

Chapitre 5

Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?

Amy Verdun et Bart Vanhercke

Introduction¹

À l'été 2020, dans une démarche sans précédent, l'UE a proposé à ses États membres de les aider à faire face aux retombées de la pandémie de Covid-19. Pour ce faire, elle a puisé dans le budget à long terme de l'UE (2021-2027) et créé un nouveau système de soutien temporaire appelé « NextGenerationEU » (NGEU). Officiellement mis en place en février 2021, la « facilité de reprise et de résilience » (FRR), qui est au cœur de NGEU, offre un soutien financier aux États membres, notamment par une combinaison de subventions et de prêts (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021). Pour financer ces dépenses, l'UE a émis des emprunts, dont l'ampleur et la portée sont inédites et rompent avec des tabous de longue date (Alcidi et Corti, ce volume). Malgré tout cela, tous les analystes ne s'accordent pas pour dire qu'il s'agit là d'un changement radical (par exemple, Howarth et Quaglia, 2021). La Commission européenne a insisté pour que ces fonds soient assortis de conditions, à savoir être consacrés à la transition numérique, à la transition énergétique et à la stimulation d'une croissance sociale et inclusive bénéficiant à la prochaine génération. Les États membres doivent soumettre des plans nationaux de reprise et de résilience (PRR) détaillés pour accéder aux fonds.

Si certains modèles de rapports sont nouveaux, d'autres s'inspirent du Semestre européen (ci-après « Semestre »), le cadre de coordination des politiques macroéconomiques de l'UE. En examinant comment et pourquoi le Semestre est devenu partie intégrante de la gouvernance du FRR, ce chapitre pose la question de savoir *dans quelle mesure cette nouvelle configuration a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs clés* (par exemple, les acteurs financiers et économiques par rapport aux acteurs des affaires sociales). Il effectue la distinction entre les « acteurs sociaux institutionnels de l'UE » et les « parties prenantes sociales ». Les premiers sont la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (DG EMPL) de la Commission européenne, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO) et les Comités de l'emploi et de la protection

1. Ce chapitre s'appuie sur – et développe – les travaux de Vanhercke et Verdun (2022) ; il a été résumé dans Vanhercke et Verdun (2021). Les auteurs remercient 32 informateurs clés pour le temps qu'ils ont consacré aux entretiens semi-structurés, menés par les deux auteurs. Nous remercions tout particulièrement Angelina Atanasova (OSE) pour sa contribution essentielle à l'élaboration de la section 3.3, ainsi que Pietro Regazzoni (Université de Milan) et Malcolm Thomson (Université de Victoria) pour leur aide à la recherche. Merci également à Amandine Crespy (ULB), Edgars Eihmanis (Université de Wrocław), Slavina Spasova (OSE), Jonathan Zeitlin (Université d'Amsterdam) et cinq relecteurs anonymes pour leurs commentaires constructifs et leurs suggestions détaillées sur les versions précédentes. La clause de non-responsabilité habituelle est d'application.

sociale de l'UE (EMCO et CPS)². Les « parties prenantes sociales » comprennent les partenaires sociaux européens et nationaux³ (représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs) et les organisations de la société civile (OSC). Chaque fois que c'est pertinent, nous distinguons entre l'implication des acteurs au niveau européen et au niveau national.

Les recherches effectuées pour ce chapitre s'appuient sur une analyse documentaire approfondie et 32 entretiens semi-structurés menés par les auteurs d'octobre 2020 à novembre 2021. Les personnes interrogées occupent des postes de haut niveau, par exemple dans diverses directions générales (DG) de la Commission européenne et dans des organisations européennes de partenaires sociaux, représentant les États membres dans divers comités de l'UE⁴.

