de stabilité et de croissance (Costamagna, 2013, Stevenson et al., 2017). Néanmoins, plus récemment, d'aucuns avancent que les priorités économiques et sociales du Semestre se rééquilibrent (Becker, 2015), tandis que Zeitlin et Vanhercke (2018) affirment que l'on assiste à une « socialisation » partielle mais progressive du Semestre, tant en termes de contenu que de procédure de gouvernance (p. 152). Les preuves de ce « tournant social » résident dans une série d'évolutions, dont l'engagement du président Juncker en faveur d'un « triple A dans le domaine social » (Commission européenne, 2016a), « un nouveau départ pour le dialogue social » (Commission européenne, 2016b) et les engagements pris lors du Sommet social de Göteborg en 2017 en faveur de l'établissement du socle européen des droits sociaux, dont la mise en œuvre a été placée en haut des priorités de la nouvelle Commission, dirigée par Mme von der Leyen. Les avis ne sont toutefois pas unanimes sur la mesure dans laquelle ces changements peuvent être considérés comme significatifs (Graziano et Hartlapp, 2019).

Les deux chapitres suivants offrent une analyse des cycles 2018 et 2019 du Semestre, avec un accent particulier sur la place accordée dans le processus aux questions liées au service public. Le premier de ces deux chapitres présente une analyse horizontale des résultats du Semestre dans l'ensemble des pays participant au processus, tandis que le second examine la place accordée aux questions liées au service public au regard de l'expérience des cinq pays étudiés dans le cadre du projet EFISTU, à savoir le Danemark, la France, l'Italie, la Lettonie et la République d'Irlande.

Comme dans les autres études relatives au Semestre européen, le « produit » du processus – les recommandations par pays (RPP) – fait inévitablement l'objet d'une attention particulière. L'analyse présentée ci-après se fonde sur une analyse textuelle de l'ensemble des RPP approuvées en 2018 et 2019. Il est cependant important de reconnaître que même si les RPP jouent un rôle essentiel, elles ne constituent qu'une partie de l'ensemble du processus. À titre d'exemple, ces dernières années, le nombre et la longueur des principales recommandations ont été revus à la baisse, mais en conséquence, les notes explicatives/les considérants ont été étoffés, poussant certains à affirmer qu'ils contenaient

des « recommandations cachées » (Clauwaert, 2018, p.16). Au vu de ces modifications apportées au Semestre, il est difficile d'opérer une comparaison sur plusieurs années et il s'agit là d'un élément important à prendre en compte dans toute analyse sur ce thème.

Les cycles 2018 et 2019 du Semestre

Lors des cycles 2018 et 2019 du Semestre européen, la Commission européenne a, de manière générale, présenté une analyse plus optimiste des perspectives économiques globales, bien qu'avec quelques réserves. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, le président Juncker a pu affirmer que nous entrons « dans la cinquième année d'une reprise économique qui se fait réellement sentir dans chacun des États membres » (Juncker, 2017), alors qu'il est admis dans l'ensemble de la documentation du Semestre que la relance demeure inégale, que ce soit entre les pays ou au sein de ceux-ci.

Cette expérience de la croissance permet à la Commission d'avancer que les perspectives s'ouvrent pour un accroissement des investissements, bien qu'elle conserve une attitude prudente à l'égard de l'augmentation des investissements publics (alors que ce sont ces investissements qui ont été les plus affectés par la crise économique). Les inquiétudes actuelles concernant les finances publiques dans plusieurs États membres, la détérioration de l'environnement économique mondial et les conséquences de l'évolution démographique et du vieillissement de la population contribuent à l'hésitation observée dans les recommandations de la Commission au sujet des investissements publics (Commission européenne, 2019), sans parler des « investissements sociaux ».

Pour ce qui est des services publics, et des travailleurs des services publics en particulier, les inquiétudes relatives au vieillissement de la population alimentent directement les recommandations liées aux retraites, aux soins de santé et à l'aide sociale à long terme. Par exemple, en 2019, 14 pays ont reçu une RPP relative au provisionnement des retraites (contre 16 l'année précédente) et dans tous les cas sauf un, la RPP mettait en évidence la nécessité de s'atteler aux problèmes de soutenabilité, le plus souvent en limitant l'accès aux prestations (au travers du recul de l'âge de la retraite et/ou de la limitation de l'accès à la retraite anticipée). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un enjeu directement lié au service public, les travailleurs des services publics sont souvent les bénéficiaires de régimes de retraite gérés par les pouvoirs publics et il est probable que la couverture et l'adéquation des régimes de retraite seront au cœur des préoccupations des travailleurs des services publics pendant encore plusieurs années.

La conséquence de cet optimisme prudent, assorti de plusieurs réserves comme expliqué plus haut, est que les RPP spécifiquement axées sur les finances publiques et exigeant la prise de mesures pour garantir la conformité aux règles du Pacte de stabilité et de croissance sont moins fréquentes que les années précédentes. Par exemple, en 2017, pas moins de onze pays ont reçu une RPP contenant la formulation « mener une politique budgétaire conforme aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui se traduit par un **effort budgétaire important** [soulignement ajouté] en

2018 », tandis que sept autres pays se voyaient adresser une RPP dans la même veine. En 2018 et 2019, on observe bien moins de RPP de ce type. Dans le même temps, l'intégration du socle européen des droits sociaux dans le Semestre, et plus particulièrement la reprise du tableau de bord social dans le rapport conjoint sur l'emploi, contribue d'une certaine manière à un rééquilibrage des priorités économiques et sociales dans le cadre du Semestre. En 2018, le tableau de bord social a fourni des données pour douze des 20 principes du socle européen des droits sociaux et deux indicateurs supplémentaires ont été analysés en 2019.

Que ce soit dans le cycle de 2018 ou celui de 2019, les domaines du service public les plus cités sont la santé et l'éducation. En 2018, douze pays se sont vu adresser des RPP relatives aux soins de santé, et ils étaient 15 en 2019. Dans les deux cycles, les RPP liées aux soins de santé mettent fortement l'accent sur la « soutenabilité » et sur la nécessité d'adopter des mesures afin d'anticiper l'accroissement de la demande dû au vieillissement de la population. En conséquence, de nombreuses RPP liées aux soins de santé exhortent les pays à améliorer le « rapport coût/efficacité » sans préciser comment ils sont censés y parvenir. En 2019, six pays ont reçu des RPP liées aux soins de santé soulignant spécifiquement la nécessité d'améliorer l'accès à ces services. Toutefois, alors que tous les pays ont reçu cette année-là une recommandation recensant des domaines prioritaires en matière d'investissement, les services de santé n'apparaissent que dans les recommandations de trois pays.

