

Février 2020

# European Social Observatory deliverable

## Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen

Ouvrir le Semestre européen ?  
Les syndicats pris entre « Bruxelles » et la  
politique nationale

Rapport final du projet INVOTUNES



**Ose**  
PAPER SERIES

Sebastiano Sabato

[www.ose.be](http://www.ose.be)

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be



## Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen

### Ouvrir le Semestre européen ?

### Les syndicats pris entre « Bruxelles » et la politique nationale

### Rapport final du projet INVOTUNES

**Sebastiano Sabato**

Observatoire social européen

**Référence de la publication:** Sabato, S. (2020), Ouvrir le Semestre européen ? Les syndicats pris entre « Bruxelles » et la politique nationale. Rapport final du projet INVOTUNES. Bruxelles: Observatoire social européen, Février, 38 p.

ISSN 1994-2893

Avec le support de la



## Table des matières

Introduction.....	4
1. Recherche sur la participation des syndicats dans le Semestre : le cadre analytique d'INVOTUNES.....	6
1.1 Définition des notions clés.....	6
1.2 Variables clés et sélection des études de cas.....	7
2. Entrer dans le processus : les voies d'accès pour la participation des syndicats dans le Semestre .....	9
2.1 Les voies d'accès au niveau national : le talon d'Achille du processus de participation.....	9
2.2 Les voies d'accès à l'UE : de réelles possibilités de participation ?.....	11
2.3 Le rôle de la Confédération européenne des syndicats .....	14
3. Le Semestre et le dialogue social national : le tango se danse à deux .....	14
3.1 Le Semestre et le dialogue social national : une typologie et trois stratégies.....	15
3.2 Le Semestre et le dialogue social national : conclusions principales et questions en suspens.....	18
4. Stratégies syndicales en matière de participation au Semestre.....	19
4.1 Type de participation : stratégies proactives ou réactives.....	20
4.2 Stratégies des syndicats : qui est visé ? .....	22
4.3 Ensemble ou seul ? Stratégies coordonnées ou autonomes.....	24
5. L'influence des syndicats sur le Semestre : grandes attentes et réalités décevantes ? .....	25
6. Qu'avons-nous appris ? Discussion et conclusions générales .....	29
6.1 Expliquer l'participation des syndicats nationaux dans le Semestre : les principaux déterminants .....	29
6.2. Les syndicats et le Semestre : entre expertise et politique.....	32
7. La voie à suivre : recommandations politiques pour une participation plus efficace dans le Semestre .....	34
Références.....	37

## Introduction <sup>(1)</sup>

Le projet INVOTUNES (*Involvement of Trade Unions in the European Semester* – Participation des syndicats dans le Semestre européen) était un projet de recherche <sup>(2)</sup> de deux ans, financé par la Commission européenne et visant à examiner la participation des organisations syndicales nationales dans les cycles européen et national du processus du Semestre européen (ci-après « le Semestre »). La période couverte par le projet court de 2014 à 2018, qui correspond en grande partie aux cinq années de mandat de la Commission Juncker. L'analyse prend en compte deux domaines politiques abordés dans le cadre du Semestre qui sont particulièrement pertinents pour le mouvement syndical : a) l'emploi et la fixation des salaires et b) la protection sociale et l'inclusion sociale. Les données ont été principalement recueillies sur huit pays, pour lesquels des études de cas approfondies ont été menées par des équipes nationales : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Italie, Portugal et Suède.

Coordonné par l'Observatoire social européen (OSE), INVOTUNES a impliqué dix institutions partenaires :

- Trois centres de recherche indépendants : le Centre d'études pour l'intervention sociale — CESIS (PT) ; l'Institut pour l'étude des sociétés et de la connaissance de l'Académie des sciences bulgare (BG) ; et l'Académie des sciences hongroise — Centre des sciences sociales (HU).
- Trois instituts de recherche liés aux syndicats : l'Observatoire social européen (BE) ; l'Institut de recherche économique et sociale de la Fondation Hans Böckler — WSI (DE) ; et l'Institut de recherche sociale et syndicale — ISTUR (BG).
- Trois universités : l'Université de Macerata (IT), le European Work Life Research de l'Université d'Uppsala — SALTSA (SE) ; et le Département de recherche sociale de l'Université de Turku (FI).
- La Confédération européenne des syndicats (CES), qui a participé comme partenaire associé.

- 
1. Ce rapport s'inspire largement des conclusions de huit études de cas nationales et de trois rapports analytiques publiés dans le cadre du projet INVOTUNES (voir les documents de recherche OSE 36 à 43, [http://www.ose.be/EN/publications/ose\\_paper\\_series.htm](http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm)). En outre, l'auteur a bénéficié de discussions et des avis des partenaires de recherche INVOTUNES et des membres du comité de pilotage lors des réunions et ateliers organisés dans le cadre du projet. Je tiens à remercier Slavina Spasova, Bart Vanhercke, Ramón Peña-Casas (OSE) et Andrea Pritoni (Université de Turin) pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce rapport, ainsi que Renaud Smoes (OSE) pour son aide précieuse dans la mise en place et la gestion de l'enquête en ligne INVOTUNES (2018-2019). Benoît Malice et Elodie Kibendo (OSE) ont apporté un soutien technique précieux. L'auteur assume l'entière responsabilité des erreurs ou inexactitudes qui subsistent.
  2. Projet financé sur la ligne budgétaire 04 03 01 08 — Relations industrielles et dialogue social — Appel à propositions VP/2017/004.

Le projet INVOTUNES poursuivait six objectifs clés :

1. Identifier les *voies* par lesquels les syndicats nationaux ont accès à la fois au cycle européen (UE) et au cycle national du Semestre ;
2. Mettre en lumière les liens entre le Semestre et les procédures décisionnelles nationales préexistantes (notamment le *dialogue social national*) ;
3. Identifier les *stratégies* de participation des syndicats et les déterminants de ces stratégies ;
4. Mettre en évidence *l'influence* des syndicats sur la mise à l'agenda (*agenda setting*), les produits et les résultats du processus de participation (le cas échéant) ;
5. Fournir des *recommandations* aux syndicats et aux décideurs aux niveaux européen et national sur la manière d'accroître l'efficacité du processus de participation ;
6. *Sensibiliser* les syndicats nationaux à l'importance du Semestre.

Afin d'atteindre ces objectifs, nous avons mené : a) une enquête en ligne couvrant les 28 États membres de l'UE de l'époque (voir encadré 1) et b) une analyse approfondie de la situation dans les huit pays examinés. Pour leurs analyses, les huit équipes pays ont utilisé des méthodes de recherche qualitatives, notamment l'analyse de la littérature scientifique pertinente et de sources secondaires (documents produits par les syndicats et les autorités publiques) et les transcriptions ou résumés d'un certain nombre d'entretiens semi-structurés avec des acteurs clés. Au total, pas moins de 106 entretiens ont été réalisés pour cette étude. L'enquête en ligne a ensuite été utilisée pour obtenir une vue d'ensemble des situations dans l'UE et, par la comparaison des résultats avec les conclusions de nos études de cas, pour vérifier dans quelle mesure ces dernières pourraient être généralisées à d'autres États membres de l'UE.

### **Encadré 1 : L'enquête en ligne INVOTUNES : une vue d'ensemble**

Dans le cadre du projet INVOTUNES, l'Observatoire social européen (OSE) a mené une enquête en ligne (en 2018 et 2019) visant à identifier les principales caractéristiques de la participation des syndicats nationaux au Semestre dans les 28 États membres de l'UE (y compris le Royaume-Uni). Le questionnaire était composé de 15 questions (plus un certain nombre de sous-questions) regroupées en six sections portant sur : a) la pertinence du Semestre au niveau national ; b) les interactions entre les syndicats nationaux et les institutions/organes de l'UE ; c) l'interaction entre les syndicats nationaux et les gouvernements, administrations et autres institutions/organes nationaux ; d) les ressources des syndicats et les procédures liées au Semestre ; e) les interactions entre les syndicats et d'autres acteurs ; et f) l'utilisation du Semestre par les syndicats nationaux.

L'enquête en ligne a été réalisée entre décembre 2018 et janvier 2019 et le questionnaire a été envoyé à 60 syndicalistes traitant des affaires européennes au sein de leurs confédérations nationales : la plupart d'entre eux en leur qualité d'officier de liaison syndical « Semestre » (*Trade Union Semester Liaison Officer – TUSLO*). Au total, 37 réponses complètes ont été reçues de 23 pays (tous les États membres sauf Chypre, la Grèce, les Pays-Bas, la Slovaquie et le Royaume-Uni) <sup>(3)</sup>.

3. Nous avons également reçu 23 questionnaires dont les répondants n'ont pas répondu à la plupart des questions ou n'ont même pas consulté les pages contenant des questions spécifiques. Dans la mesure

L'une des principales limites de l'enquête tient au nombre assez inégal de réponses reçues des différents pays : quatre de la Suède ; trois de l'Autriche, de la Belgique et de la Croatie ; deux de la République tchèque, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal et de l'Espagne ; et une réponse de chacun des 14 pays restants. Ce dernier groupe comprend toutefois aussi la Bulgarie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie et l'Italie, pays pour lesquels nous avons recueilli des informations approfondies grâce aux études de cas.

Le reste de ce rapport est structuré comme suit. La section 1 présente le cadre analytique de la recherche, propose une définition des notions clés utilisées et présente les principales variables explicatives que nous avons identifiées pour guider notre analyse, ainsi que les critères de sélection des études de cas nationales. La section 2 décrit les voies d'accès dont disposent les syndicats nationaux pour participer au Semestre dans les huit pays étudiés. La section 3 met en lumière les liens entre le Semestre et les procédures nationales « ordinaires » de prise de décision, notamment le dialogue social national, et examine comment l'interaction entre ces deux processus influence les actions des syndicats. La section 4 examine les stratégies utilisées par les syndicats nationaux pour s'impliquer dans le Semestre, et les déterminants de ces stratégies. La section 5 aborde cette question difficile : dans quelle mesure les syndicats nationaux ont-ils pu influencer l'agenda, les productions et les résultats du Semestre ? La section 6 résume et discute les principales conclusions de la recherche, tandis que la section 7 fournit un certain nombre de recommandations politiques visant à améliorer la qualité et l'efficacité du processus de participation.

## 1. Recherche sur la participation des syndicats dans le Semestre : le cadre analytique d'INVOTUNES

### 1.1 Définition des notions clés

La notion de « participation » étant assez large, la première étape du projet a consisté à élaborer une définition précise pour guider l'analyse. Nous avons donc défini la participation comme « [...] un processus supposant l'**accès** des parties prenantes aux lieux et aux procédures de prise de décision et un échange de **ressources** (au moins, d'informations) avec les décideurs politiques pouvant conduire à une **influence** sur la définition de l'agenda, les **produits** et les **résultats** du processus politique » (Sabato, 2018 : 7, en gras dans l'original). Cette définition postule que si l'**accès** (aux lieux et aux procédures d'élaboration des politiques) et l'échange de **ressources** avec les décideurs politiques doivent être considérés comme des caractéristiques définitoires de la participation, l'**influence** (sur l'agenda, les produits et les résultats du Semestre) doit être considérée comme une conséquence possible du processus. En d'autres termes, il est possible

---

où nous avons constaté que, dans la majorité de ces cas, les répondants ont commencé (et complété) un nouveau questionnaire à une date ultérieure, nous avons finalement décidé de ne prendre en considération que les 37 questionnaires complets. Nous estimons que l'impact de cette décision sur la robustesse des résultats de l'analyse a été négligeable.

pour les syndicats nationaux d'être impliqués dans le Semestre sans avoir aucune influence sur les décisions prises.

Nous entendons par « voies d'accès » les lieux et procédures précis par lesquels les syndicats interagissent avec les autorités publiques européennes et/ou nationales dans le cadre du Semestre.

En outre, nous distinguons cinq types de « ressources » potentiellement disponibles pour les organisations syndicales nationales en vue de leur permettre d'être impliquées dans le processus d'élaboration des politiques : a) les ressources politiques et institutionnelles ; b) les ressources organisationnelles ; c) les ressources cognitives ; d) les ressources économiques et financières ; et e) les ressources juridiques. Il est important de faire la distinction entre les ressources « génériques » des syndicats et les ressources liées au Semestre. Si les syndicats peuvent utiliser les premières dans le processus ordinaire d'élaboration des politiques nationales, les secondes sont celles qu'ils peuvent choisir d'investir dans le contexte spécifique du Semestre. Comme nous le verrons plus loin, les ressources génériques dont disposent les syndicats nationaux ne sont pas toujours celles que ces organisations *investissent réellement* dans le Semestre (Spasova *et al.*, 2020).