Ce chapitre est structuré comme suit. La section 1 examine comment la FRR a été conçue pour fonctionner dans le contexte du Semestre. La section 2 analyse la manière dont le Semestre a été adapté pour s'intégrer au nouveau dispositif institutionnel. La section 3 regarde dans quelle mesure la gouvernance de la FRR a donné une place importante aux acteurs des affaires sociales, tandis que la section 4 essaye de déterminer si le Semestre est appelé à devenir plus « dur » dans le nouvel environnement de la FRR. La dernière section revient sur la question de recherche, en réfléchissant aux gagnants et aux perdants de la nouvelle architecture de gouvernance macroéconomique.

1. Le Semestre européen, un mode de gouvernance « Boucles d'or » pour la facilité de reprise

1.1 Ni trop chaud, ni trop froid : juste la bonne température

Le Semestre européen est un mode de gouvernance qui intègre de nombreux acteurs sociétaux. Il s'appuie sur les rapports nationaux et les recommandations spécifiques par pays (CSR – *Country-specific Recommendations*) non contraignantes (bien que fondées sur le traité), proposées dans un premier temps par la Commission européenne, et dont l'adoption finale demeure formellement entre les mains des États membres via le Conseil. Le Semestre a évolué au fil du temps pour devenir « ni trop souple, ni trop dur » et laisser une grande marge de manœuvre quant au choix des politiques à mettre en œuvre. Les pays du « Nord » et du « Sud » ont reçu des recommandations différentes à cet égard, l'Allemagne et les Pays-Bas étant encouragés à augmenter les salaires tandis que la recommandation au « Sud » est de rester attentif à ces augmentations salariales (D'Erman *et al.* 2022).

2. Pour une analyse du rôle du Parlement européen, et notamment de la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), dans les négociations du règlement relatif à la FRR, voir Vanhercke *et al.* (2021).
3. Les partenaires sociaux européens sont engagés dans un dialogue social européen, comme le prévoient les articles 154 et 155 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
4. Nous faisons référence à chaque entretien avec un code dédié, en adoptant des abréviations pour refléter l'appartenance institutionnelle générale des répondants, tout en garantissant leur confidentialité. Les abréviations sont BUSINESS (BusinessEurope), COM (Commission européenne), OSC (Organisation de la société civile), EMCO (Comité de l'emploi), CESE (Comité économique et social européen), SYNDIC (Représentants des syndicats européens), MEP (Député européen), FN (Fonctionnaire national) et CPS (Comité de la protection sociale). Voir l'annexe 1 pour plus de détails sur les entretiens.

Depuis sa création en 2011, l'efficacité du Semestre a été mitigée, comme en témoigne la modeste application des CSR (Hagelstam *et al.* 2019). Il n'est pas évident non plus de déterminer si l'UE a poussé à plus ou moins d'intervention de l'État ou d'orientation vers le marché, ou – comme certains l'ont affirmé – à plus de discipline budgétaire par rapport à l'investissement (Haas *et al.* 2020). Pour les auteurs de ce chapitre, il n'apparaissait donc pas couru d'avance que le Semestre devienne la pierre angulaire de la nouvelle architecture de gouvernance macroéconomique et soit même identifié comme un mode de gouvernance qui cherche à atteindre divers objectifs. Verdun et Zeitlin (2018) soulignent la réalisation d'équilibres entre les objectifs économiques et sociaux, entre les tendances supranationales et intergouvernementales, et entre les modes de gouvernance technocratique et démocratique. Certaines évaluations de l'efficacité du Semestre se concentrent sur des questions particulières abordées par les CSR et proposent des études de cas, tandis que d'autres font le point sur l'application globale des CSR les plus générales (D'Erman et Verdun 2022). La causalité directe – c'est-à-dire l'influence réelle des CSR sur les politiques nationales (entretiens COM6, FN2, FN3, FN5, FN7 ; D'Erman *et al.* 2022 ; van der Veer 2022) – reste difficile à établir. En fin de compte, la responsabilité des politiques nationales incombe à chaque État membre, tandis que l'objectif du Semestre est de guider la coordination à l'échelle de l'UE.