Seul un petit nombre de pays (deux en 2018 et un en 2019) se sont vu adresser des RPP directement liées aux travailleurs, alors que le manque de main-d'œuvre dans le secteur de la santé pose véritablement problème dans plusieurs pays. Il semblerait donc que la Commission soit peu disposée à formuler des recommandations sur les questions liées à la main-d'œuvre dans les services publics, et ce, même dans les domaines où il existe des problèmes manifestes de recrutement et de fidélisation des travailleurs (voir également le passage sur l'éducation ci-dessous).

Dans le contexte des préoccupations liées à l'évolution démographique, une attention accrue a également été accordée à l'aide sociale à long terme, qui apparaît dans les RPP de trois pays en 2018 et de six pays en 2019. Ces recommandations mettent fortement l'accent sur la « soutenabilité », mais l'adéquation et les niveaux d'accès (dans la moitié des recommandations en 2019) sont également l'objet de préoccupations.

L'éducation occupe une grande place dans les recommandations du Semestre européen, et ce depuis plusieurs années. Ceci reflète ce qui est considéré comme la relation étroite entre les fruits de la politique de l'éducation et les indicateurs économiques, avec la nécessité de développer en parallèle le « capital humain » (Becker, 2009). Cela traduit aussi une certaine orthodoxie au sein de la Commission européenne, qui estime que la participation au marché du travail est essentielle pour atteindre les objectifs sociaux et qu'une offre éducative adéquate est nécessaire à cette fin. En 2019, pas moins de 20 pays ont reçu des recommandations liées à la politique de l'éducation, et 16 de ces recommandations étaient liées à des aspects généraux de l'enseignement professionnel et du développement des compétences. Le thème prédominant de ces RPP était

l'aboutissement à un meilleur alignement de l'offre éducative sur les besoins du marché du travail. Bien qu'il soit positif que l'éducation fasse souvent l'objet de RPP, d'aucuns craignent que l'accent lourdement placé sur l'enseignement professionnel reflète une approche étroite et utilitaire de l'élaboration des programmes scolaires (Stevenson et al, 2017).

Les recommandations relatives à l'enseignement général sont moins fréquentes, mais demeurent significatives (sept pays en 2019). Elles préconisent généralement d'améliorer les débouchés et l'accès à l'enseignement, sept pays ayant reçu des recommandations spécifiquement liées à l'intégration des élèves roms (quatre pays en 2019) ou des élèves issus de l'immigration (trois pays).

En 2018 et 2019, Chypre et la République tchèque ont été les deux seuls pays à recevoir des recommandations liées au personnel de l'enseignement, en dépit de problèmes bien connus de maintien en poste des effectifs et, dans certains cas, de recrutement dans de nombreux pays européens (Eurydice, 2018).

Des recommandations relatives à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont été adressées à plusieurs pays (quatre en 2018 et sept en 2019), avec un accent sur l'amélioration tant de la qualité que de l'accès (pour ce qui est du caractère abordable des services pour les usagers). Dans le droit fil de la tendance du Semestre à relier les questions sociales et économiques, une majorité des RPP relatives à l'EAJE sont directement liées à l'amélioration de la participation des femmes au marché du travail.

L'enseignement supérieur occupe une moins grande place dans les cycles 2018 et 2019 du Semestre que les années précédentes. Très peu de pays se sont vu adresser des RPP spécifiquement liées à l'enseignement supérieur, mais beaucoup plus de références sont faites à la « recherche » en des termes généraux. Certains craignent – cette crainte ne pouvant être qu'hypothétique à ce stade – que tout engagement accru en faveur de la « recherche » dans le contexte actuel des restrictions budgétaires dans le secteur public privilégie la recherche dans le secteur privé et débouche sur l'« évincement » de la recherche dans le secteur public, pourtant vitale.

Au-delà des deux services essentiels que constituent la santé et l'éducation, les autres services publics sont moins souvent cités et leur mention semble répondre à des circonstances très spécifiques dans des États membres particuliers. Le logement, par exemple, n'est mentionné dans les RPP que de quelques pays seulement et il est généralement abordé dans le contexte d'une correction fondée sur le marché visant à répondre à une défaillance du marché. Dans le cadre du Semestre, les recommandations liées aux logements sociaux brillent généralement par leur absence, bien qu'en 2019, deux pays aient reçu des RPP mentionnant directement la nécessité d'étendre leur parc de logements sociaux.

Plusieurs pays ont été incités de manière générale à améliorer l'efficacité et le rapport coût/efficacité de l'administration publique et des services publics (neuf pays en 2018). Ces RPP ouvrent la voie à des approches particulières en faveur de « gains d'efficacité » à travers les services publics et peuvent donc sembler évidentes dans l'ensemble du

secteur du service public. Elles s'appliqueront certainement à des pans majeurs de l'administration, tels que la fonction publique et les gouvernements régionaux et locaux.

En 2019, tous les États membres ont reçu une RPP relative aux priorités d'investissement, la Commission cherchant à accroître les investissements et à aligner ses derniers sur ses propres priorités stratégiques. Il est important de reconnaître que l'engagement en faveur d'un accroissement des investissements ne s'accompagne pas d'un engagement sans équivoque à augmenter les investissements publics, même si les domaines prioritaires généralement mis en évidence présentent souvent une forte dimension de service public. Les domaines jugés prioritaires pour les investissements sont le plus souvent les transports et la numérisation (17 fois chacun), qui présentent une forte composante infrastructurelle, avec des répercussions significatives sur la fourniture de service public.

Enfin, il est important de reconnaître dans la présente analyse l'importance du socle européen des droits sociaux pour les cycles 2018 et 2019 du Semestre. Le socle est intégré dans le Semestre européen : il fait l'objet d'un premier compte rendu dans le rapport conjoint sur l'emploi, puis il est analysé au niveau des États membres dans chaque rapport par pays, sachant que les points critiques recensés dans le tableau de bord se retrouvent généralement dans les RPP. Dans le cadre de la présente étude, les éléments que nous avons recueillis mettent en relief le rôle émergent, bien que toujours incertain, du socle européen des droits sociaux et son statut. Il s'agit clairement d'un volet significatif du Semestre et certains éléments montrent que les chiffres relatifs au socle viennent alimenter les recommandations par pays. Par exemple, dans le tableau de bord social 2019, 39 situations « critiques » ont été recensées à travers les États membres et dans 28 cas, il a été possible d'identifier des RPP directement ou indirectement liées à chacune de ces situations. Il faudra sans doute toutefois un certain temps avant que la recherche puisse établir un lien clair entre les performances d'un pays dans le tableau de bord social, la réception de recommandations y afférentes, puis l'adoption de mesures politiques au niveau du pays en question. Mais il est désormais possible d'envisager un tel effet politique en chaîne dans le cadre du Semestre.

Synthèses par pays

Dans ces synthèses par pays, il est fait référence aux recommandations par pays publiées pour les pays concernés au cours de l'année analysée.