Enfin, nous distinguons différents types d'« influence » : a) sur la mise à l'agenda du Semestre, par exemple sur les priorités de l'Examen annuel de la croissance (EAC) ; b) sur les productions du Semestre, par exemple sur le contenu de documents clés tels que les rapports par pays (RP) et les programmes nationaux de réforme (PNR) ; c) sur les résultats du processus, soit l'impact réel des syndicats sur les décisions spécifiques prises au niveau de l'UE (par exemple, les recommandations par pays [RSP]) et au niveau national (par exemple, la législation nationale directement ou indirectement liée au Semestre).

## **1.2 Variables clés et sélection des études de cas**

Au début du projet, nous avons émis l'hypothèse que trois variables pouvaient être considérées comme des déterminants clés de l'implication des syndicats nationaux dans le Semestre et des stratégies que ces organisations adoptaient (ou pouvaient adopter) dans ce contexte : a) les ressources des syndicats ; b) les contextes institutionnels ; et c) le degré de pression exercée par l'UE sur les différents États membres.

Premièrement, en ce qui concerne les *cadres institutionnels* au sein desquels le processus de participation prend place, nous distinguons : a) le Semestre lui-même (notamment, ses procédures et les voies d'accès européennes et nationales) ; et b) les caractéristiques principales et la dynamique du dialogue social national. En ce qui concerne ce dernier, en nous inspirant d'Eurofound (2015), nous distinguons cinq systèmes de relations industrielles : a) les pays du

Nord ; b) les pays du Centre-Ouest ; c) les pays de l'Ouest ; d) les pays du Sud ; et e) les pays du Centre-Est.

Deuxièmement, le *degré de pression de l'UE* auquel les différents États membres sont confrontés peut avoir une incidence sur les caractéristiques du processus de participation. À cet égard, notre point de départ a été la classification proposée par Stamati et Baeten (2014 : 15), qui distinguent entre les pressions « fortes », « modérées » et « faibles » émanant de l'UE. La situation de nombreux États membres a cependant évolué depuis la publication de l'étude de Stamati et Baeten. Par conséquent, en nous appuyant sur les avis des experts nationaux et des membres du comité de pilotage d'INVOTUNES, nous avons actualisé l'évaluation du degré de pression de l'UE pour certains pays (voir Sabato, 2018). C'est le cas, par exemple, du Portugal. Comme le pays était sous mémorandum entre 2011 et 2014, Stamati et Baeten (2014) ont inclus le Portugal parmi les pays soumis à un fort degré de pression de l'UE. Cependant, le fait que le Portugal ne soit plus soumis au mémorandum au début du projet de recherche nous a conduits à évaluer le degré de pression de l'UE sur le pays comme étant « modéré à fort ».

Les variables clés des systèmes de relations industrielles, le degré de pression de l'UE et les ressources des syndicats ont été pris en compte afin de sélectionner les huit pays analysés dans le cadre du projet. Le choix s'est fondé sur une stratégie de sélection des cas les plus différents, visant à sélectionner des cas qui présentent un large éventail de situations par rapport aux variables clés (voir tableau 1).

**Tableau 1 : Tableau récapitulatif pour la sélection des cas : variables clés et pays**

<b>Variables</b>			
<b>Pays</b>	<b>Système de relations industrielles</b>	<b>Degré de pression exercée par l'UE</b>	<b>Ressources syndicales pour le Semestre <sup>(4)</sup></b>
<b>Finlande</b>	Nord	Modéré	Moyennes
<b>Suède</b>	Nord	Faible	Moyennes
<b>Belgique</b>	Centre-Ouest	Modéré	Élevées
<b>Allemagne</b>	Centre-Ouest	Faible à modéré	Moyennes
<b>Bulgarie</b>	Centre-Est	Modéré	Élevées
<b>Hongrie</b>	Centre-Est	Faible à modéré	Moyennes
<b>Italie</b>	Sud	Modéré à fort	Moyennes
<b>Portugal</b>	Sud	Modéré à fort	Moyennes

**Source** : Sabato (2018).

4. Ces données sont basées sur une auto-évaluation de la CES. Tout au long du projet — sur la base des résultats empiriques des études de cas nationales et des entretiens avec les syndicalistes nationaux — nous avons toutefois modifié et affiné cette évaluation, en distinguant également les ressources que les syndicats pourraient potentiellement utiliser au cours du Semestre et celles qu'ils décident effectivement d'utiliser (voir la section 4 pour une discussion plus détaillée).



## **2. Entrer dans le processus : les voies d'accès pour la participation des syndicats dans le Semestre**

Les voies d'accès sont les lieux et les procédures par lesquels les syndicats nationaux ont accès au Semestre. On distingue ici les voies d'accès au niveau national (qui permettent l'interaction avec les décideurs nationaux) et les voies d'accès au niveau européen (qui permettent l'interaction avec les décideurs européens). Parmi les voies d'accès au niveau national, une autre distinction peut être établie entre les voies ordinaires et les voies spécifiques au Semestre. Les voies ordinaires comprennent les lieux et les procédures du processus régulier d'élaboration des politiques nationales (y compris ceux qui traitent des affaires européennes), qui sont *aussi* utilisés dans le cadre du Semestre. Les voies spécifiques sont des lieux et des procédures spécifiquement créés pour permettre la participation au Semestre ou, plus généralement, à la stratégie Europe 2020.

### ***2.1 Les voies d'accès au niveau national : le talon d'Achille du processus de participation***

Dans leur rapport analytique INVOTUNES, Kirov et Markova (2020) montrent que les voies d'accès au niveau national diffèrent considérablement entre les pays considérés, en termes de disponibilité, de caractéristiques clés et de qualité. Par conséquent, il est difficile de comparer les différentes situations nationales. Cela dit, un certain nombre de points peuvent être soulignés (voir tableau 2).

Dans la majorité des pays examinés, les voies d'accès au niveau national par lesquelles les syndicats s'impliquent dans le Semestre sont des lieux et des procédures préexistants mis en place pour l'élaboration de politiques ordinaires, y compris les structures nationales traitant des affaires européennes en général. C'est le cas pour la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. Dans d'autres cas, des voies d'accès supplémentaires et spécifiques liées à Europe 2020 et au Semestre ont été créées. C'est le cas en Bulgarie (Groupe de travail 31 Europe 2020, dépendant du Conseil des affaires européennes), en Hongrie (procédure spécifique pour l'élaboration du PNR) et en Suède (Groupe de référence Europe 2020). Il est important de noter que les voies d'accès des syndicats au Semestre sont souvent liées aux structures nationales de dialogue social, en particulier leurs Conseils économiques et sociaux nationaux ou leurs équivalents fonctionnels. C'est le cas en Belgique, en Bulgarie, en Hongrie et au Portugal.

Les différents lieux et procédures disponibles dans les pays examinés permettent généralement aux syndicats d'interagir avec les gouvernements nationaux, tant au niveau politique/administratif (BE, BG, FI, DE, HU, PT et SE) qu'avec les parlements nationaux (BG, FI et IT). Ces interactions ont souvent lieu au cours des différentes étapes du Semestre (notamment les PNR, les RP et les

RSP), mais, dans un certain nombre de cas, l'accent est mis sur les PNR uniquement : c'est le cas en Allemagne, en Italie et au Portugal.

**Tableau 2. Voies d'accès nationales**

<b>Pays</b>	<b>Type</b>	<b>Cibles de l'interaction</b>	<b>Étapes de l'interaction</b>	<b>Qualité</b>
<b>Belgique</b>	Ordinaire	Gouvernement	Différentes étapes	Mauvais
<b>Bulgarie</b>	Mixte	Gouvernement/Parlement	Différentes étapes	Mauvais
<b>Finlande</b>	Ordinaire	Gouvernement/Parlement	Différentes étapes	Bon (mais en voie de détérioration)
<b>Allemagne</b>	Ordinaire	Gouvernement	Surtout les PNR	Mauvais
<b>Hongrie</b>	Mixte	Gouvernement	Différentes étapes	Très mauvais
<b>Italie</b>	Ordinaire	Parlement	Surtout les PNR	Très mauvais
<b>Portugal</b>	Ordinaire	Gouvernement	Surtout les PNR	Mauvais (mais en voie d'amélioration)
<b>Suède</b>	Mixte	Gouvernement	Différentes étapes	Bon

**Source** : élaboré par l'auteur à partir de Kirov et Markova (2020) et des études de cas INVOTUNES (2019).

Cela dit, la seule présence de voies d'accès pour la participation en dit peu sur leur qualité <sup>(5)</sup>. En effet, à l'exception de la Finlande et de la Suède, les syndicats évaluent le fonctionnement de ces voies d'accès nationales de manière mitigée (BE, BG, DE et PT), voire franchement négative (HU et IT) En Hongrie, par exemple, les procédures de consultation liées au Semestre — ainsi que les procédures de dialogue social en général — semblent n'être qu'un simple « exercice consistant à cocher des cases » (Albert, 2019 : 13), caractérisées par un manque de transparence et une absence de débat significatif. L'Italie est le seul pays où il n'y a aucune interaction entre le gouvernement et les syndicats concernant le Semestre. Les syndicats italiens ne sont impliqués qu'indirectement, à travers leur participation aux auditions sur la loi budgétaire dans les commissions parlementaires. Pavolini et Natili (2019) en concluent que les voies permettant aux syndicats italiens d'interagir avec les autorités nationales dans le cadre du Semestre ne sont pas seulement de mauvaise qualité, mais simplement absentes.

5. Pour évaluer la qualité de la participation via ces voies d'accès, nous avons pris en compte des éléments tels que le timing, la qualité des documents diffusés, le rôle des acteurs impliqués dans leurs organisations respectives et le caractère significatif de l'interaction. Afin d'évaluer la qualité, nous nous sommes principalement appuyés sur les auto-évaluations des syndicalistes interrogés. L'évaluation des représentants du gouvernement est généralement plus positive. En outre, il est important de faire la distinction entre « qualité » et « efficacité ». Dans ce projet, cette dernière est comprise comme la capacité des syndicats à avoir une influence sur le Semestre (voir section 5).

**Encadré 2. Voies d'accès nationales : résultats de l'enquête en ligne**

D'après les réponses des syndicalistes ayant participé à l'enquête en ligne, presque tous les pays considérés ont connu des échanges entre les syndicats et les institutions/organes nationaux en relation avec le Semestre. Il s'agit, par exemple, de contributions écrites, de structures spécifiques liées au Semestre, de réunions tripartites entre les gouvernements et les partenaires sociaux ou de réunions bipartites entre les gouvernements et les syndicats. Seuls deux syndicalistes (5,7 % des répondants) ont affirmé qu'aucune interaction n'avait eu lieu entre leurs organisations et les institutions nationales. Dans la majorité des cas, cependant, ces interactions ont été considérées comme étant de « faible qualité » (54,3 %) ou de « qualité moyenne » (31,4 %). La qualité n'a été qualifiée d'« élevée » que par 14,2 % des syndicalistes contactés. Dans de nombreux cas, les interactions entre les syndicats et les institutions/organes nationaux ont été considérées comme « non utiles » (48,6 %) ou « plutôt utiles » (40 %). L'utilité a été estimée « élevée » par seulement deux syndicalistes (5,7 % des répondants).

**Source :** Enquête en ligne INVOTUNES (2018-2019).

Kirov et Markova (2020 : 23) ont identifié quatre facteurs principaux qui influencent négativement le fonctionnement des voies d'accès nationales dans les huit pays examinés. Premièrement, le timing des échanges dans le contexte du Semestre est très exigeant. Les délais pour lire et commenter les documents pertinents (par exemple les PNR) sont généralement très courts. Deuxièmement, l'attitude des gouvernements est souvent qualifiée de problématique. Même lorsque des voies d'accès sont disponibles, il arrive que les gouvernements nationaux ne soient pas disposés à les utiliser de manière significative. Dans ces cas, l'exercice de participation apparaît comme une simple formalité. Troisièmement, dans certains pays, l'existence de nombreuses voies d'accès rend difficile pour les syndicats nationaux l'identification des plus utiles — celles dans lesquelles investir leurs ressources (parfois limitées). Enfin, dans certains cas, les syndicats nationaux ne disposent pas des ressources nécessaires pour utiliser pleinement les voies d'accès disponibles (voir section 4).