Nous avons défendu par ailleurs l'idée que le Semestre a servi de mode de gouvernance de type « Boucles d'or » (Mure 1831/2010) (Vanhercke et Verdun 2022). Par analogie avec le conte pour enfants « Les trois ours », dans lequel une jeune fille nommée Boucles d'or goûte trois bols de porridge différents et découvre qu'elle préfère celui qui n'est ni trop chaud ni trop froid, mais juste à la bonne température, le Semestre fournit une structure et une direction, sans être excessivement intrusif. Les partisans d'une intervention au niveau de l'UE trouvent le Semestre insuffisant parce qu'il n'est *pas assez strict* (Bokhorst 2022) ; ceux qui sont plus critiques des injonctions descendantes de l'UE aux États membres estiment que l'UE interfère trop (Schout 2021).

Dans le cadre de la gouvernance de la FFR, le Semestre est considéré comme situé de manière appropriée entre ces deux extrêmes – ce qui permet de trouver un équilibre entre l'application de suffisamment de contraintes et une marge de manœuvre considérable aux États membres dans le choix et la mise en œuvre de leurs options politiques nationales préférées. Ce dernier point est essentiel, étant donné que bon nombre des questions abordées dans le contexte de la FFR relèvent clairement de compétences nationales et qu'une part importante du financement nouvellement disponible consiste en des prêts aux pays.

1.2 Le Semestre et la FRR : intrinsèquement liés

Comment l'alignement entre le Semestre et la FRR s'est-il institutionnalisé ? L'intégration de la FRR dans le Semestre peut être comprise à travers divers documents de l'UE. La Commission européenne a ouvert la voie dans sa communication de mai 2020 sur les CSR, en soulignant qu'un « alignement étroit du budget de l'UE et du Semestre européen est essentiel » et en indiquant l'importance continue du Semestre (recentré), notamment pour orienter « les réformes et les investissements » (Commission

européenne 2020d : 19). Bien que le Conseil européen de juillet (2020) ait laissé en suspens la gouvernance détaillée de l'instrument de reprise (Fabbrini 2022), il a joué un rôle important en cimentant le rôle du Semestre. Même si ce n'était pas du tout joué d'avance, les conclusions du Conseil européen (2020 : §17) ont entériné le renforcement du lien entre le budget de l'UE et le Semestre, mais aussi la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et de l'égalité des chances pour tous. Ces visions transparaissent dans le règlement relatif à la FRR de février 2021, qui stipule : « Au niveau de l'Union, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques (ci-après dénommé « Semestre européen »), y compris les principes du socle européen des droits sociaux, constitue le cadre pour définir les priorités des réformes nationales et superviser leur mise en œuvre » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : considérant (4)).

Le Règlement explique que l'alignement entre le Semestre et la FRR s'effectue selon trois axes. Premièrement, les PRR contribueront à relever « l'ensemble ou une partie non négligeable » des défis recensés dans les CSR pertinentes ou dans d'autres documents pertinents adoptés officiellement par la Commission au cours du Semestre. Deuxièmement, afin de rationaliser le contenu et le nombre de documents demandés, les États membres *peuvent* soumettre leur programme national de réforme (PNR) et leur PRR dans *un document intégré unique*. Troisièmement, des rapports semestriels sur les progrès accomplis dans la réalisation des engagements d'investissement et de réforme seront établis *dans le cadre du Semestre* (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021, c'est nous qui soulignons).

La version finale du règlement relatif à la FRR a également confirmé que les critères relatifs a) aux CSR ; b) au renforcement du potentiel de croissance, à la création d'emplois et à la résilience économique, sociale et institutionnelle⁵ ; et c) à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, « devraient obtenir le score le plus élevé de l'évaluation ». En outre, « Une contribution effective aux transitions verte et numérique devrait également constituer une condition préalable à une évaluation positive » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : 24). En effet, chaque PRR devra inclure un minimum de 37 % de dépenses liées au climat et un minimum de 20 % liées au numérique. En revanche, aucun objectif explicitement « social » n'a été inclus dans le règlement relatif à la FRR sur lequel se sont accordés le Conseil et le PE. Cette absence d'objectifs sociaux explicites a perduré malgré la demande du Conseil EPSCO de fixer des objectifs sociaux, notamment dans le contexte du plan d'action du socle. Pour sa part, la Plateforme sociale, avait demandé « l'inclusion d'une affectation de 25 % à l'investissement social, ainsi que le retour de la mise en œuvre du Fonds social européen au premier plan du Semestre européen⁶ » (Social Platform 2020a).

La stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable (ASGS – *Annual Sustainable Growth Survey*) souligne les raisons pour lesquelles les décideurs politiques nationaux

5. Le règlement relatif à la FRR définit la « résilience » comme « la capacité à faire face à des chocs économiques, sociaux et environnementaux ou à des changements structurels durables de manière équitable, durable et inclusive » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : art. 2 § 5).

6. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/Call-to-reinforce-the-social-dimension-of-the-European-Semester-the-RRF-and-the-NRRP.pdf>

et européens ont convenu que le Semestre et la FRR devaient devenir « intrinsèquement liés » (Commission européenne 2020a : 14) : le Semestre apporte un cadre bien établi (c'est-à-dire prévisible et englobant) pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi afin d'orienter l'Union et les États membres dans les défis de la reprise et de la double transition (Commission européenne 2020a : 5). Le Semestre offre d'importants avantages en termes d'information et de signaux permettant d'identifier des domaines prioritaires lors de l'élaboration des PRR, qui recouvrent une grande diversité d'initiatives politiques, alors même que les délais pour l'identification des agendas de réforme nationaux complexes et à multiples facettes sont très serrés. Comme l'ont fait valoir certaines personnes interrogées, en s'appuyant sur les outils et les pratiques du Semestre, les États membres ont une chance d'établir des priorités de réforme et d'investissement « correctes » dès le début, notamment en raison de la nature ponctuelle de la formulation des PRR (entretiens COM5, UET2, MPE1 ; voir également Moschella 2020 : 9 ; 20). Il convient de noter que le fait que *toutes* les CSR soient jugées pertinentes ajoute encore au défi : les PRR sont censés être cohérents avec de multiples priorités, ce qui rend difficile pour la Commission de piloter les réformes et les investissements prévus (entretiens COM6 ; EMCO2, SYNDIC2, FN4, FN5). Ainsi, plutôt que d'inventer un système totalement nouveau pour traiter la coordination macroéconomique et les évaluations par pays, la Commission a préféré recourir aux instruments développés dans le cadre du Semestre européen.

1.3 Gérer la reprise de l'UE : la Commission européenne en *pole position*

Les documents de l'UE susmentionnés donnent une vue d'ensemble de la manière dont la FRR est gérée en termes de procédure. La mise en œuvre de la FRR et la coordination du Semestre sont pilotées de manière centralisée au sein de la nouvelle task force pour la reprise et la résilience (RECOVER), créée en août 2020 au sein du Secrétariat général de la Commission européenne (SECGEN). Travaillant en étroite collaboration avec la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), la task Force rend compte directement au Président de la Commission. Un rôle formel a été attribué au Comité économique et financier (CEF), même si la plupart des délibérations ont lieu dans les organes « techniques » préparatoires du Conseil (Coreper II). La Commission est censée demander l'avis du CEF, qui a le droit d'activer un « frein d'urgence » si un État membre n'a pas atteint les étapes (liées à des réalisations qualitatives) et les objectifs (liés à des résultats quantitatifs) fixés dans son PRR – qui constituent la base de l'évaluation des demandes de paiement. Dans cette éventualité peu probable, le Conseil européen est susceptible d'être saisi de la question.