Danemark

Comme d'autres pays européens, le Danemark a été durement frappé par la crise économique, ce qui a eu des effets sur ses finances publiques et ses services publics. Il est communément admis qu'il aura fallu plus de temps à l'économie danoise pour montrer des signes de relance par rapport à des pays similaires. Malgré cela, le Danemark demeure l'une des économies les plus prospères d'Europe, capable de maintenir des niveaux relativement élevés d'investissement dans les services publics. Les niveaux d'investissement

dans les soins de santé et l'éducation sont proportionnellement parmi les plus élevés de l'Union. Ces deux types de services sont également considérés comme très performants tant en termes de « rendement » que d'efficacité.

C'est pour ces raisons que les services publics sont relativement peu mentionnés dans le Semestre européen pour le Danemark, les recommandations officielles se concentrant principalement sur l'accroissement de la productivité et le renforcement de la concurrence dans le secteur privé.

L'éducation a été mentionnée dans les premiers cycles du Semestre, à une époque où le gouvernement danois mettait en œuvre des réformes de l'enseignement. Des RPP encourageaient alors le pays à « améliorer le rapport coût/efficacité du système éducatif » (RPP du Danemark, 2013). Des inquiétudes subsistent en outre concernant l'efficacité de la formation professionnelle, et cette question a été à nouveau soulevée en 2019 et placée en haut des priorités politiques dans le contexte d'une pénurie croissante de compétences. Les syndicats de l'enseignement ont souhaité accorder la priorité aux questions liées aux besoins des élèves issus de l'immigration, étant donné qu'il est reconnu que ces élèves s'en sortent moins bien à l'école. Il s'agit là d'un point sur lequel la Commission insiste beaucoup dans ses rapports pour le Danemark (voir, par exemple, les rapports pour le Danemark de 2018 et 2019), mais ces inquiétudes n'ont pas encore donné lieu à une recommandation spécifique.

Les niveaux relativement élevés d'investissement dans l'aide sociale au Danemark et ses mécanismes de dialogue social plus robustes permettent en général au pays d'obtenir de bons résultats dans le tableau de bord du socle européen des droits sociaux. Par exemple, en 2018, les notes obtenues par le Danemark faisaient partie des deux catégories les plus élevées pour 11 des 12 indicateurs. Néanmoins, en 2019, la situation a considérablement changé, avec six des 14 indicateurs notés comme « moyens » ou moins bien encore. Des syndicats du service public et de l'enseignement ont qualifié cette évolution de hautement significative et de très inquiétante.

France

Depuis que la France fait partie du Semestre européen, elle a quasiment toujours fait l'objet du bras correctif de la procédure pour déficit excessif (PDE) (jusqu'en 2018). Il est dès lors inévitable que les RPP adressées au pays soient principalement axées sur la gestion des finances publiques et la prise en compte des contraintes imposées par la PDE. Cette situation a eu un impact sur les services publics, étant donné qu'elle a façonné le contexte budgétaire dans lequel les services publics sont financés. Outre les finances publiques, les RPP adressées à la France mettent particulièrement l'accent sur la réforme structurelle dans l'économie au sens large, avec des RPP souvent axées sur les réformes fiscales et la restructuration du marché du travail. Ces réformes ont un impact clair sur les travailleurs des services publics, mais elles ne visent pas directement les services publics proprement dits.

Dans le cadre du Semestre européen, les questions relatives aux services publics portent principalement sur l'éducation, et plus précisément sur l'efficacité de l'enseignement

professionnel. En lien avec la volonté d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, les recommandations par pays ont mis l'accent sur les réformes de l'enseignement professionnel visant à mieux aligner l'enseignement professionnel sur les besoins du marché du travail. Il s'agit là d'un thème récurrent des RPP adressées à la France. Ce point a été mentionné en 2013 pour la première fois, puis toutes les années suivantes. La question est parfois abordée sous des angles différents : par exemple, l'éducation des adultes et l'apprentissage tout au long de la vie ont été mis en évidence en 2014, mais plus récemment, c'est la réforme générale de l'enseignement professionnel qui a retenu l'attention, ainsi que des préoccupations plus générales liées aux inégalités dans l'enseignement et l'expérience des élèves issus de l'immigration.

Les performances de la France dans le tableau de bord du socle européen des droits sociaux peuvent être décrites comme « solides ». En 2018 et 2019, elle a été notée comme étant « mieux que la moyenne » pour tous les indicateurs sauf un (en 2018, elle a reçu la note de « Bien, mais à suivre » pour le critère « Personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale »).

Italie

Depuis la crise économique, les finances publiques italiennes demeurent précaires et la stabilité du secteur bancaire reste préoccupante. Bon nombre des recommandations formulées dans le cadre du Semestre se concentrent donc sur ces points, l'engagement à respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance restant en toile de fond des décisions relatives aux dépenses dans les services publics.

Dans le domaine des services publics, c'est l'enseignement qui se voit accorder le plus d'attention dans les RPP quasiment chaque année. En Italie, les investissements publics dans l'enseignement sont historiquement bas, en particulier par rapport aux autres pays européens. Il est indiqué dans le rapport de suivi de l'éducation et de la formation sur l'Italie (2019) que le pays investit peu dans l'éducation et que les investissements sont répartis de manière inégale entre les différents niveaux d'éducation (p. 6). Ses dépenses dans l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB sont les plus faibles de l'UE. Ce manque d'investissement se traduit par des résultats mitigés à tous les niveaux du système. L'Italie s'est donc vu adresser des recommandations dans les domaines de la réforme de l'enseignement (encourageant la mise en œuvre des réformes controversées *Buona Scuola*), de l'enseignement professionnel (pour mieux l'aligner sur les besoins du marché du travail) et de l'enseignement supérieur (faire en sorte que les fonds publics contribuent davantage à un enseignement de qualité). En 2019, l'Italie a reçu une RPP l'exhortant clairement à s'attaquer aux problèmes de son système éducatif, au moyen d'« investissements adéquats et ciblés » (RPP de l'Italie, 2019).

La plupart des autres services publics sont moins traités spécifiquement et sont abordés dans le cadre plus général de l'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité de l'ensemble des services publics. Le système judiciaire, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et, plus récemment, les soins aux personnes âgées, font eux aussi l'objet d'une attention particulière, l'EAJE et l'aide sociale étant mis en relation avec les taux relativement faibles de participation des femmes au marché du travail italien.

Les performances de l'Italie par rapport au socle européen des droits sociaux sont source de préoccupation. En 2018, seul un indicateur a été noté « dans la moyenne » (« Enfants âgés de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles »), et neuf indicateurs ont été notés comme appartenant aux deux catégories les plus basses (cinq ont été notés comme étant « critiques »). L'année suivante, dix des 13 indicateurs pour lesquels l'Italie avait été notée faisaient partie des deux catégories les plus basses (sept ont été notés comme étant « critiques »). Des recommandations ont été adressées à l'Italie pour presque tous les indicateurs notés comme étant « critiques ».