**2.2 Les voies d'accès à l'UE : de réelles possibilités de participation ?**

Le Semestre étant un processus politique à plusieurs niveaux, les syndicats nationaux peuvent essayer d'y avoir accès en interagissant directement avec les acteurs au niveau de l'UE. Il ressort des études de cas d'INVOTUNES que les institutions et organes de l'UE (en particulier la Commission européenne) ont considérablement accru leurs efforts au fil des ans pour atteindre les syndicats nationaux (voir tableau 3).

**Tableau 3. Voies d'accès à l'UE**

<b>Pays</b>	<b>Missions d'enquête de la Commission</b>	<b>Officier du Semestre européen</b>	<b>Commission (Bruxelles)</b>	<b>Autres institutions/organes de l'UE</b>	<b>Qualité globale des voies d'accès à l'UE</b>
<b>Belgique</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (Comité de l'emploi [EMCO] et Comité de la Protection sociale [CPS])	Très bonne
<b>Bulgarie</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (EMCO)	Très bonne
<b>Finlande</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (Députés européens finlandais)	Très bonne
<b>Allemagne</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Plutôt bonne (en amélioration)
<b>Hongrie</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (EMCO)	Bonne
<b>Italie</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (EMCO)	Bonne
<b>Portugal</b>	Oui	Oui	Oui	Oui (EMCO)	Plutôt mauvaise
<b>Suède</b>	Oui	Oui	Non	Oui (EMCO/CPS)	Bonne

**Source** : élaboré par l'auteur à partir de Kirov et Markova (2020) et des études de cas INVOTUNES (2019).

Comme le montre clairement le tableau 3, les syndicats nationaux des huit pays étudiés dans le cadre de cette recherche ont participé aux missions d'enquête de la Commission européenne dans leur pays. De même, les contacts entre les syndicats et les agents du Semestre européen (*European Semester Officer* – ESO) dans les capitales nationales ont augmenté au fil du temps. Si, dans certains cas, ces contacts sont initiés par les ESO, dans d'autres, ils sont demandés par les syndicats nationaux. Outre les réunions organisées dans les capitales nationales, les syndicats nationaux ont souvent pu rencontrer des fonctionnaires de la Commission (en particulier des fonctionnaires de la Direction générale Emploi et inclusion sociale, DG EMPL) à Bruxelles. Les contacts avec la Commission — que ce soit à Bruxelles ou dans les pays mêmes — ont généralement lieu à différents stades du Semestre, c'est-à-dire avant et/ou après la publication des documents clés du Semestre. Outre la Commission et les contacts plus sporadiques avec les membres du Parlement européen, les syndicats nationaux sont souvent en contact avec le Comité de l'emploi (EMCO). Depuis octobre 2016, EMCO organise en particulier des examens de surveillance multilatérale pour suivre l'évolution du dialogue social dans les pays de l'UE. Ces réunions impliquent généralement des représentants des gouvernements, des organisations syndicales et patronales de certains pays et comprennent des discussions sur l' participation des partenaires sociaux dans le Semestre (voir Eurofound, 2018 : 25 ; Sabato *et al.*, 2017). Outre le simple suivi de l'état du dialogue social national, ces examens ont également le potentiel d'initier certaines formes d'interaction entre les gouvernements et les partenaires sociaux dans les pays où le dialogue social est particulièrement tendu (Albert, 2019 : 13).

**Encadré 3. Voies d'accès au niveau de l'UE : résultats de l'enquête en ligne**

Tous les syndicalistes figurant dans notre échantillon ont déclaré que leurs organisations avaient eu des interactions avec la Commission européenne et/ou d'autres institutions/organes de l'UE dans le cadre du Semestre. En particulier, la plupart des syndicalistes ont fait référence à des interactions avec la Commission lors de missions d'enquête dans les États membres (86,5 %), ou directement à Bruxelles (59,5 %). Il est à noter que 97,3 % de nos répondants ont affirmé que les interactions avec les institutions/organes de l'UE ont également eu lieu par le biais de la CES et pas moins de 62,2 % ont fait référence à des interactions par le biais du Comité économique et social européen. Dans de nombreux cas, les interactions avec la Commission européenne et/ou d'autres institutions/organes de l'UE ont été jugées de « haute qualité » (24,3 %) ou de « qualité moyenne » (59,5 %), tandis que seuls 5 syndicalistes (13,5 %) les ont jugées de « faible qualité ». En outre, ces interactions ont été « assez utiles » pour 75,7 % des répondants ou même « très utiles » pour 8,1 % d'entre eux. Enfin, seuls 10,8 % des répondants ont considéré les interactions avec la Commission européenne et/ou d'autres institutions/organes de l'UE comme « inutiles ».

**Source** : Enquête en ligne INVOTUNES (2018-2019).

Dans de nombreux cas, les syndicalistes interrogés ont souligné que les échanges avec la Commission européenne sont généralement assez ouverts, ce qui permet aux syndicats : a) d'être informés des initiatives et des points de vue de la Commission ; et b) de fournir à la Commission des informations concernant la situation sur le terrain, en enrichissant ou en corrigeant éventuellement l'analyse de la Commission. Pourtant, deux grandes lacunes dans le fonctionnement des voies d'accès au niveau européen ressortent de notre analyse. Premièrement, le champ des sujets traités lors des échanges avec la Commission pourrait être élargi. Les discussions se limitent généralement aux politiques sociales et de l'emploi, alors que de nombreux syndicats souhaiteraient également aborder les politiques macroéconomiques et budgétaires. Deuxièmement, dans certains cas, les réunions organisées par la Commission impliquent un large éventail de parties prenantes nationales, avec des intérêts et des points de vue différents. En conséquence, certains syndicalistes nationaux expliquent que le temps dont disposent les partenaires sociaux pour exprimer leurs points de vue est trop limité. Cela dit, la plupart des syndicalistes estiment toutefois que les voies d'accès à l'UE fonctionnent de manière satisfaisante et que, dans ces contextes, leurs opinions sont au moins « écoutées » avec attention. Le Portugal est une exception, les syndicats ayant mis en doute l'utilité des interactions avec la Commission dans la mesure où, lors de ces occasions, ils reçoivent principalement des informations sur les documents clés du Semestre, tels que les RP et les RSP, et ne disposent que de possibilités très limitées d'apporter leur contribution à ces documents (Perista et Perista, 2019 : 11).

### **2.3 Le rôle de la Confédération européenne des syndicats**

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, les contacts directs entre les représentants des institutions européennes et les syndicats nationaux ont augmenté au fil du temps. La CES a joué un rôle clé dans la promotion de l' participation des syndicats nationaux dans le cycle européen du Semestre. Pour ce faire, la CES a élaboré, en 2013, une boîte à outils pour la coordination des négociations collectives et des salaires dans la gouvernance économique de l'UE, afin d'aider ses affiliés à traiter de la gouvernance économique de l'UE (voir Sabato *et al.*, 2017). Depuis lors, les procédures de la CES relatives au Semestre ont été progressivement et considérablement affinées (*ibid.*). En s'appuyant sur les rapports nationaux d'INVOTUNES, on peut identifier trois fonctions assurées par la CES :

- 1) elle joue un rôle de *facilitateur/médiateur* entre la Commission européenne et les syndicats nationaux en : a) organisant les interactions des syndicats nationaux avec les représentants de la Commission à Bruxelles ; et b) transmettant directement les contributions des syndicats nationaux « à Bruxelles » ;
- 2) elle fournit aux syndicats nationaux *l'expertise et les informations* utiles pour leur participation au Semestre ;
- 3) elle *coordonne* les activités des syndicats nationaux en lien avec le Semestre, en recherchant également un terrain d'entente lorsque les opinions/intérêts des affiliés nationaux sont divergents.

Une appréciation globale du rôle joué par la CES ressort des rapports nationaux d'INVOTUNES. En particulier, la nomination des officiers de liaison syndicaux « Semestre » (*Trade Union Semester Liaison Officers – TUSLO*) semble avoir encore amélioré le processus de participation en facilitant les contacts entre les syndicats nationaux et la CES, et entre les syndicats nationaux et les acteurs de l'UE (en particulier, les officiers du Semestre européen).

## **3. Le Semestre et le dialogue social national : le tango se danse à deux**

Dans cette recherche, nous avons identifié deux cadres institutionnels qui peuvent expliquer les caractéristiques et la dynamique de l' participation des syndicats dans le Semestre : les procédures du Semestre lui-même et le dialogue social. Ce dernier reste le principal cadre à travers lequel les syndicats participent à la prise de décision au niveau national, du moins dans certains pays. Il est important de noter que nous avons montré dans la section précédente que les voies d'accès à ces deux cadres se recoupent : dans de nombreux pays, les lieux où se déroule habituellement le dialogue social national sont également utilisés pour garantir la participation des syndicats au processus du Semestre.

Pavolini et Natili (2020) approfondissent l'analyse de l'interaction entre les deux processus en explorant : a) les recoupements entre le dialogue social national et le Semestre en termes de contenu (autrement dit la mesure dans laquelle les thèmes abordés dans les deux processus correspondent) et b) les attitudes et stratégies des syndicats par rapport à l'interaction entre ces deux processus distincts, mais potentiellement liés. En particulier, ils tentent de comprendre si, et dans quelle mesure, et pourquoi les syndicats nationaux utilisent (ou n'utilisent pas) au niveau national les recommandations issues du Semestre. Cet effort intellectuel est à la fois intéressant et stimulant, car l'utilisation du Semestre au niveau national est un sujet qui, outre qu'il a d'importantes participations pratiques, n'a pas été suffisamment exploré dans la littérature scientifique.

### ***3.1 Le Semestre et le dialogue social national : une typologie et trois stratégies***

Le point de départ de l'analyse de Pavolini et Natili (2020) est que les décisions des syndicats sur l'opportunité et la manière d'utiliser le Semestre dans le cadre du dialogue social national pourraient être influencées par trois facteurs : a) le degré de correspondance entre les thèmes caractérisant les deux processus ; b) les intérêts et préférences politiques à court terme des syndicats ; et c) les intérêts à long terme des syndicats, notamment en ce qui concerne leur rôle institutionnel dans l'élaboration des politiques nationales.

En ce qui concerne les thèmes abordés, les auteurs anticipent que l' participation des syndicats nationaux dans le Semestre est plus probable s'il existe une forte correspondance entre les thèmes du Semestre et ceux du dialogue social national (Pavolini et Natili, 2020 : 7). En outre, et afin de compléter le tableau, ils relient également cette dimension à la vigueur du dialogue social national. À cet égard, comme le montre la typologie élaborée par les auteurs (voir tableau 4), la situation dans les pays étudiés est assez variée.

**Tableau 4. Le Semestre et le dialogue social national : une typologie**

		<b><i>Recoupement entre les thématiques du Semestre et les sujets du dialogue social national</i></b>		
		<i>Aucun (limité)</i>	<i>Partiel</i>	<i>Important</i>
<b><i>Force du dialogue social national au cours des dernières années</i></b>	<i>Faible</i>	Italie Hongrie	Belgique	Bulgarie
	<i>Forte</i>	Allemagne	Suède	Portugal Finlande

**Source** : Pavolini et Natili (2020 : 13).

Combinant ces deux dimensions avec les intérêts et préférences à court et long terme des syndicats, Pavolini et Natili (2020 : 7) ont avancé trois hypothèses pour expliquer les attitudes et stratégies des syndicats dans l'articulation/utilisation du Semestre dans le contexte du dialogue social national. Le Semestre pourrait en effet être utilisé :

- a) comme un « lubrifiant pour les réformes nationales ». Dans ce cas, les syndicats pourraient utiliser les recommandations européennes (si elles correspondent à leurs préférences) afin de légitimer leurs revendications quand des négociations sont déjà en cours au niveau national. Cette stratégie devrait être plus fréquente dans les pays où les thèmes du dialogue social national et du Semestre se recoupent fortement : la Bulgarie, la Finlande et le Portugal ;
- b) comme une « épée politique ». Lorsque les demandes de l'UE (par exemple les RSP) sont conformes à leurs préférences, les syndicats pourraient utiliser le Semestre pour surmonter les éventuels blocages du dialogue social national ;
- c) pour « prévenir les problèmes politiques » (stratégies d'endiguement). Dans ce cas, les syndicats nationaux pourraient avoir intérêt à participer au Semestre non pas tant pour promouvoir leurs propositions politiques préférées, mais plutôt pour bloquer les initiatives qui sont préjudiciables à leurs objectifs de long terme. Par exemple, les syndicats nationaux pourraient vouloir préserver leur autonomie dans les négociations collectives contre d'éventuelles interférences de l'UE.