Si le frein d'urgence peut théoriquement ralentir le déboursement des fonds, d'aucuns affirment que la FRR « a placé [la Commission européenne] aux commandes pour piloter et contrôler l'utilisation des fonds » (Corti et Núñez Ferrer 2021 : 4). Une personne interrogée l'a confirmé : Les États membres « devront s'appuyer fort, très fort, sur la Commission », car les petits pays, en particulier, « auront des difficultés à véritablement contester l'évaluation de la Commission » (entretien COM6), et ce notamment parce que la réalisation satisfaisante des étapes et des objectifs constituera la clé pour débloquer l'argent (entretiens FN6, FN7, COM11). Il semblerait en effet

qu'en a) encourageant les États membres à « interagir étroitement avec ses services afin que les projets de plan puissent être examinés à un stade précoce » (Commission européenne 2020a : 15) ; et b) fournissant aux États membres des orientations (initiales et actualisées) sur la meilleure façon de présenter leurs plans de reprise et de résilience (Commission européenne 2020b et 2021a), la Commission a immédiatement relevé le gant dans un nouveau contexte où elle fait bien plus que gérer la mise en œuvre pratique de la gouvernance de la FRR. La Commission peut désormais lever des fonds et mener une politique économique supranationale, tandis que des évaluations négatives de sa part (ou la menace de celles-ci) peuvent bloquer leur décaissement. Certains pourraient faire valoir qu'une évaluation négative est très peu probable, dans la mesure où toutes les parties concernées souhaitent que la FRR soit un succès (et veulent dépenser l'argent sans délai). Les « quatre frugaux » ont toutefois commencé par critiquer le déboursement des fonds sans une certaine forme de contrôle et d'équilibre. La Commission devra rester sensible à ces pressions opposées (Lofven 2020 ; Verdun 2022).

Ce dispositif institutionnel de gestion de la FRR a suscité de nombreuses inquiétudes parmi les acteurs institutionnels européens et les acteurs sociaux. Nombre de nos interlocuteurs se sont inquiétés au sujet a) de l'inclusion des acteurs des affaires sociales et b) de la prise en compte des priorités sociales dans les décisions clés de la FRR. L'inquiétude portait dans un premier temps sur le fait que les gains progressivement obtenus au cours des cycles précédents du Semestre avaient été abandonnés lors de la mise en place initiale de la FRR. Cependant, à la fin de l'année 2020, le vent a tourné, et divers acteurs sociaux institutionnels de l'UE ont réussi à se faire entendre à nouveau dans le cadre du Semestre, et à travers lui, dans la FRR. Comme nous l'expliquons plus en détail dans la section 3.3 ci-dessous, l'implication des parties prenantes sociales (partenaires sociaux et organisations de la société civile) a été insuffisante, en particulier au niveau national.

2. Adaptations temporaires du Semestre européen à la FRR : la gouvernance économique de l'UE « en pause » ?

Comment l'inclusion du Semestre dans la FRR a-t-elle modifié la coordination des politiques économiques en 2020-2021 ? Certains aspects du Semestre n'ont pratiquement pas été affectés, tandis que d'autres ont été suspendus en raison de la pandémie. Lorsque des changements ont été mis en œuvre, il n'était pas toujours évident pour les parties prenantes de déterminer si c'était de manière temporaire avant un retour aux processus habituels ou s'il s'agissait d'une rupture avec les pratiques antérieures.

2.1 Continuité : le paquet d'automne du Semestre 2020

Ce qui n'a pas changé, c'est que la Commission européenne a publié son paquet d'automne du Semestre, comme prévu, le 18 novembre 2020, en l'appuyant, comme d'habitude, sur ses prévisions économiques de l'automne 2020. Ce paquet comprend les *avis sur les projets de plans budgétaires* (DBP – *Draft Budgetary Plans*) des États

membres de la zone euro pour 2021 et la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (Commission européenne 2020c), adoptée par le Conseil en janvier 2021. Le paquet d'automne fournit des orientations politiques sur les priorités à court terme que les États membres de la zone euro devraient poursuivre dans leur PRR pour faire face à la pandémie.