Lettonie

Lorsque le Semestre européen a été lancé, la Lettonie était la bénéficiaire d'un programme d'assistance financière et elle n'est donc entrée dans le Semestre que la deuxième année, dans le cadre d'un système de « surveillance post-programme ». On considère généralement que la Lettonie s'est relevée rapidement de l'impact de la crise économique, mais son économie est caractérisée par une grande irrégularité et d'importantes inégalités.

Les principaux thèmes abordés dans le Semestre pour la Lettonie se concentrent sur les questions de gouvernance et la nécessité de lutter contre la corruption dans l'ensemble de l'économie. Les services publics occupent néanmoins une grande place dans les recommandations, surtout en ce qui concerne l'offre de soins de santé jugée problématique. En 2014, la Lettonie a consacré 8,8 % de son PIB aux soins de santé, contre une moyenne de 15,1 % dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2017). Les analyses du Semestre européen dans les années suivantes ont montré une amélioration, bien que limitée, dans ce domaine. En conséquence, la Lettonie obtient de piètres résultats en matière de santé, il existe de grandes inégalités dans ce domaine et les Lettons doivent déboursier des montants importants de leur poche pour accéder aux soins. Les RPP formulées dans le cadre du Semestre mettent donc lourdement l'accent sur la nécessité d'« accroître l'accessibilité, la qualité et le rapport coût-efficacité du système de soins de santé » (RPP de la Lettonie, 2019).

Le système éducatif letton bénéficie proportionnellement d'un meilleur niveau d'investissement et ses résultats sont considérés comme positifs, bien que l'efficacité de l'enseignement professionnel fasse l'objet de préoccupations, d'où plusieurs RPP formulées dans ce domaine. Lors des premiers cycles du Semestre, des recommandations ciblaient clairement la réforme de l'enseignement supérieur et la nécessité de rendre le système plus efficace.

Les performances de la Lettonie dans le tableau de bord du socle européen des droits sociaux sont mitigées et traduisent des tensions et des inégalités dans l'économie lettone. En 2018, la moitié des indicateurs étaient inférieurs à la moyenne et en 2019, six des 14 indicateurs ont obtenu une note inférieure à la moyenne. Généralement, les indicateurs pour lesquels le pays obtient les meilleurs résultats sont plus étroitement liés aux cycles économiques (taux d'emploi, croissance du revenu disponible brut des ménages par habitant), tandis que les moins bons résultats concernent ceux en marge du

marché du travail (inégalité des revenus, risque de pauvreté, etc.). Les besoins en soins médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé sont placés dans la catégorie « critique », ce qui ne traduit que des progrès limités dans ce domaine, malgré toutes les RPP sur ce thème les années précédentes.

République d'Irlande

L'économie de l'Irlande a été très durement touchée par la crise économique de 2008, et en 2010, la « Troïka » a pris le contrôle des finances publiques du pays. Dans les années qui ont suivi la crise, l'impact sur les services publics (et les travailleurs du secteur public) a été considérable, avec des coupes sombres dans l'ensemble du secteur public. Étant donné qu'elle faisait l'objet d'un « programme d'ajustement », l'Irlande n'a été intégrée au processus du Semestre européen qu'en 2014.

Depuis que le pays fait partie du processus du Semestre, plusieurs thèmes prédominent, l'accent étant mis sur la stabilisation des finances publiques, l'élargissement de l'assiette fiscale (afin de lutter contre la « *planification fiscale agressive* », en particulier par les entreprises multinationales) et une réglementation plus efficace des institutions financières. Les questions liées aux services publics occupent une grande place dans les recommandations, en particulier les soins de santé, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et le logement. En Irlande, l'éducation est considérée comme performante et elle n'est généralement pas mentionnée dans les recommandations, sauf dans le contexte plus large du développement des compétences.

Les soins de santé arrivent en bonne place dans les RPP de l'Irlande, l'accent étant mis sur ce qui est considéré comme un système inefficace fondé sur l'assurance. Les syndicats du secteur de la santé se félicitent de l'attention accordée à ce système, l'objectif étant selon eux de résoudre d'importants problèmes structurels. La garde d'enfants apparaît régulièrement dans les RPP et souvent dans des termes sans équivoques – « *améliorer l'accès à des services de garde d'enfants abordables et de qualité* » (RPP de l'Irlande, 2019). Ces dernières années, le logement a fait l'objet de débats dans le cadre du Semestre, et en 2019, l'Irlande faisait partie des deux seuls pays à recevoir une recommandation faisant explicitement référence aux logements sociaux.

De manière plus générale, les RPP encouragent le programme d'investissement public du gouvernement irlandais (le *National Development Programme*) et reconnaissent la nécessité de développer de manière substantielle les infrastructures publiques (transports, énergie, logement) afin de résoudre les problèmes causés par les précédentes coupes dans les dépenses publiques.

Les cycles 2018 et 2019 du Semestre : synthèse

Il ressort clairement de l'analyse des résultats du Semestre européen depuis sa création, avec un accent particulier sur les cycles 2018 et 2019, que le Semestre européen joue un

rôle significatif dans la coordination des politiques sociales et que les services publics occupent une bonne place dans le processus. C'est dans les recommandations par pays que cela transparait le plus, mais les services publics sont également mentionnés ailleurs dans le processus. En effet, en se focalisant sur les RPP, le risque est de détourner l'attention d'autres phases du processus – telles que les rapports par pays et les programmes nationaux de réforme – lors desquelles les partenaires sociaux ont sans doute le plus de chances d'exercer une influence. Dans le cadre du Semestre européen, l'éducation et les soins de santé sont les services publics les plus souvent mentionnés, mais le processus peut avoir des répercussions sur presque tous les aspects de l'offre de service public.

En dépit de la grande visibilité des questions relatives aux services publics dans le Semestre, la « socialisation » du Semestre est bien moins évidente. La raison en est, du moins en partie, qu'il ne peut y avoir de bifurcation simple des objectifs « économiques » et « sociaux » dans le Semestre, ces deux volets étant plutôt intimement liés. Les RPP circonscrites relatives à la politique économique demeurent prédominantes, et il est important de reconnaître que toutes les RPP axées sur l'offre de service public sont formulées selon les paramètres des règles budgétaires de la Commission européenne, que le Semestre européen est censé faire respecter. Il est toutefois également important de reconnaître que de nombreuses RPP « sociales » contiennent à la fois un élément social et économique, en ce sens qu'elles promeuvent un objectif social, tout en visant à renforcer (au lieu de remplacer) les mécanismes du marché. Il s'agit là de la différence mise en évidence par Copeland et Daly (2018), qui opèrent une distinction entre les RPP qui font le marché (« *market making* ») et celles qui corrigent le marché (« *market correcting* »). Copeland et Daly expliquent que les RPP les plus « sociales » visent à « pallier » les défaillances du marché (« *market making* ») au lieu de fournir une alternative aux solutions fondées sur le marché (« *market correcting* »). Ainsi, elles reproduisent les logiques du marché, au lieu de les contrer. La conclusion importante à tirer de cette analyse est que toute revendication en faveur d'un Semestre européen plus « socialisé » ne peut se fonder sur un simple décompte des RPP dites « sociales », mais doit s'appuyer sur une analyse minutieuse du contenu des RPP et du cadre économique plus large au sein duquel elles se situent.