En ce qui concerne les pays considérés dans le projet INVOTUNES, certains schémas confirment partiellement les anticipations de Pavolini et Natili (*ibid.*) (voir tableau 5). Le Semestre a en effet été utilisé comme un lubrifiant politique en Bulgarie, pays dans lequel les thèmes du dialogue social national et du Semestre se recoupent fortement et où le dialogue social est faible. À certaines occasions, les syndicats bulgares ont utilisé des messages liés au Semestre dans le cadre du dialogue social national, par exemple lors des négociations sur l'établissement de mécanismes transparents pour la fixation du salaire minimum (Tomev *et al.*, 2019). Au Portugal, les syndicats nationaux ont essayé d'utiliser le Semestre pour mettre à l'agenda la question des qualifications et de l'apprentissage tout au long de la vie. Toutefois, dans ce pays, une dynamique différente semble plus forte, notamment sur les questions liées au salaire minimum. Les syndicats portugais ont en effet fait référence au Semestre dans le cadre de leur demande d'augmentation du salaire minimum national. Dans ce cas, cependant, l'objectif n'était pas d'utiliser les RSP dans le débat national, car ces recommandations ne correspondaient pas à l'objectif des syndicats, mais suggéraient plutôt que le salaire minimum ne devait pas être révisé. Les syndicats ont donc engagé un dialogue avec la Commission, pour contrer les messages du Semestre en apportant la preuve qu'une augmentation du salaire minimum ne serait pas préjudiciable à l'économie portugaise (Perista et Perista, 2019).



À certaines occasions, les syndicats nationaux ont utilisé le Semestre pour surmonter des blocages du dialogue social national (stratégie de l'épée politique). Conformément aux attentes de Pavolini et Natili (2020), cela s'est produit dans des pays où, d'une part, les thèmes des deux processus se recoupent au moins partiellement et où, d'autre part, le dialogue social national traverse une période difficile. C'est le cas de la Bulgarie, un pays où le dialogue social a toujours été faible, et de la Belgique, un pays où, bien qu'il y ait une forte tradition de dialogue social, le processus a récemment subi de graves revers, notamment en ce qui concerne certaines questions, comme la fixation du salaire minimum (Peña-Casas et Ghailani, 2019). Dans les deux pays, la stratégie de l'épée politique a été utilisée de manière sélective, c'est-à-dire lorsque les recommandations de l'UE étaient conformes aux préférences des syndicats et aux objectifs à court terme. Des stratégies de type « épée politique » ont également été déployées dans deux autres pays caractérisés par un recoupement limité entre les thèmes du dialogue social national et ceux du Semestre : la Hongrie et l'Italie. Dans ces cas, cependant, au lieu d'utiliser les recommandations de l'UE pour surmonter les blocages sur des thèmes spécifiques, les syndicats nationaux ont en quelque sorte essayé de les utiliser afin de rétablir le dialogue social — un processus qui était extrêmement faible ou inexistant dans les deux pays ces dernières années (Albert, 2019 ; Pavolini et Natili, 2019).

En Allemagne et en Suède, le Semestre a été principalement utilisé par les syndicats nationaux afin de prévenir toute interférence potentielle de l'UE dans leurs intérêts à long terme et, en particulier, de préserver l'autonomie des partenaires sociaux dans les négociations collectives. De manière tout à fait conforme aux attentes de Pavolini et Natili (2020), ces pays se caractérisent par : a) un recoupement nul ou très limité entre les thèmes du dialogue social national et du Semestre ; b) un dialogue social national relativement bon ; et c) une pression limitée de la part des institutions de l'UE.

**Tableau 5. Stratégies des syndicats nationaux par rapport au Semestre**

	<b>Le Semestre comme lubrifiant politique</b>	<b>Le Semestre comme épée politique</b>	<b>La participation au Semestre comme moyen de prévenir les problèmes politiques</b>
<b>Finlande</b>	Oui, partiellement	Non	Non
<b>Belgique</b>	Non	Oui, partiellement	Non
<b>Portugal</b>	Oui, partiellement	Non	Non
<b>Bulgarie</b>	Oui, partiellement	Oui, partiellement	Non
<b>Suède</b>	Non	Non	Oui
<b>Allemagne</b>	Non	Non	Oui
<b>Italie</b>	Oui, partiellement	Oui, partiellement	Non
<b>Hongrie</b>	Non	Oui	Non

**Source :** Pavolini et Natili (2020 : 13)

#### **Encadré 4. Pertinence du Semestre au niveau national et « utilisation » de celui-ci par les syndicats : résultats de l'enquête en ligne**

Le recoupement entre les thèmes du Semestre et ceux du dialogue social national peut être considéré comme un indicateur de la pertinence du Semestre au niveau national. Comme il ressort du tableau 4, ce recoupement est partiel ou fort dans la majorité des pays de l'étude INVOTUNES. Ce constat est conforme aux résultats de notre enquête en ligne. En effet, la majorité des syndicalistes ont estimé que le Semestre est « très pertinent » (16,2 %) ou pertinent (43,2 %) dans leur pays. Inversement, 37,8 % pensent que le processus n'est « pertinent que dans une mesure limitée ».

Dans l'enquête en ligne, les syndicalistes nationaux ont également été invités à indiquer si leurs organisations utilisaient les messages et les priorités liés au Semestre (par exemple, les RSP) dans leurs activités au niveau national (par exemple, dans le contexte du dialogue social national). La plupart des répondants (59,5 %) ont affirmé que cela se produisait « épisodiquement », tandis que 24,3 % ont répondu que cela se produisait « fréquemment ». Seuls deux syndicalistes (5,4 % des répondants) ont affirmé que leurs organisations n'avaient pas utilisé les messages et les priorités du Semestre au niveau national.

**Source** : Enquête en ligne INVOTUNES (2018-2019).

### **3.2 Le Semestre et le dialogue social national : conclusions principales et questions en suspens**

Un certain nombre de conclusions robustes peuvent être tirées de l'analyse de Pavolini et Natili (2020). Tout d'abord, l'état actuel du dialogue social national, qui dépend largement de l'attitude des gouvernements à l'égard des partenaires sociaux, est plus important que les caractéristiques historiques du processus. En effet, même au sein des pays appartenant à un même groupe de relations industrielles, le comportement stratégique des syndicats nationaux diffère. Deuxièmement, les stratégies syndicales nationales sont flexibles : elles ont tendance à évoluer dans le temps (selon l'attitude des gouvernements nationaux) et en fonction des différents domaines ou questions politiques (Pavolini et Natili, 2020 ; Spasova *et al.*, 2020). Par exemple, si les syndicats finlandais n'ont pas besoin d'utiliser le Semestre comme une épée politique dans le dialogue social national, puisque ce dernier fonctionne de manière satisfaisante, leur attitude pourrait changer si le dialogue national devait se détériorer à l'avenir (Kangas, 2019). En outre, même lorsque les syndicats utilisent le Semestre dans le cadre du dialogue social national, ils le font de manière sélective, c'est-à-dire qu'ils n'utilisent que les messages qui reflètent leurs préférences. Étant donné que le contenu des recommandations de l'UE peut différer selon les domaines politiques, les attitudes et les stratégies des syndicats sont susceptibles de varier en conséquence. Troisièmement, l'analyse de Pavolini et Natili (2020) montre que certains syndicats nationaux ont parfois utilisé l'argument « l'Europe le demande » pour soutenir leurs revendications lors des négociations nationales. Il s'agit d'une évolution intéressante, puisque cet argument a traditionnellement été utilisé par les gouvernements nationaux pour justifier des réformes impopulaires. Cependant, très souvent, les références des syndicats au Semestre sont effectuées à huis clos, certains syndicats évitant soigneusement de les émettre publiquement. C'est le cas, par exemple, des syndicats italiens (voir section 4).

En résumé, les résultats empiriques des huit études de cas corroborent largement les anticipations de Pavolini et Natili (2020) sur la manière dont les syndicats nationaux adaptent leurs stratégies afin d'utiliser, dans le cadre du dialogue social national, les opportunités découlant du Semestre (ou, à l'inverse, d'empêcher que le processus de l'UE ne menace leurs objectifs à long terme). Toutefois, comme le notent les auteurs eux-mêmes, on constate encore quelques divergences entre les hypothèses et les résultats empiriques. Par exemple, alors que, conformément aux attentes, la stratégie du « lubrifiant » est utilisée par les syndicats bulgares et finlandais, elle n'est poursuivie par les syndicats portugais que dans une mesure limitée, ce qui est contraire aux hypothèses formulées. Il est important de noter, comme Pavolini et Natili (2020 : 25), que les résultats empiriques présentés ici ne sont que partiellement expliqués par les variables explicatives identifiées dans le cadre analytique d'INVOTUNES (Sabato, 2018 ; voir également le tableau 1) : le système de relations industrielles, le degré de pression exercé par l'UE et les ressources des syndicats pour le Semestre. Par exemple, dans le cas de l'Italie et du Portugal, deux pays qui se trouvent dans des situations similaires en ce qui concerne ces trois variables, on pourrait s'attendre à ce que les syndicats adoptent des stratégies similaires : ce n'est pas toujours le cas, comme nous l'avons vu. Ainsi, afin de bien saisir les déterminants des stratégies syndicales, il est nécessaire d'analyser plus en profondeur la manière dont ces variables explicatives interagissent dans les pays examinés. Nous procéderons à une telle analyse dans la section suivante et dans la section 6.

#### **4. Stratégies syndicales en matière de participation au Semestre**

Spasova *et al.* (2020) ont étudié les stratégies adoptées par les syndicats pour la participation au Semestre et les déterminants de ces stratégies, complétant ainsi l'analyse de Pavolini et Natili (2020), qui se concentre sur le dialogue social national. Selon le cadre analytique du projet, les auteurs ont adopté une définition large des « stratégies », considérées comme les approches mises en œuvre par les syndicats nationaux pour s'impliquer dans les différentes étapes du processus du Semestre.

Quatre dimensions des choix stratégiques des syndicats ont été identifiées : a) le type de stratégie adoptée par les syndicats nationaux ; b) leurs objectifs ; c) le niveau de gouvernance auquel les syndicats choisissent d'agir ; et d) le degré de coopération entre les syndicats nationaux eux-mêmes ainsi qu'avec d'autres acteurs. En outre, les auteurs analysent également les ressources que les syndicats investissent pour mettre en œuvre leurs stratégies (Spasova *et al.*, 2020).

#### **4.1 Type de participation : stratégies proactives ou réactives**

En vue d'être impliqués dans le Semestre, les syndicats nationaux peuvent adopter des stratégies proactives ou réactives (Spasova *et al.*, 2020 : 7). Dans le premier cas, les syndicats participent activement au Semestre afin d'influencer les décisions qui y sont prises et, éventuellement, d'utiliser les messages et les recommandations liés au Semestre au niveau national. Lorsqu'ils poursuivent des stratégies réactives, les syndicats nationaux participent toujours aux activités du Semestre, mais ils ne sont particulièrement actifs qu'en réaction aux politiques ou aux messages politiques perçus comme une menace.

Notre recherche montre que le choix des stratégies et le niveau auquel les poursuivre (national ou européen) est principalement influencé par quatre facteurs (Spasova *et al.*, 2020 : 6) : a) le degré de pression exercée par l'UE sur le pays ; b) la question de politique sociale spécifique qui est en jeu ; c) la disponibilité de ressources adéquates permettant aux syndicats de mettre en œuvre efficacement la stratégie choisie ; et d) l'participation des syndicats dans le processus de décision national, c'est-à-dire le dialogue social et les relations avec les gouvernements.