Ceci dit, avec toutes les réserves citées plus haut, il est clair que les priorités sociales occupent une place de plus en plus grande dans le Semestre européen. Pendant les deux années au cours desquelles cette étude a été menée, entre 2017 et 2019, cette tendance a certainement été encouragée par l'intégration du socle européen des droits sociaux au cœur des processus du Semestre. Cette avancée dénote la nature dynamique du Semestre en tant que processus en constante évolution et montre qu'il est désormais possible de renforcer sa dimension sociale. La concrétisation de cette possibilité dépendra grandement de la mesure dans laquelle les partenaires sociaux pourront prendre part à un dialogue social de qualité sur les questions liées au Semestre. Le chapitre suivant portera sur ce point.

Participation des syndicats au processus du Semestre européen

Au cours des deux années qui ont suivi l'introduction du Semestre européen, les syndicats n'ont pour la plupart accordé qu'une attention très limitée à ce processus. La situation a changé en 2013, lorsque l'adoption des recommandations par pays de la Commission sur la négociation collective et la fixation des salaires a poussé les partenaires sociaux à l'action. Dans ce cadre, la CES a joué un rôle de coordination essentiel, en aidant les affiliés nationaux à contribuer de manière efficace au processus du Semestre (Sabato, 2018). Il n'est donc guère surprenant que la participation des partenaires sociaux au Semestre européen n'ait été que très limitée jusqu'en 2014 (Sabato et al., 2017).

À partir de 2014, les partenaires sociaux ont commencé à participer davantage au Semestre, notamment suite aux efforts déployés par la Commission européenne pour mettre en place de nouveaux canaux au niveau de l'UE permettant leur participation (Sabato et al., 2017). Malgré cela, l'étude soulève des questions importantes quant à l'efficacité de l'implication des partenaires sociaux s'agissant de l'influence qu'ils peuvent avoir sur les produits du Semestre. Les organisations syndicales ont beaucoup de mal à coordonner les activités de leurs affiliés nationaux pour produire, en temps utile, des contributions au Semestre. En outre, bien que le dialogue entre les syndicats et la Commission européenne se soit clairement amélioré, l'étude révèle de grandes disparités à cet égard entre les États membres, en particulier pour ce qui est de la participation des syndicaux nationaux au cycle national du Semestre. (Sabato et al., 2017)

En ce qui concerne le cycle 2018/2019, de manière générale, les représentants syndicaux du secteur public dans les cinq pays examinés s'accordent sur l'importance de participer au processus du Semestre européen. C'est en particulier le cas des officiers de liaison syndicaux « Semestre », dont le rôle est de faciliter les relations entre la Confédération européenne des syndicats (CES) et ses affiliés nationaux sur les questions liées au Semestre. Ces officiers de liaison sont donc des initiés possédant une très bonne connaissance des messages et procédures du Semestre.

La participation des syndicats du secteur public au processus du Semestre varie grandement entre les cinq pays examinés, en particulier pour ce qui est du dialogue avec les gouvernements nationaux. Les efforts déployés pour participer au Semestre – et les stratégies adoptées par les syndicats – varient aussi beaucoup d'un État membre à l'autre. À titre d'exemple, les trois principales confédérations syndicales danoises du secteur public et le syndicat du secteur de l'enseignement ont investi dans du personnel présent à temps plein (ou à temps partiel, dans le cas du syndicat de l'enseignement) à Bruxelles. Dans d'autres cas, les ressources au sein des confédérations sont bien plus limitées : en Irlande, par exemple, les questions liées au Semestre sont gérées par la personne chargée des affaires internationales, en plus de ses nombreuses autres responsabilités.

Au Danemark, en France, en Italie et en Irlande, les syndicats du secteur public participent au processus du Semestre européen principalement au travers des confédérations, et non pas des syndicats sectoriels. En Lettonie, les syndicats sectoriels représentant les travailleurs de l'enseignement et du secteur public semblent légèrement plus présents dans les discussions entourant les principales phases du Semestre. La communication entre LVSADA et LIZDA (respectivement les syndicats des secteurs de la santé et de l'éducation) et leurs ministères respectifs en Lettonie a toutefois été jugée insuffisante pour ce qui est des documents du Semestre.

La participation des syndicats sectoriels au Semestre européen s'opère principalement à **deux niveaux** : au niveau national (contacts avec le gouvernement) et au niveau européen, au travers d'un dialogue direct avec la Commission européenne ou par l'intermédiaire de la Confédération européenne des syndicats et de fédérations syndicales sectorielles européennes, telles que la FSESP et le CSEE (qui représentent, respectivement, le secteur public et le secteur de l'enseignement). Au travers de la CES et des officiers de liaison syndicaux « Semestre », les affiliés nationaux sont impliqués dans la production de documents sur les principales phases du Semestre, lesquels documents sont ensuite présentés à la Commission.

De la même manière, dans les cinq pays examinés dans la présente étude, les discussions entre les syndicats et la Commission européenne s'articulent généralement autour des **phases principales/grandes étapes** du Semestre et se concentrent sur les documents clés du processus. Néanmoins, le dialogue entre les syndicats nationaux du secteur public et leurs gouvernements nationaux respectifs – en particulier en ce qui concerne les programmes nationaux de réforme (PNR) – diffère grandement d'une étude de cas à l'autre, étant donné qu'il se fait à la discrétion des gouvernements nationaux.

Missions d'information et rapports par pays

Dans les cinq pays examinés dans le cadre de la présente étude, la participation des syndicats au cycle 2018-2019 du Semestre a débuté entre octobre et novembre 2018, avec le lancement des missions d'information. Des fonctionnaires de la Commission se rendent dans les capitales pour rencontrer une série de parties prenantes (société civile, ministères, partenaires sociaux, syndicats), afin de recueillir des informations pour l'élaboration des rapports par pays et de débattre de questions liées aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Ces réunions – qui se sont étalées sur plusieurs jours – ont été organisées par le European Semester Officer (ESO – personne chargée de la liaison avec les différentes parties prenantes dans le cadre du Semestre) de la Commission dans chaque pays. En **France**, pas moins de 50 réunions ont été organisées en 2018 en lien avec les missions d'information de la Commission (avec la participation de différents ministères, parties prenantes, etc.).