Les résultats empiriques montrent que la combinaison de ces quatre facteurs explique, dans une large mesure, les choix stratégiques adoptés par les syndicats nationaux dans les pays examinés. Dans les pays où la pression exercée par l'UE est relativement faible — notamment en Allemagne et en Suède —, les syndicats ont tendance à adopter des *stratégies réactives*. Dans ces deux pays, l'importance accordée au Semestre (tant par les syndicats que par les gouvernements nationaux) est relativement faible et seules quelques RSP concernant les politiques sociales et d'emploi leur ont été adressées au fil des ans. En outre, dans les deux pays, le dialogue social national fonctionne de manière satisfaisante. Dans ce contexte, les syndicats allemands et suédois préfèrent généralement investir leurs ressources (relativement importantes) dans l'élaboration des politiques nationales et ne consacrer qu'une quantité limitée de ressources à la participation au Semestre. Cela ne signifie nullement que les syndicats allemands et suédois ignorent le Semestre. Toutefois, leur degré d'participation dans le processus n'augmente que lorsque les initiatives liées au Semestre menacent directement leurs intérêts à long terme, notamment leur rôle dans le dialogue social national. C'est ce qu'a illustré, par exemple, l'activisme des syndicats suédois contre une RSP de 2012 concernant les négociations salariales, qui touchait potentiellement à l'autonomie des syndicats dans le système national de relations industrielles (Jansson *et al.*, 2019).

Inversement, dans les pays où la pression de l'UE est au moins modérée et où les questions en jeu concernent directement les principales activités des syndicats, ceux-ci ont tendance à adopter des *stratégies plus proactives*, en essayant activement d'influer sur les décisions prises dans le cadre du Semestre, en particulier dans les pays où les relations entre les syndicats et le gouvernement dans le cadre du dialogue social national ont été problématiques. C'est le cas de la Belgique, de la

Bulgarie et de la Finlande. En fonction de la question spécifique en jeu, dans certains cas, les syndicats ont activement tenté de s'opposer ou de modifier des recommandations de l'UE qui ne correspondaient pas à leurs préférences, tandis que dans d'autres cas, ils ont essayé d'utiliser les recommandations pour poursuivre leurs objectifs au niveau national (voir section 3). L'efficacité de ce choix stratégique dépend fortement de la disponibilité de ressources suffisantes à investir dans les activités liées au Semestre, en particulier les ressources cognitives (Spasova *et al.*, 2020). Étant donné le caractère fortement factuel (*evidence-based*) du Semestre (Zeitlin et Vanhercke, 2018), des preuves tangibles doivent être avancées pour modifier les décisions qui sont prises dans ce contexte. Les syndicats de ces trois pays ont généralement été particulièrement actifs dans la création de nouvelles ressources liées au Semestre et ont donc fourni ces preuves à la Commission, bien que l'on ne sache pas toujours dans quelle mesure cela a influencé les décisions finales prises par les responsables politiques de l'UE (voir la section 5).

Une dynamique similaire pourrait être envisagée en Hongrie, un pays soumis à un degré modéré de pression de la part de l'UE et où le contenu des RSP « sociales » du Semestre est assez conforme aux préférences des syndicats. Dans ce contexte, on pourrait en effet s'attendre à ce que les syndicats hongrois utilisent activement le Semestre afin d'influencer l'élaboration des politiques nationales. Ce n'est toutefois pas le cas, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le dialogue social hongrois constitue, semble-t-il, un processus purement formel pour le moment. Comme les décisions sont prises ailleurs, les syndicats hongrois ne disposent pas d'un cadre institutionnel national dans lequel ils pourraient utiliser les recommandations favorables de l'UE. Deuxièmement, les ressources réduites des syndicats hongrois limitent considérablement la faisabilité d'une telle stratégie proactive (Albert, 2019).

L'Italie et le Portugal ont tous deux été soumis à une pression relativement forte de la part de l'UE, et les syndicats nationaux disposent de niveaux de ressources similaires. On pourrait par conséquent s'attendre à ce que les syndicats des deux pays aient également adopté des stratégies très proactives. Or, ce n'est pas le cas. Dans ces deux pays, les syndicats sont particulièrement hésitants à utiliser au niveau national les recommandations liées au Semestre — en particulier dans les débats publics — même lorsque ces recommandations sont conformes à leurs préférences. Comme le suggèrent Pavolini et Natili (2020), cela pourrait découler des mesures prises par l'UE pendant la crise, à savoir l'imposition de sévères politiques d'austérité aux deux pays. Les syndicats portugais éprouvent ainsi une certaine méfiance à l'égard du Semestre, considérant le processus comme une continuation du mémorandum (Perista et Perista, 2019 : 5). Ils sont par conséquent prudents quant à l' participation dans le processus au niveau de l'UE et, dans un contexte caractérisé par une amélioration de la qualité du dialogue social national, ils préfèrent concentrer leurs ressources à cet endroit, ce qui rend leur participation au Semestre plutôt réactive.

À l'inverse, les syndicats italiens semblent plus ouverts à une participation active au Semestre. En particulier, ils ont tenté de renforcer leurs échanges avec la Commission européenne, en vue également d'accroître leur légitimité dans un contexte national caractérisé par l'absence de dialogue social et de nombreuses tentatives de dénigrement du rôle des syndicats par plusieurs gouvernements nationaux (Pavolini et Natili, 2019). Cela dit, les syndicats italiens sont eux aussi quelque peu hésitants à utiliser, dans les débats intérieurs, les recommandations de l'UE qu'ils soutiennent. En effet, ils perçoivent souvent les recommandations de l'UE comme contradictoires : d'une part, les RSP « prosociales » adressées au pays ont augmenté ces dernières années, mais, d'autre part, les recommandations sur les politiques macroéconomiques et budgétaires indiquent toujours que la consolidation budgétaire constitue la priorité absolue de la Commission pour l'Italie. Les syndicats italiens se montrent dès lors prudents et hésitent à se référer au Semestre, même lorsque les messages provenant de l'UE sont conformes à leurs positions : vu la priorité générale que le Semestre accorde à l'objectif de consolidation budgétaire et la perception de l'UE par de nombreux citoyens italiens comme « maître de l'austérité », les syndicats ne peuvent courir le risque d'être considérés comme trop proches des positions de celle-ci. Par conséquent, les syndicats préfèrent utiliser des arguments favorables liés au Semestre lors de négociations à huis clos et non lors de débats publics.

#### **4.2 Stratégies des syndicats : qui est visé ?**

Le Semestre étant un processus à plusieurs niveaux et à plusieurs acteurs, les syndicats nationaux peuvent, en principe, choisir le niveau de gouvernance sur lequel concentrer leurs stratégies d'participation, et les acteurs avec lesquels interagir.

Le choix du niveau de gouvernance se fait entre le niveau européen et le niveau national. Comme nous l'avons vu dans la section 2, des voies d'accès existent aux deux niveaux dans tous les pays considérés, bien que leur qualité soit très variable. Spasova *et al.* (2020 : 10) émettent l'hypothèse que le choix du niveau de gouvernance sur lequel concentrer les efforts stratégiques est fortement lié au contexte national. Deux résultats attendus découlent de cette hypothèse : a) la faiblesse de la participation des syndicats à l'élaboration des politiques nationales poussera ceux-ci à concentrer leurs stratégies d'participation dans le Semestre au niveau de l'UE ; et b) une participation efficace à l'élaboration des politiques nationales poussera les syndicats à maintenir les stratégies d'participation dans le Semestre au niveau national (*ibid.*).

Si l'on considère les pays inclus dans le projet INVOTUNES, l'utilisation de la « voie européenne » est particulièrement évidente en Bulgarie, en Italie et en Hongrie. Dans ces trois pays, les voies d'accès spécifiques au Semestre sont de faible qualité et le dialogue social est faible, voire inexistant. Dans ce contexte, la seule stratégie disponible pour les syndicats qui souhaitent participer au Semestre est de chercher à obtenir un accès au niveau de l'UE. Cela dit, les

caractéristiques et les objectifs spécifiques de ces échanges, ainsi que la capacité et la volonté des syndicats d'utiliser les éventuels « atouts de l'UE » dans le cadre du dialogue social national, varient d'un pays à l'autre, et dépendent aussi des ressources disponibles.

Dans deux des pays considérés, la Belgique et la Finlande, les syndicats nationaux adoptent des *stratégies plus équilibrées*, en investissant des ressources dans l'accès aux niveaux européen et national. Dans les deux pays, le dialogue social national fonctionne bien, d'une manière générale, même si, ces derniers temps, sa qualité s'est détériorée en Belgique et que certaines faiblesses apparaissent en Finlande. Par conséquent, les syndicats belges et finlandais peuvent avoir accès au Semestre par les voies nationales. En même temps, les syndicats des deux pays disposent toutefois de suffisamment de ressources et d'incitants pour poursuivre simultanément des stratégies d'participation au niveau de l'UE, en vue de promouvoir leurs options politiques préférées ou de s'opposer à des décisions défavorables. Il est important de noter que ces deux études de cas montrent que les choix stratégiques des syndicats sont assez souples et s'adaptent aux évolutions du contexte national. Par exemple, bien qu'en Belgique, un certain équilibre demeure entre les niveaux de gouvernance choisis pour l'participation, la détérioration du dialogue social dans certains domaines au cours des cinq dernières années a fait en sorte que les syndicats nationaux se sont de plus en plus tournés vers les voies d'accès au niveau de l'UE pour le Semestre (Peña-Casas et Ghailani, 2019).

Dans un certain nombre de pays, les syndicats concentrent leurs stratégies au *niveau national*. C'est le cas de l'Allemagne, de la Suède et du Portugal. Dans le cas de l'Allemagne et de la Suède, ce choix n'est pas surprenant. Dans une situation caractérisée par une forte tradition de dialogue social et une importance relativement faible du Semestre, les syndicats préfèrent concentrer leurs ressources sur l'élaboration des politiques nationales. Le cas du Portugal est moins simple : compte tenu de la forte pression exercée par l'UE sur le pays et du fort recoupement entre les thèmes du dialogue social national et du Semestre, on aurait pu s'attendre à des stratégies de participation plus variées, et à des tentatives plus marquées d'obtenir un accès au niveau de l'UE, ainsi qu'au niveau national. Toutefois, les syndicats portugais montrent une forte préférence pour une participation au niveau national. Cela pourrait s'expliquer par deux facteurs interdépendants : a) l'amélioration récente et progressive du dialogue social national, qui permet aux syndicats de participer plus efficacement que par le passé à l'élaboration des politiques nationales ; et b) la persistance d'une suspicion à l'égard du Semestre, qui est toujours considéré (comme abordé ci-dessus) comme un vecteur de promotion de l'austérité.

En ce qui concerne les objectifs des stratégies d'participation des syndicats, Spasova *et al.* (2020), s'appuyant sur la littérature académique sur les groupes d'intérêt, établissent une distinction entre les stratégies d'*insider* et d'*outsider*. Les premières impliquent des contacts avec les fonctionnaires et les politiciens, tandis que les secondes visent à atteindre un public plus large, par exemple par

la mobilisation des membres, les manifestations et l'utilisation des médias de masse et sociaux. À cet égard, les conclusions d'INVOTUNES sont très claires : quel que soit le niveau de gouvernance sur lequel les syndicats décident de se concentrer, ils ont tendance à poursuivre des *stratégies d'insider* principalement axées sur les administrations (européennes et nationales). Les seules exceptions sont la Bulgarie et, dans une moindre mesure, l'Allemagne et la Belgique (Spasova *et al.*, 2020 : 22). La priorité accordée aux stratégies *d'insider* semble principalement due à la nature du Semestre et à l'importance qu'elle accorde aux faits et à l'analyse. Pour avoir accès au processus et obtenir un impact sur celui-ci, en particulier au niveau de l'UE et des relations avec la Commission, les syndicats doivent fournir aux décideurs des informations, des données et des analyses précises, utiles pour affiner ou remettre en question l'analyse de la Commission : les déclarations purement politiques sont rarement prises en compte (Sabato *et al.*, 2017 : 32). Cet élément confirme l'importance des ressources cognitives pour l' participation dans le Semestre, au moins au niveau de l'UE.

#### **4.3 Ensemble ou seul ? Stratégies coordonnées ou autonomes**

Une autre dimension des stratégies de participation des syndicats au Semestre concerne la volonté et la capacité des syndicats à élaborer des stratégies coordonnées a) entre les différentes organisations syndicales nationales ; b) avec les organisations d'employeurs ; et c) avec d'autres acteurs de la société, tels que les organisations sociales non gouvernementales (ONG).