À ce stade du Semestre, les syndicats sectoriels ont été principalement (ou exclusivement, dans le cas de l'Irlande) impliqués au niveau des confédérations. Dans certains cas toutefois, les syndicats sectoriels représentant le secteur de l'éducation et le secteur

public ont eu la chance de s'entretenir avec les DG compétentes de la Commission (par exemple, au Danemark, en Italie et en Lettonie). En Lettonie, la seule confédération syndicale, la Confédération syndicale libre (*Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība* — LBAS) a représenté la vaste majorité de ses affiliés du secteur public à la réunion organisée entre la Commission et les partenaires sociaux. LVSADA et LIZDA – les syndicats des secteurs de la santé et de l'éducation respectivement – étaient également invités.

Au cours des consultations, les syndicats ont dans l'ensemble eu le sentiment de pouvoir soulever des questions et exprimer leur point de vue. Dans de nombreux cas, l'ordre du jour des réunions était ouvert, sans thèmes de discussion préétablis (par exemple, au Danemark et en Irlande). Dans certains autres cas, la configuration s'est avérée différente : par exemple, les syndicats français ont reçu un questionnaire quelques semaines avant la réunion sur un éventail de sujets à aborder (tels que le socle européen des droits sociaux, le droit du travail, l'assurance-chômage, le dialogue social, le fonctionnement du marché du travail, etc.). En guise de préparation des discussions, les partenaires sociaux ont été invités à renvoyer leurs réponses en amont des consultations (seule la CFDT a répondu au questionnaire, mais des représentants de la CFDT, de FO et de la CFE-CGC ont participé à la réunion). Par ailleurs, au Danemark, suite à la réunion, les syndicats ont fourni certains documents à la Commission, tandis que dans d'autres pays, en Irlande notamment, aucun suivi n'a été demandé.

Les syndicats du secteur public ont un avis globalement plutôt positif sur leur participation à cette première phase du Semestre européen 2018-2019, bien que certains syndicalistes interrogés se soient plaints de n'avoir guère eu le temps de s'exprimer, en particulier dans les pays où l'ordre du jour des missions d'information était ouvert. Un autre point soulevé par les personnes interrogées réside dans le peu d'attention accordée aux interventions des représentants syndicaux (par exemple, en Lettonie). À titre d'exemple, certains représentants de la confédération danoise ont déploré que l'analyse présentée dans le rapport sur leur pays reflète davantage le point de vue des employeurs que celui des syndicats.

Avant la publication du rapport par pays, les officiers de liaison syndicaux « Semestre » sont également invités à fournir des contributions. Ces dernières sont ensuite réunies au sein d'un document commun – intitulée « *ETUC Report on National Trade Union Inputs for The Early Stage Consultation on Country Reports* » – qui est envoyé à la Commission.

Suite à la publication des rapports par pays, les ESO de toutes les capitales ont organisé un événement de lancement avec diverses parties prenantes, en vue de présenter les rapports. Les syndicats ont été invités et ont pu poser des questions et intervenir, mais dans l'ensemble, les représentants syndicaux ont eu l'impression que la communication n'opérait que dans un sens, avec de nombreux participants et très peu de temps pour un débat de fond avec les partenaires sociaux, comme l'illustre, par exemple, l'étude de cas italienne.

En France, la participation des syndicats à cette phase du Semestre comprenait deux événements supplémentaires, organisés en mars 2019 par la Commission, tandis qu'en

Irlande, fin février, la (seule) confédération syndicale, la Fédération irlandaise des syndicats (ICTU), a été invitée par le cabinet du Taoiseach (le Premier ministre irlandais) à formuler des observations sur le rapport, afin que ces dernières puissent être insérées dans le Programme national de réforme.

Programmes nationaux de réforme

Les programmes nationaux de réforme ont été publiés entre mars et avril 2019. C'est la phase pour laquelle on observe le plus de différences entre les pays de l'UE, en particulier pour ce qui est des interactions avec les gouvernements nationaux. Ces disparités sont également illustrées dans l'« indice d'implication syndicale » de la CES, qui vise à déterminer dans quelle mesure les syndicats peuvent interagir avec le gouvernement au niveau approprié, de manière substantielle et opportune, dans le contexte du Semestre européen. Dans l'indice de 2019, les cinq pays couverts par le projet EFITSU, à l'exception de l'Italie, font état d'un dialogue « pouvant être amélioré » avec le gouvernement sur le Semestre, avec des résultats moins bons qu'en 2018 pour le Danemark, la France et l'Irlande. En Italie, la situation est pire : l'indice montre l'absence d'implication significative des syndicats par le gouvernement depuis la mise en place de cet outil par la CES en 2017. Les trois principales confédérations syndicales (CGIL, CISL et UIL) n'ont été convoquées qu'à une seule audience parlementaire sur le PNR.

La situation est légèrement plus positive en Lettonie. Selon LBAS, la participation des syndicats au processus du PNR s'est améliorée par rapport au cycle 2017-2018. Au cours du cycle 2018-2019, selon le ministère letton de l'Économie, un groupe de travail composé de parties prenantes – dont les syndicats sectoriels LVSADA et LIZDA – a travaillé sur le contenu du PNR. En dépit de leur évaluation globalement positive de l'interaction avec le gouvernement à ce stade, les représentants syndicaux lettons du secteur public letton interrogés dans le cadre de l'étude de cas ont déploré le manque de temps pour lire le document et y apporter des réponses.

En France, au niveau national, les partenaires sociaux français interviennent principalement dans le processus du Semestre européen, et en particulier le PNR, au travers de deux institutions : le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI). Au cours du cycle 2018-2019 du Semestre européen, plusieurs audiences *ex ante* ont été organisées avec les parties prenantes, dont des syndicats (mais également, par exemple, des associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux). Chaque partie prenante rencontrée a été invitée à soumettre une contribution écrite, en vue de l'annexer au PNR et de la transmettre à la Commission européenne.

Il y a plusieurs années, le Danemark a mis en place une enceinte spécifique pour le dialogue entre le gouvernement, les syndicats, les employeurs et les organisations de la société civile, afin de débattre des questions liées à l'Union européenne, et en particulier des enjeux relatifs à la stratégie Europe 2020. Au fil du temps, le Semestre européen a

occupé une place de plus en plus importante dans ces réunions. En ce qui concerne le PNR, une réunion a été organisée pour discuter du programme, sous les auspices du Comité de contact pour la stratégie Europe 2020, au sein duquel des discussions ont également lieu avec les parties prenantes sur le Semestre européen. Les syndicats ont participé à la réunion du Comité de contact et ont également soumis des observations écrites sur le projet de PNR (lesquelles avaient été diffusées avant la réunion).