À cet égard, Spasova *et al.* (2020 : 36) constatent que le Semestre n'a pas modifié les modèles nationaux de coordination avec les employeurs et les ONG ; ceux-ci suivent essentiellement la dynamique habituelle du processus général d'élaboration des politiques dans les pays respectifs. La coordination avec les employeurs dépend essentiellement des questions abordées et est souvent caractérisée par des désaccords, la seule exception étant la Finlande et la Suède, où existe une dynamique de coordination plus structurée. La coordination entre les syndicats et les ONG dans le cadre du Semestre est généralement épisodique et *ad hoc*. Il n'y a qu'en Bulgarie que les syndicats nationaux se sont engagés dans une coordination structurée avec les ONG dans le cadre de l'Alliance nationale pour le Semestre (voir Tomev *et al.*, 2019). Dans toutes les études de cas examinées, même lorsqu'ils ont des objectifs communs, les syndicats nationaux évitent la coopération structurée avec les organisations de la société civile, principalement afin de souligner et de préserver leur rôle spécifique de partenaires sociaux.

Les cas de coordination et de coopération entre syndicats nationaux dans le cadre d'activités liées au Semestre sont plus fréquents, bien que la situation varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les syndicats fournissent des avis communs sur les documents du Semestre et participent conjointement aux réunions avec la Commission ou avec les gouvernements nationaux. C'est le cas des syndicats belges, italiens et finlandais. Il en va de même pour la Bulgarie, même si, selon Tomev *et al.* (2019), ces tentatives de coordination sont plutôt inefficaces. Inversement, les



contacts entre les syndicats portugais dans le cadre du Semestre sont épisodiques. Trois obstacles principaux à la coopération syndicale dans le cadre du Semestre ressortent des études de cas par pays : a) des désaccords sur des questions politiques ; b) un manque de ressources pour mettre en place ou maintenir des procédures de coordination stables ; et c) le timing serré du Semestre, qui limite considérablement le temps disponible pour une coordination intersyndicale efficace.

**Encadré 5. Stratégies syndicales coordonnées contre stratégies syndicales autonomes : résultats de l'enquête en ligne**

Les répondants à l'enquête en ligne INVOTUNES ont souligné que la coopération intersyndicale par rapport au Semestre dans leur pays est « fréquente » (46 %) ou « épisodique » (29,7 %). 24,3 % des répondants n'ont identifié aucun cas de collaboration entre les syndicats nationaux. La collaboration avec les organisations d'employeurs est généralement « épisodique » selon 59,5 % des syndicalistes ayant répondu à cette question, tandis qu'aucune coopération du tout n'a été signalée par 32,4 % des répondants. Enfin, la coopération avec d'autres types d'acteurs de leur pays (en particulier les ONG) a été jugée « épisodique » par 40,5 % des répondants et inexistante par 40,5 % d'entre eux.

**Source :** Enquête en ligne INVOTUNES (2018 – 2019).

## 5. L'influence des syndicats sur le Semestre : grandes attentes et réalités décevantes ?

L'un des objectifs d'INVOTUNES était d'évaluer les résultats du processus de participation, en termes d'influence réelle que les syndicats nationaux ont pu exercer sur les documents et les décisions liés au Semestre. Nous avons fait une distinction entre l'influence sur : a) la mise à l'ordre du jour du Semestre ; b) les produits ; et c) les résultats (voir section 1).

Comme le montre clairement la littérature scientifique, l'évaluation de l'influence des groupes d'intérêt sur le processus politique est une tâche très exigeante, et toute conclusion sur cet aspect serait particulièrement sujette à critique (pour une discussion, voir Sabato, 2018). Notre analyse a été principalement basée sur l'auto-évaluation des représentants syndicaux nationaux interrogés. Dans la mesure du possible, les affirmations des syndicalistes ont été vérifiées par rapport aux opinions des autres acteurs impliqués dans le processus. En d'autres termes, nous nous basons principalement sur l'autoperception des syndicats et sur leur degré de satisfaction <sup>(6)</sup> quant à leur influence sur le Semestre.

Deux messages clés se dégagent. Premièrement, la perception de l'influence des syndicats nationaux varie beaucoup selon les différentes étapes du Semestre. Dans l'ensemble, les syndicats estiment qu'ils ont plus d'influence sur les *produits* du processus au niveau de l'UE (notamment les

---

6. Nous tenons à remercier Andrea Pritoni (Université de Turin) d'avoir attiré notre attention sur ce point.

RP), mais ils jugent leur influence plus limitée (ou simplement peu claire) par rapport aux *résultats* du processus (notamment les RSP et les réformes nationales spécifiques). La plupart des syndicats semblent avoir peu ou pas d'influence sur la *mise à l'agenda* (en particulier les priorités et orientations politiques de l'EAC et des PNR). Deuxièmement, et en lien avec le point précédent, le niveau de satisfaction des syndicats nationaux en ce qui concerne leur impact sur le Semestre va de faible (dans la majorité des cas) à moyen.

En ce qui concerne l'influence des syndicats sur les résultats du Semestre au niveau de l'UE — respectivement sur les RP et les RSP —, il est parfois difficile de distinguer clairement les deux étapes du processus politique. Comme le montre la littérature (voir Zeitlin et Vanhercke, 2018), il existe une corrélation forte et directe entre le contenu des RP et les RSP adressées aux États membres. Certains syndicalistes interrogés ont eu l'impression que, dans certains cas, leurs actions avaient contribué à affiner l'analyse de la Commission sur la situation dans leur pays, telle qu'elle est exprimée dans les RP, et que ces changements ont pu transparaître dans les RSP. Bien qu'il soit pratiquement impossible d'établir avec certitude un lien de cause à effet entre les initiatives des syndicats et les changements intervenus dans les RP et les RSP, il semble plausible qu'un tel processus ait eu lieu dans certains des pays inclus dans ce projet.

Ainsi, en Bulgarie, il est possible que les syndicats aient eu un impact sur l'analyse par la Commission des questions liées à l'augmentation du salaire minimum national et aux mécanismes de fixation des salaires, en fournissant des informations et des données qui remettaient en cause les interprétations antérieures de la Commission (Tomev *et al.*, 2019 : 21). Cela peut également avoir entraîné des changements dans le contenu des RSP sur ces sujets adressés ultérieurement à la Bulgarie, et peut même avoir contribué à la décision de la Commission de retirer d'autres RSP sur le sujet (*ibid.*). Dans d'autres cas (BE, DE, HU, IT), les syndicats supposent que l'interaction avec la Commission peut avoir occasionnellement contribué à améliorer l'analyse que les RP présentent de certains sujets spécifiques. Toutefois, on ne sait pas exactement dans quelle mesure ces changements sont dus à l'influence des syndicats et comment celle-ci a affecté les RSP concernées. Il est par exemple possible que les longs échanges entre les syndicats italiens et la Commission sur les négociations collectives aient contribué à la décision de cette dernière de ne pas inclure une RSP sur ce sujet dans le cycle 2018 (Pavolini et Natili, 2019 : 21).

De même, certaines questions fortement défendues par les syndicats belges depuis des années ont été incluses dans des RSP récentes, même si les syndicalistes belges hésitent à revendiquer un lien de causalité direct avec leurs activités de lobbying (Peña-Casas et Ghailani, 2019 : 24). La Hongrie offre également quelques exemples de contributions des partenaires sociaux finalement incluses dans les RP et RSP de la Commission ; les informations à ce sujet sont cependant très limitées (Albert, 2019 : 22). Dans les cas suédois et finlandais, les syndicats affirment avoir eu un impact direct sur les RSP, notamment sur les projets de recommandations en matière de fixation

des salaires proposés par la Commission en 2012 (SE) et en 2016 (FI). Dans les deux cas, les recommandations de l'UE ont été perçues par les syndicats comme une menace pour le rôle des partenaires sociaux dans le dialogue social national, et ce point de vue était partagé par les employeurs et les gouvernements nationaux. Finalement, les représentants suédois et finlandais au Conseil ont pu modifier le projet de texte conformément à leurs préférences (et à celles des partenaires sociaux) (Jansson *et al.*, 2019 : 21-22 ; Kangas, 2019 : 25-26).

*Au niveau national*, l'évaluation globale de l'impact des syndicats sur les résultats du Semestre — notamment sur les PNR — est négative. Cela s'explique aussi par le fait que, dans de nombreux pays, les syndicats estiment les voies d'accès au niveau national de faible qualité dans la mesure où les gouvernements ne sont pas disposés à impliquer les partenaires sociaux dans le processus (voir section 2). Par exemple, la DGB allemande a apparemment « [...] renoncé à influencer le gouvernement en ce qui concerne le PNR » (Kraemer, 2020 : 5). Il existe toutefois également des exemples plus positifs dans lesquels les points de vue des syndicats sont joints en annexe aux PNR (généralement avec ceux des employeurs).

L'évaluation de la mesure dans laquelle la participation des syndicats au Semestre a contribué à façonner les résultats des processus de réforme nationaux est compliquée par le fait que, même lorsque les réformes nationales sont liées aux thèmes du Semestre, il est très difficile de voir si et dans quelle mesure leurs résultats ont été influencés par le Semestre, ou s'ils sont dus à une dynamique purement nationale. Un moyen d'analyser le lien entre les deux processus et le rôle éventuellement joué par les syndicats pourrait consister à étudier les cas dans lesquels ces organisations ont explicitement utilisé les analyses et les recommandations issues du Semestre dans les processus de réforme nationaux. Dans ces cas, on peut dire que le Semestre a eu un certain impact — au moins sur le plan discursif — sur les résultats nationaux. C'est le cas, par exemple, de la Bulgarie, où les syndicats nationaux ont largement utilisé les informations contenues dans les RP et les RSP lors des négociations avec le gouvernement sur l'augmentation du salaire minimum et sur le refinancement de l'éducation et des soins de santé (Tomev *et al.*, 2019 : 22). Les syndicats finlandais et italiens ont également parfois utilisé des messages et des analyses liés au Semestre, même si (comme mentionné ci-dessus) en Italie, les syndicats ont tendance à être prudents dans leurs références au Semestre. Selon Perista et Perista (2019), l'inclusion initiale du salaire minimum dans les RSP adressées au Portugal a également eu un certain impact sur le processus national : « [il est probable que] si le Semestre n'avait pas fait référence au salaire minimum, le gouvernement, l'administration et les partenaires sociaux portugais n'auraient peut-être pas été aussi intéressés par la construction d'indicateurs capables de démontrer que la mise à jour du salaire minimum ne nuit pas à la croissance de l'emploi » (*ibid.* : 24).

Les syndicats des pays examinés sont généralement sceptiques quant au degré d'influence qu'ils ont eu sur les *agendas* nationaux et, surtout, européens, c'est-à-dire les priorités et l'orientation générales du Semestre et des politiques des gouvernements nationaux. Bien entendu, comme pour le niveau national, ce scepticisme est particulièrement fort dans les pays où le dialogue social est mis à rude épreuve, tandis que les syndicats de pays comme la Finlande et la Suède disposent de ressources suffisantes pour influencer les programmes nationaux par le biais de l'élaboration ordinaire des politiques et du dialogue social. Au niveau de l'UE, cependant, si les syndicats ont pu influencer la décision d'inclure ou non des recommandations spécifiques de l'UE à leur pays, de nombreux syndicalistes affirment que cela n'a pas entraîné de changements significatifs dans l'approche politique globale du Semestre. Selon les syndicats, celle-ci reste fortement déséquilibrée en faveur de la consolidation budgétaire en matière de politiques macroéconomiques et budgétaires. Cette position est particulièrement évidente dans les déclarations des syndicalistes belges, allemands, italiens et portugais. En outre, les syndicats nationaux laissent souvent à la CES le soin d'essayer d'influencer la globalité de l'agenda européen et de ses orientations politiques. Contrairement aux résultats du Semestre, pour lesquels les ressources cognitives sont centrales, ce sont des ressources institutionnelles et politiques considérables que requerraient ces changements « de haut niveau ».

**Encadré 6. L'influence des syndicats sur le Semestre : résultats de l'enquête en ligne**

Selon les résultats de l'enquête en ligne INVOTUNES, dans la majorité des cas, les syndicalistes nationaux ont perçu l'influence qu'ils ont pu exercer sur le Semestre grâce aux échanges avec les institutions/organes de l'UE comme « faible ou très faible » (62,2 % des répondants) ou « moyenne » (27 % des répondants). Seuls deux syndicalistes (5,4 %) ont déclaré n'avoir eu aucune influence, tandis que personne n'a mentionné un degré d'influence « élevé » ou « très élevé ».

De même, dans la majorité des cas, les syndicalistes nationaux ont perçu l'« influence » sur le Semestre que leurs organisations ont pu exercer par le biais des échanges avec les institutions/organes nationaux comme « faible ou très faible » (59,5 %) ou « moyenne » (18,9 %). Pour 18,9 % des répondants, aucune influence n'a été signalée, tandis qu'aucun répondant n'a indiqué un degré d'influence « élevé ou très élevé ».

**Source :** Enquête en ligne INVOTUNES (2018-2019)

## 6. Qu'avons-nous appris ? Discussion et conclusions générales

### 6.1 Expliquer l' participation des syndicats nationaux dans le Semestre : les principaux déterminants

L'objectif du projet INVOTUNES était d'étudier si et comment les syndicats nationaux ont été impliqués dans le Semestre aux niveaux national et européen, les stratégies que ces organisations ont adoptées pour être impliquées, et (le cas échéant) l'influence qu'elles ont réellement eue sur le Semestre. Au début du projet, nous avons émis l'hypothèse que trois variables pouvaient expliquer les caractéristiques clés du processus de participation, les choix stratégiques et l'influence qu'ils ont pu avoir : a) les cadres institutionnels dans lesquels les syndicats agissent (notamment les voies d'accès liées au Semestre et les systèmes nationaux de relations industrielles) ; b) le niveau de ressources dont disposent les syndicats ; et c) le degré de pression exercée par l'UE sur les différents pays (qui peut varier en fonction des questions spécifiques en jeu).

Les résultats de l'analyse montrent qu'il existe des variations considérables entre les pays examinés, en ce qui concerne les caractéristiques de l' participation des syndicats nationaux dans le Semestre et leurs choix stratégiques. En outre, même dans un seul pays, le processus de participation et les stratégies des syndicats peuvent varier dans le temps et en fonction des enjeux spécifiques. Ces variations rendent difficile d'identifier des tendances générales, notamment parce que les variables explicatives utilisées dans l'analyse se combinent de manière particulière et spécifique à chaque pays, ce qui conduit à des résultats eux aussi spécifiques à chacun d'entre eux. Cela dit, certaines tendances générales peuvent être relevées.

Premièrement, la disponibilité et la qualité des **voies d'accès liées au Semestre** sont un facteur important, qui explique le degré d' participation des syndicats nationaux dans le Semestre et le niveau de gouvernance sur lequel ces organisations concentrent leurs efforts pour être incluses dans le processus. Lorsque les voies d'accès nationales ne sont pas disponibles ou fonctionnent mal – ce qui est souvent le cas –, les syndicats ont tendance à essayer d'être impliqués dans le processus par la « voie bruxelloise ». Cette dernière est également facilitée par le fait que, ces dernières années, les institutions et organes de l'UE ont considérablement accru leurs efforts pour discuter avec les syndicats nationaux, soit directement, soit par l'intermédiaire de la CES. Selon les syndicats nationaux, ces voies d'accès à l'UE sont généralement de bonne qualité.

Deuxièmement, et c'est peut-être surprenant, nous avons constaté que les caractéristiques historiques des **systèmes nationaux de relations industrielles** ne constituent pas un facteur explicatif important. Les syndicats des pays appartenant à un même groupe de relations industrielles adoptent différentes stratégies de participation et ciblent des niveaux de gouvernance différents. Cela est vrai pour tous les pays examinés. L'analyse entreprise montre que, plus que les caractéristiques traditionnelles des systèmes de relations industrielles, **la vigueur actuelle du**

**dialogue social national** et, plus généralement, les « débats politiques au niveau national », sont très importants. En d'autres termes : indépendamment des systèmes nationaux de relations industrielles, l'attitude des gouvernements envers les partenaires sociaux constitue une variable clé pour expliquer les caractéristiques de l' participation des syndicats dans le Semestre. À cet égard, les syndicats des pays dans lesquels le dialogue social est actuellement sous pression sont plus enclins à adapter des stratégies proactives de participation ciblant le niveau européen. C'est le cas de la Bulgarie et de l'Italie. Dans les pays où le dialogue social national est fort (Allemagne et Suède), les syndicats optent pour des stratégies réactives et préfèrent être impliqués dans le Semestre par des voies nationales. Dans ces deux pays, cette concentration sur le niveau national est également due au fait que le degré de pression exercée par l'UE est relativement faible et que le recoupement entre les thèmes du dialogue social national et ceux du Semestre est au mieux partiel.

Troisièmement, la variable concernant le **degré de pression exercée par l'UE** possède également une certaine valeur explicative lorsqu'elle est associée à la vigueur du dialogue social national. Comme décrit ci-dessus, dans les pays où cette pression est faible et où le dialogue social est de bonne qualité, l'importance accordée par les syndicats au Semestre est plus limitée ; ils se concentrent sur l'interaction avec leurs gouvernements dans le cadre du dialogue social national. En Finlande, toutefois, même si le dialogue social est toujours vigoureux (bien qu'il se soit détérioré au cours de la période couverte par cette étude), le pays est confronté à une pression européenne plus forte qu'en Allemagne et en Suède, et les thèmes du Semestre y sont plus saillants au niveau national. Par conséquent, les syndicats finlandais ont intérêt à rechercher une participation active au Semestre, notamment en renforçant leurs contacts avec la Commission. Il en va de même pour la Belgique.

Si ce raisonnement est correct, il serait logique que des stratégies proactives ciblant le niveau européen soient déployées par les syndicats italiens et portugais, car ces deux pays connaissent un degré assez élevé de pression de la part de l'UE. Cette dynamique devrait être plus forte au Portugal qu'en Italie puisque les thèmes à l'agenda national et ceux du Semestre s'y recoupent davantage. Cependant, alors que les syndicats italiens ont tendance à utiliser des stratégies proactives de participation qui ciblent l'UE, les syndicats portugais adoptent des stratégies plutôt réactives en se concentrant sur le niveau national. Deux explications peuvent être fournies à ce sujet. Tout d'abord, il faut tenir compte, là encore, de la vigueur du dialogue social national. Il n'existe actuellement pratiquement pas de dialogue social en Italie, alors qu'il y a eu quelques améliorations récentes au Portugal. Deuxièmement, les syndicats portugais perçoivent d'une certaine manière le Semestre comme une continuation des politiques d'austérité imposées dans le cadre du mémorandum, ce qui entrave considérablement leur volonté d'être pleinement impliqués dans le processus et de rechercher activement des contacts au niveau de l'UE. À l'inverse, étant donné l'impasse dans laquelle se trouve le dialogue social national et les tentatives continues de

délégitimer leur rôle, les syndicats italiens sont davantage incités à rechercher une participation active au Semestre et à utiliser (parfois discrètement) le soutien de la Commission européenne pour tenter d'accroître leur légitimité et justifier leurs demandes de relance du dialogue social national. En résumé, l'attitude des syndicats vis-à-vis du Semestre (et, plus généralement, **l'attitude** des citoyens **vis-à-vis de l'UE**) joue un rôle dans l'explication du type de stratégie de participation adoptées par les syndicats nationaux, leurs objectifs et la manière dont les syndicats utilisent (ou n'utilisent pas) le Semestre au niveau national.

En ce qui concerne ce dernier aspect, Pavolini et Natili (2020) ont identifié trois manières (stratégiques) possibles pour les syndicats d'utiliser le Semestre au niveau national : le Semestre a) comme lubrifiant pour les réformes nationales ; b) comme une épée politique ; et c) pour prévenir les problèmes politiques. Sans surprise, le Semestre est utilisé pour prévenir les problèmes politiques par les syndicats des pays ayant une forte tradition de dialogue social, un degré relativement faible de pression exercée par l'UE et une faible importance nationale du Semestre (notamment l'Allemagne et la Suède). L'usage de l'épée politique, qui vise à brandir des messages et des recommandations liés au Semestre afin de surmonter les éventuels blocages du dialogue social national, est généralement adopté par les syndicats des pays où le dialogue social est relativement faible — en général (par exemple, BG) ou sur des sujets spécifiques (par exemple, BE) — ou inexistant (IT et HU). Enfin, dans certains pays, les syndicats ont en fait utilisé les recommandations européennes (lorsqu'elles étaient conformes à leurs préférences) comme une sorte de « lubrifiant pour les réformes nationales », c'est-à-dire pour légitimer leurs demandes lorsque des négociations sur des sujets spécifiques étaient déjà en cours au niveau national. Cette stratégie a été adoptée dans les pays où les thèmes du dialogue social national et du Semestre se recourent fortement (BG et FI).

Dans le cadre de cette recherche, nous avons également étudié **l'influence** réelle que les syndicalistes estiment que leurs organisations ont exercée sur les décisions liées au Semestre, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Au niveau national, l'influence sur les PNR est limitée ou inexistante dans la plupart des pays, tandis que l'influence sur les résultats des processus nationaux de réforme varie selon les pays, principalement en fonction de la puissance politique, institutionnelle et juridique des syndicats nationaux. En outre, nous n'avons trouvé un lien direct entre le Semestre et les résultats des réformes nationales que dans quelques cas. Nous avons également constaté que l'influence des syndicats nationaux a surtout influencé les productions du processus au niveau de l'UE (notamment les RP) et, dans certains cas, les résultats (c'est-à-dire les RSP). Il est essentiel de noter que cet impact a généralement été la conséquence d'interactions et d'échanges répétés d'informations entre les syndicats (parfois avec les gouvernements et les employeurs au niveau national) et la Commission. Cela a entraîné des modifications ou un affinement des analyses de la Commission sur des thèmes spécifiques qui, parfois, ont conduit à des changements dans les RSP (voire à leur retrait). L'obtention d'un tel impact semble plus

probable lorsque les syndicats sont capables d'agir de concert avec d'autres acteurs, en particulier les gouvernements nationaux et les organisations d'employeurs. L'influence sur les programmes nationaux — priorités et orientation générale — varie d'un pays à l'autre, là encore essentiellement en fonction des ressources politiques et institutionnelles des différents syndicats. À l'inverse, les syndicalistes nationaux de la quasi-totalité des pays étudiés affirment n'avoir eu aucune influence sur l'agenda, les priorités politiques ou l'orientation générale de l'UE. L'obtention de ce type d'impact est une tâche généralement déléguée à la CES.

La dernière variable prise en compte dans cette recherche est constituée par les **ressources** des syndicats. Les syndicats des pays étudiés disposent de différents niveaux de ressources qu'ils peuvent utiliser dans le processus d'élaboration des politiques et ils font des choix différents concernant le montant à en investir dans le Semestre. Dans certains cas, même si les confédérations nationales disposent de ressources considérables, elles décident sciemment de limiter leur utilisation dans le Semestre. Par exemple, en Allemagne et en Suède, la place accordée au Semestre est relativement faible, et les syndicats adoptent généralement des stratégies de participation réactives, qui consomment moins de ressources que les stratégies proactives. Dans ces pays, les syndicats préfèrent investir leurs ressources dans les processus d'élaboration des politiques nationales. Dans d'autres pays, les syndicats nationaux ne disposent pas de ressources suffisantes pour mettre en œuvre efficacement leurs stratégies préférées par rapport au Semestre. En ce qui concerne le type de ressources nécessaires pour participer au Semestre, l'analyse fait ressortir l'importance des ressources cognitives, en particulier pour la participation au niveau de l'UE. Les syndicats adoptent généralement des stratégies d'*insider*, consistant en des échanges d'informations avec les décideurs politiques. Les stratégies d'*outsider* directement liées au Semestre — qui impliqueraient une utilisation importante de ressources plus politiques — sont rares. Les cas d'influence sur les produits et les résultats du Semestre (au niveau de l'UE et, dans une moindre mesure, au niveau national) ont découlé d'interactions et d'échanges répétés, au cours desquels les syndicats nationaux ont essayé de remettre en question/compléter les analyses des décideurs politiques en leur fournissant des informations et des données.