Enfin, en Irlande, comme en atteste l'introduction du programme national de réforme 2018, le gouvernement soutient pleinement le processus du Semestre et est déterminé à impliquer les partenaires sociaux et les parties prenantes. Les contacts entre les syndicats du secteur public et le gouvernement s'opèrent principalement au niveau confédéral : en plus des audiences parlementaires, le gouvernement irlandais consulte régulièrement les parties prenantes sur un éventail de questions politiques. En 2018-2019, le programme national de réforme a fait l'objet de discussions dans le cadre du Labour Employer Economic Forum (LEEF), et l'ICTU a eu très peu de temps pour soumettre une réaction formelle au PNR au nom des syndicats.

Recommandations par pays

De manière générale, les cinq études de cas réalisées dans le cadre du projet EFISTU ont révélé une consultation très limitée sur les recommandations par pays (RPP) avant leur adoption par le Conseil de l'UE. Des représentants syndicaux français affirment que les observations des partenaires sociaux sur ce document sont ignorées et les syndicats italiens dénoncent le manque d'interactions avec le gouvernement sur ce document.

Il ressort de certaines études de cas (notamment celles concernant la France, l'Irlande et la Lettonie) qu'après l'adoption des RPP par le Conseil européen, les ESO invitent les syndicats à envoyer leurs réactions écrites au document. Les syndicats sectoriels lettons ont été impliqués dans cette procédure pour la première fois lors du cycle 2018-2019 du Semestre. Plus précisément, LBAS a demandé aux syndicats des soins de santé et de l'enseignement de donner leur avis sur les RPP.

Enfin, comme pour tout autre document essentiel du Semestre, les officiers de liaison syndicaux sont invités – via la CES – à produire un document reprenant leurs propositions pour les recommandations par pays, lesquelles sont ensuite compilées dans un document unique présenté à la Commission européenne.

Participation des syndicats au processus du Semestre : synthèse

Dans les cinq pays examinés lors du projet EFISTU, les représentants syndicaux du secteur public ont convenu de l'importance de participer au processus du Semestre

européen. Cette participation s'opère principalement au niveau confédéral, avec une implication moindre des syndicats sectoriels. Des discussions sur les questions relatives au Semestre européen se tiennent entre les syndicats et les gouvernements nationaux et, au niveau européen, avec la Commission européenne, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de fédérations syndicales sectorielles européennes, telles que la FSESP ou le CSEE. Les affiliés nationaux de la CES sont invités par la confédération européenne à contribuer à certains documents portant sur les grandes étapes du Semestre, lesquels documents sont ensuite présentés à la Commission.

La participation des syndicats au cycle 2018-2019 du Semestre a débuté à l'automne, avec les « missions d'information » – plusieurs jours de réunion dans les capitales entre des fonctionnaires de la Commission et un éventail de parties prenantes. Les syndicats sectoriels ont participé à au moins une consultation et ont généralement eu l'occasion de soulever certaines questions et de faire valoir leurs positions sur les questions débattues. Dans la plupart des cas, les syndicalistes se sont dits satisfaits de la consultation à ce stade, mais certains ont déploré le manque de temps, qui a limité l'efficacité du dialogue.

Suite à la publication des rapports par pays, les ESO ont organisé un événement de lancement dans chaque pays analysé, en vue de présenter les rapports. Les syndicats ont été invités à intervenir, mais la communication lors de cet événement est souvent considérée comme étant à sens unique. Les cinq études de cas réalisées dans le cadre du projet EFISTU montrent que peu de consultations sont organisées sur les recommandations par pays avant leur adoption par le Conseil.

Le point sur lequel la situation diffère le plus entre les cinq États membres est la participation des syndicats du secteur public à l'élaboration du programme national de réforme (PNR) – et, en général, leurs contacts avec le gouvernement en lien avec le Semestre –, étant donné que les gouvernements nationaux décident seuls de l'implication des syndicats. Selon les données de l'« indice d'implication syndicale » de la CES, au Danemark, en France, en Irlande et en Lettonie, les relations entre les syndicats et leur gouvernement dans le contexte du Semestre européen pourraient être améliorées et être rendues plus substantielles et opportunes, tandis qu'en Italie, on n'observe aucune interaction significative avec le gouvernement, notamment sur la question du PNR.

Conclusions

Cette analyse approfondie de deux cycles du Semestre européen, de 2017 à 2019, qui s'appuie sur cinq études de cas et des recherches documentaires, a clairement montré que l'éducation et les soins de santé en particulier, mais aussi les services publics au sens large, constituent des thèmes centraux. Ce constat représente un défi de taille pour les syndicats des services publics s'agissant du rôle éventuel qu'ils jouent directement dans le processus ou de toute influence indirecte qu'ils tenteraient d'exercer au travers de leurs confédérations nationales et/ou de leurs fédérations sectorielles européennes.

L'étude a révélé une tendance constante à la « socialisation » du Semestre européen, que ce soit au regard des messages émanant du Semestre ou de l'ouverture envers les parties prenantes sociales. Dans le même temps, ce type de recherche ne devrait pas se limiter à un simple décompte des recommandations par pays (RPP) dites « sociales », mais plutôt se fonder sur une analyse minutieuse du contenu des RPP et du cadre économique plus large dans lequel elles s'insèrent.

L'intégration du socle européen des droits sociaux au cœur du Semestre a certainement contribué à cette socialisation continue du processus. À certains égards, cette évolution met en évidence la nature dynamique du processus et les possibilités de renforcer sa dimension sociale – et écologique. La concrétisation de cette possibilité dépendra grandement de la mesure dans laquelle les partenaires sociaux pourront prendre part à un dialogue social de qualité sur les questions liées au Semestre.

Elle dépendra aussi de la volonté de la Commission européenne et des États membres d'ajuster leurs priorités et de permettre un véritable rééquilibrage des politiques économiques et sociales, en vue d'accorder plus de poids à ces dernières par rapport au respect strict des règles budgétaires.

En ce qui concerne le dialogue social, il ressort du projet EFISTU qu'il reste encore un long chemin à parcourir, de nombreux syndicats se disant très préoccupés par la place donnée au dialogue social et à l'information et la consultation dans le Semestre. Trop souvent, même lorsqu'il y a un dialogue, ce dernier peut sembler superficiel et purement symbolique. Au vu de l'absence de réelle consultation dans certains pays, une direction européenne plus marquée (y compris au travers d'une éventuelle législation) est nécessaire, afin d'exiger des gouvernements nationaux qu'ils mettent un place un véritable processus de dialogue social dans le cadre du Semestre.

De bonnes pratiques et des améliorations sont également à noter dans certains pays, même si des problèmes demeurent, en particulier concernant les délais – peu de temps pour formuler des réponses à des documents détaillés – et, pour certains syndicats, les ressources disponibles limitées pour produire des contributions approfondies.

Certaines des difficultés s'observent au niveau national, les syndicats réclamant des consultations de meilleure qualité avec les gouvernements nationaux et/ou des ministères spécifiques. Dans d'autres cas, il s'agit de veiller à ce que les messages atteignent bien la Commission européenne, et la contribution aux rapports annuels par pays s'avère cruciale dans ce contexte. Il peut à nouveau s'agir ici de disposer du temps et des ressources nécessaires pour assurer une intervention efficace. Néanmoins, certains syndicats ont également remarqué que la coordination avec d'autres syndicats – ainsi qu'avec la société civile – pouvait les aider à renforcer leurs positions et à formuler un argumentaire plus convaincant à l'adresse de la Commission européenne. L'étude a montré que les European Semester Officers (ESO) et les officiers de liaison « Semestre » des syndicats jouaient un rôle essentiel d'intermédiaires.

Pour les syndicats sectoriels des services publics, le lien principal s'opère avec la confédération. Même si cette relation fonctionne généralement bien, des problèmes de communication sont parfois à déplorer. Il est vital d'améliorer cette relation pour que les syndicats des services publics puissent faire passer leurs messages.

Certaines des principales recommandations émanant du projet EFISTU ciblent les différents acteurs.

La Commission européenne devrait :

- veiller à l'intégration du Semestre dans les processus de dialogue social, en particulier pour ce qui est du dialogue social sectoriel au niveau européen, avec l'introduction éventuelle d'une obligation de consulter les partenaires sociaux ;
- diffuser à un stade précoce les versions provisoires des rapports par pays afin que les partenaires sociaux puissent formuler des observations sur les projets de texte ;
- prolonger autant que possible la durée du processus, afin que les syndicats disposent de plus de temps pour y contribuer, en tenant compte des pressions auxquelles ils sont souvent soumis au vu de leurs ressources limitées ; et
- chercher le moyen d'accroître les financements pour répondre aux besoins de formation et d'information des syndicats.

Les gouvernements nationaux devraient :

- veiller à mener des consultations efficaces concernant le programme national de réforme et à ce qu'une réponse appropriée soit apportée aux questions soulevées dans le rapport par pays et dans les RPP, au lieu d'uniquement réaffirmer la politique du gouvernement ;
- permettre des contacts directs avec les ministères compétents pour le traitement des questions sectorielles importantes ; et

- trouver le moyen de promouvoir le débat public autour de certains des enjeux clés mis en évidence dans le rapport part pays et le programme national de réforme.

Les syndicats – les fédérations sectorielles et les confédérations nationales – devraient essayer de :

- veiller à ce que les confédérations syndicales tiennent compte des principales préoccupations de leurs affiliés du service public et/ou impliquer directement ces syndicats dans le processus de consultation ;
- chercher à intervenir efficacement au stade clé de la rédaction du rapport par pays ;
- adopter une approche plus stratégique et définir des revendications clés, au lieu d'uniquement réagir à ce qui émane de la Commission européenne et des gouvernements nationaux ;
- ne pas passer à côté des questions et arguments soulevés par la Commission européenne, susceptibles d'appuyer leurs positions politiques au niveau national (même si dans certains pays, le Semestre est perçu comme une « intrusion » dans les affaires nationales) ; et
- ne pas traiter les questions liées au Semestre comme un dossier isolé et les intégrer dans d'autres actions et campagnes ;
- ouvrir le processus lorsque cela s'avère pertinent et possible – en utilisant des thèmes tels que les dépenses pour les soins de santé ou le logement, qui pourraient parler au public ; et
- collaborer avec d'autres organisations – la société civile – sur des enjeux communs, étant donné qu'une coopération pourrait permettre de renforcer l'impact et l'influence des syndicats sur la Commission européenne.

Références :

Borrás, S. et Radaelli, C. M. (2011) The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy, *Journal of European Public Policy*, 18:4, 463-484, DOI : 10.1080/13501763.2011.560069

Becker, G.S., (2009) *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago : University of Chicago Press.

Bekker, S. (2015). European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. *OSE paper series*. Bruxelles : Observatoire social européen.

Clauwaert, S. (2018) The Country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs (2018-19), Bruxelles : ETUI. Disponible en ligne, à l'adresse : <https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019>

Copeland, P. et M. Daly (2018) The European Semester and EU Social Policy. *JCMS : Journal of Common Market Studies*. 18:3, 285–300.

Costamagna, F. (2013) *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination While Weakening the Social Dimension?* LPF-WEL Working Paper No. 5. Disponible ici : SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2367768> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2367768>

Crespy, A. et P. Vanheuverzwijn (2017). *What "Brussels" means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?* *Comparative European Politics*: 1-20.

Commission européenne (2016a) *What is social Triple A?* Disponible en ligne, à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS_ATA\(2016\)577996_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS_ATA(2016)577996_EN.pdf)

Commission européenne (2016b) *Un nouveau départ pour le dialogue social*, Bruxelles. Disponible en ligne, à l'adresse ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=fr

Commission européenne (2019a) *Semestre européen 2019 : évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n°1176/2011*. Disponible en ligne, à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_fr_0.pdf

Commission européenne (2019b) Rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2019 sur l'Italie. Bruxelles : Commission européenne. Disponible en ligne, à l'adresse : https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-italy-report_en

Commission européenne/EACEA/Eurydice (2018) *Les carrières enseignantes en Europe : accès, progression et soutien*. Rapport d'Eurydice. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Disponible en ligne, à l'adresse : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-fr>

Juncker, J.-C. (2017) Version autorisée du discours sur l'état de l'Union Disponible en ligne, à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165

Graziano, P. et Hartlapp, M. (2019) The end of social Europe? Understanding EU social policy change, *Journal of European Public Policy*, 26:10, 1484-1501, DOI : 10.1080/13501763.2018.1531911

OCDE (2017) *Health Policy in Latvia*. Disponible en ligne, à l'adresse : <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-Policy-in-Latvia-March-2017.pdf>

Sabato (2018), National Trade Union involvement in the European Semester: Analytical framework, 28 mars, Bruxelles : Observatoire social européen : 19p.

Sabato, S. et Vanhercke, B. avec Spasova, S. (2017), *'Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester'*, OSE Paper Series, Research Paper No. 35, Bruxelles, Observatoire social européen, mars, 46p.

Stevenson, H. Hagger-Vaughan, L. Milner, A, Winchip, E. (2017) *Education and training policy in the European Semester: public investment, public policy, social dialogue and privatisation patterns across Europe*, Bruxelles : CSEE.

Zeitlin, J. et Vanhercke, B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25:2 149-174.