## **6.2. Les syndicats et le Semestre : entre expertise et politique**

Une grande partie de la littérature scientifique décrit le Semestre comme un processus technique et factuel. Cela se reflète également dans certaines des études de cas d'INVOTUNES. On pourrait facilement en conclure que si les syndicats souhaitent prendre part au processus, ils doivent s'adapter à cette réalité, et que la politique disparaît ainsi de l'horizon. Cette conclusion serait toutefois trop simpliste et, en fait, erronée.

Les considérations politiques sont en effet importantes en amont du processus de participation, et elles déterminent de manière cruciale ses caractéristiques et sa dynamique. Les décisions prises par les responsables politiques quant à l'participation ou non des syndicats dans le Semestre sont



dictées par des considérations politiques et il en va de même pour les décisions des syndicats de s'impliquer ou pas — comment et dans quelle mesure — dans le processus. Parmi les diverses raisons qui ont poussé la Commission Juncker à ouvrir le Semestre aux syndicats, on peut citer la tentative de légitimer l'intervention de l'UE dans les politiques nationales, en partie en vue de créer des coalitions plus larges facilitant la mise en œuvre des RSP dans les États membres. Cela remet en question la conception du Semestre comme exercice purement bureaucratique, qui concernerait principalement les administrations européennes et nationales. De même, les décisions des gouvernements nationaux quant à l'implication des syndicats dans le Semestre, et dans l'élaboration des politiques nationales en général, dépendent de l'orientation politique de ces gouvernements et de leurs points de vue concernant le rôle des partenaires sociaux dans le processus politique. Face à ces situations d'« ouverture/fermeture », les mouvements syndicaux européens et nationaux ont dû décider si et comment jouer le jeu du Semestre. En effet, compte tenu des orientations globalement néo-libérales du Semestre (surtout les premières années, voir Zeitlin et Vanhercke, 2018), la décision de participer au processus comportait certains risques pour les syndicats. Depuis 2013, après une période de forte opposition, la CES a décidé de s'engager dans le Semestre, tout en gardant une position critique. En partie en raison de l'insuffisance des ressources politiques pour s'engager dans des stratégies plus conflictuelles, et parce qu'il était difficile d'utiliser les voies institutionnelles plus traditionnelles pour accéder à l'élaboration des politiques de l'UE (notamment le dialogue social de l'UE), la CES a décidé d'essayer de changer le Semestre de l'intérieur.

Si ce choix a été adopté par de nombreux syndicats nationaux, il a été plus difficile pour certaines confédérations nationales qui hésitent encore à s'impliquer pleinement dans le Semestre. Dans certains pays, où le Semestre est encore perçu (à la fois par les syndicats et par une majorité de citoyens) comme un vecteur de politiques néo-libérales et d'austérité, les syndicats nationaux sont prudents lorsqu'il s'agit de s'impliquer et d'utiliser des messages du Semestre au niveau national : ce serait un risque d'être perçu comme trop proche de l'UE. Cette attitude est fondée sur des considérations stratégiques et politiques. Cependant, ces syndicats voient également des opportunités liées au Semestre. Bien que les lieux et les procédures nationaux — notamment le dialogue social — restent les voies privilégiées par les syndicats pour influencer l'élaboration des politiques, ces voies sont parfois mises à rude épreuve ou ne sont pas disponibles ; dans ces cas, certains syndicats ont décidé de demander le soutien de la Commission européenne (par le biais du Semestre) afin d'accroître leur légitimité politique au niveau national.

Cela dit, lorsqu'ils décident de jouer le jeu du Semestre, les syndicats doivent s'adapter à ses règles. L'une d'entre elles est le principe « comply or explain » (« s'aligner ou s'expliquer ») (Zeitlin et Vanhercke, 2018) : les revendications des acteurs participant au Semestre doivent être justifiées et soutenues par des arguments « techniques » — données et analyses — plutôt que par des arguments purement politiques. Ainsi, comme il ressort de cette recherche, les ressources

cognitives sont fondamentales pour participer au processus. Toute modification des messages et des recommandations du Semestre résulte d'échanges longs et continus avec les décideurs politiques et est généralement graduelle et souvent perçue par les syndicats comme modeste. L'effet cumulatif de ces petits changements peut néanmoins conduire à des changements plus significatifs dans les priorités et les orientations concernant des sujets spécifiques, par exemple les questions liées à la fixation des salaires et aux négociations collectives largement discutées dans cette recherche.

Cependant, des changements plus radicaux de l'agenda général, des priorités et de l'orientation du Semestre nécessiteraient une stratégie différente et d'autres types de ressources. L'orientation néo-libérale du processus et la persistance de la priorité accordée à la consolidation budgétaire, à laquelle les syndicats s'opposent résolument, ont des fondements politiques et idéologiques solides qui ne peuvent être remis en cause par des arguments uniquement techniques. Pour affronter cette idéologie, des ressources politiques seraient nécessaires et, pour l'instant, ni le mouvement syndical européen ni de nombreuses organisations nationales ne disposent de suffisamment de telles ressources pour le faire. Le socle européen des droits sociaux — largement soutenu par les syndicats — pourrait constituer un argument politique mobilisable par les syndicats pour promouvoir des changements plus larges et de haut niveau dans les politiques européennes et nationales.

## **7. La voie à suivre : recommandations politiques pour une participation plus efficace dans le Semestre**

Un certain nombre de recommandations sur la manière d'améliorer la participation des syndicats nationaux au Semestre ressortent des huit études de cas nationales d'INVOTUNES (voir également Kirov et Markova, 2020). Malgré les différences entre les situations nationales, ces recommandations font souvent référence à deux aspects qui sont ressortis de la recherche comme étant les plus problématiques dans la majorité des pays étudiés : a) les voies d'accès, en particulier les voies nationales ; et b) les ressources.

### ***Recommandations aux syndicats***

- *Ressources* : les syndicats nationaux devraient investir dans le renforcement de leurs ressources cognitives et organisationnelles afin de faciliter leur participation au Semestre ;
- *Échange de bonnes pratiques* : la CES devrait favoriser l'échange de pratiques et de stratégies entre les syndicats nationaux concernant la participation au Semestre ;
- *Coopération entre les syndicats nationaux* : une coopération renforcée entre les syndicats nationaux faciliterait leur participation au Semestre et pourrait augmenter leurs chances d'avoir

un impact sur le processus. En outre, le financement de l'UE pourrait jouer un rôle de soutien à cet égard ;

- *Interaction* : les syndicats devraient renforcer leurs interactions avec la Commission, en particulier pour affiner/changer le diagnostic de la Commission dans les rapports par pays . En effet, cette recherche montre que ces interactions peuvent potentiellement conduire à des changements dans les productions du processus du Semestre au niveau de l'UE, notamment dans le contenu des RSP. Si les changements sont conformes aux préférences des syndicats, les recommandations de l'UE pourraient être utilisées comme un argument supplémentaire dans les interactions des syndicats avec les gouvernements nationaux.
- La *CES* devrait continuer à faire des efforts pour canaliser efficacement les positions des syndicats nationaux au niveau de l'UE et pour faciliter l' participation des syndicats nationaux dans le Semestre, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Le rôle des TUSLO devrait être davantage clarifié et renforcé, notamment en définissant mieux leur position et leurs responsabilités au sein des confédérations syndicales nationales.

### ***Recommandations aux États membres***

- *Participation* : les États membres devraient veiller à ce que la participation des partenaires sociaux soit envisagée dès les premières étapes de la rédaction des documents du Semestre et tout au long du processus. Une annexe formelle au PNR devrait être envisagée, rédigée conjointement par les syndicats nationaux.
- *Revitaliser le dialogue social national* : les gouvernements nationaux devraient viser des échanges plus efficaces avec les organisations syndicales et les inciter davantage à investir leurs propres ressources dans le Semestre.
- *Suivi* : à la fin de chaque cycle de Semestre, le gouvernement devrait évaluer brièvement l' participation des partenaires sociaux et les informer des propositions qui ont été prises en compte dans le PNR et des nouvelles mesures et initiatives proposées pour le nouveau Semestre à venir. Les gouvernements devraient s'efforcer de fournir un retour d'information sur les contributions écrites (avis/positions) des syndicats.

### ***Recommandations à la Commission européenne***

- *Calendrier adéquat* : il faut laisser suffisamment de temps aux syndicats pour émettre des commentaires sur la position/les intentions des décideurs et pour réagir en fonction de leurs capacités.
- *Développement des capacités* : la Commission européenne devrait encourager le développement des capacités des syndicats (par exemple, le développement de leur expertise

et de leur capacité administrative) et stimuler l'échange de bonnes pratiques en matière de participation syndicale.

- *Suivi et évaluation* : les syndicats devraient se voir confier la tâche formelle de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des RSP en matière sociale et d'emploi.
- *Pression* : la Commission européenne devrait faire davantage pression sur les gouvernements nationaux pour qu'ils impliquent les partenaires sociaux dans les discussions de Semestre, dans les cas où leur participation est faible ou inexistante. En outre, la Commission devrait vérifier régulièrement avec les gouvernements comment les partenaires sociaux sont impliqués dans le Semestre et dans l'évaluation des documents du Semestre.
- *Retour d'information* : à la fin de chaque cycle de Semestre, la Commission devrait évaluer brièvement l'implication des partenaires sociaux et les informer des propositions qui ont été prises en compte dans leurs décisions. Cela peut renforcer l'appropriation et l'engagement des syndicats nationaux vis-à-vis du Semestre.

## Références

Albert F. (2019) Squeezed out from the policy-making processes? The European Semester in a context of weakened social partnership, Etude de cas – Hongrie, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 37, Bruxelles, Observatoire social européen.

Eurofound (2018) Involvement of the national social partners in the European Semester 2017: Social dialogue practices, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Eurofound (2015) Collective Bargaining in Europe in the 21st century, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Jansson O., Jansson J. and Ottosson J. (2019) Neither sticks nor carrots: Swedish trade union involvement in the European Semester, Etude de cas – Suède, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 42, Bruxelles, Observatoire social européen.

Kangas O. (2019) Hand in hand, or influencing by stealth? Finnish trade union involvement in the European Semester, Etude de cas – Finlande, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 43, Bruxelles, Observatoire social européen.

Kirov V. et Markova E. (2020) Channels for trade union involvement in the European Semester, Rapport analytique INVOTUNES Work Package 5, Working Paper Series, Research Paper 47, Bruxelles, Observatoire social européen.

Kraemer B. (2020) In the shadow of Germany's selective compliance with 'Brussels': trade unions' limited involvement in the European Semester, Etude de cas – Allemagne, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 39, Bruxelles, Observatoire social européen.

Pavolini E. et Natili M. (2020) Towards a stronger relationship between national social dialogue and the European Semester?, Rapport analytique INVOTUNES Work Package 3, Working Paper Series, Research Paper 45, Bruxelles, Observatoire social européen.

Pavolini E. et Natili M. (2019) From an 'intrusion' to a 'window of opportunity'? Influencing the national debate through the European Semester, Etude de cas – Italie, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 38, Bruxelles, Observatoire social européen.

Peña-Casas R. et Ghailani D. (2019) Belgian trade unions and the European Semester: reciprocal but limited influence, Etude de cas – Belgique, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 40, Bruxelles, Observatoire social européen.

Perista P. et Perista H. (2019) Just being heard? Engaging in the European Semester in the shadow of macroeconomic surveillance, Etude de cas – Portugal, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 41, Bruxelles, Observatoire social européen.

Sabato S. (2018) National Trade Union involvement in the European Semester: Analytical framework (Revised after the kick-off meeting), Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES).

Sabato S., Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester, Working Paper Series, Research Paper 35, Bruxelles, Observatoire social européen.

Spasova S., Sabato S. et Porchez M. (2020) Domestic politics matter. National trade union strategies in the European Semester, Rapport analytique INVOTUNES Work Package 4, Working Paper Series, Research Paper 46, Bruxelles, Observatoire social européen.

Stamati F. et Baeten R. (2014) Health care reforms and the crisis, Rapport 134, Bruxelles, ETUI.

Tomev L., Daskalova N., Kostov L. et Ivanov M. (2019) What Europe says matters: the European Semester as a catalyst to overcome national social dialogue blockages? Etude de cas – Bulgarie, Participation des syndicats nationaux dans le Semestre européen (INVOTUNES), Working Paper Series, Research Paper 36, Bruxelles, Observatoire social européen.

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