Le paquet d'automne du Semestre comprend également le *rapport sur le mécanisme d'alerte* (RMA), qui constate un accroissement des risques de déséquilibre dans les douze États membres qui connaissaient déjà des déséquilibres avant la pandémie de Covid-19. Le paquet contient également une proposition de *rapport conjoint sur l'emploi* (RCE), qui montre que les groupes les plus durement touchés par la crise du Covid-19 sont les jeunes – qui représentent une part importante des travailleurs atypiques et indépendants – ainsi que les femmes. Grâce à son analyse approfondie, le RCE a aidé les États membres à identifier les domaines prioritaires de réformes et d'investissements à inclure dans leur PRR.

La *surveillance multilatérale* entre les États membres, qui constitue l'une des pierres angulaires, lentement élaborées, du Semestre, s'est poursuivie dans les mois qui ont suivi l'annonce de la FRR en mai 2020, même si c'est par le biais d'une procédure essentiellement écrite au vu des circonstances (pandémiques) difficiles. Si l'accent a été mis sur le dialogue bilatéral entre la Commission et les États membres au sujet des réformes et des investissements proposés dans le cadre de la FRR, existait « une intention claire de ne pas perdre ce qui avait été construit en termes de surveillance multilatérale au cours des années précédentes » (entretien CPS1). Les examens par les pairs organisés dans le cadre du « programme d'apprentissage mutuel » de la stratégie européenne pour l'emploi et de ceux relatifs à la protection sociale et à l'inclusion sociale (CPS) se sont poursuivis, même si les parties prenantes semblent y avoir disposé d'un rôle moins important (OSC3).

2.2 Transformation temporaire : la fin du Semestre tel qu'on le connaît

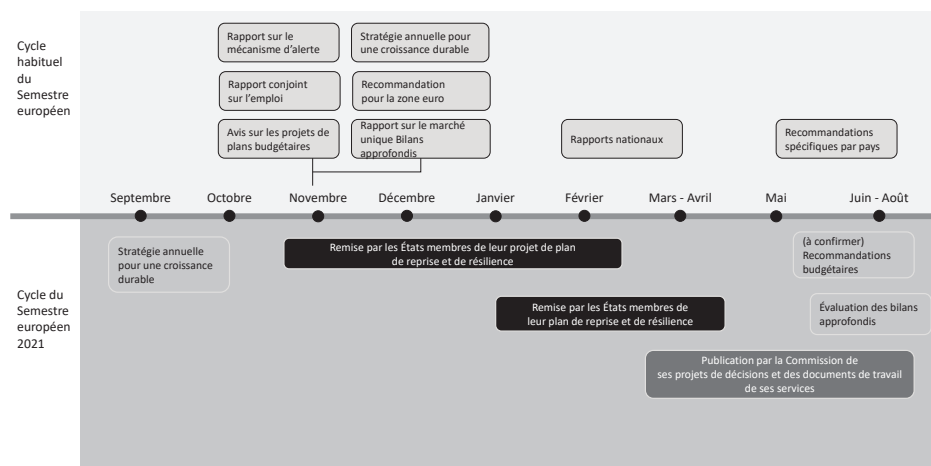
Certaines autres composantes du Semestre, en revanche, ont été transformées très rapidement, en vue de les aligner sur la FRR. Par conséquent, nombre de nos interlocuteurs ont estimé que des aspects clés du Semestre étaient « en pause », « gelés » ou « en suspens », tandis que d'autres ont parlé d'un « allègement » ou d'une « rationalisation » (entretiens COM5, COM6, CPS1, SYNDIC2) du Semestre, qui permet de réduire la charge de rapportage pour les administrations nationales et européennes, de maintenir la cohérence des messages clés émanant de l'UE et d'acheminer le plus rapidement possible les financements vers les États membres. Par exemple, la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable (ASGS) a été publiée deux mois plus tôt que prévu (en septembre 2020 – voir également le graphique 1), sans l'implication habituelle des acteurs sociaux au niveau national ou européen. Cette absence de consultation a provoqué des tensions notamment avec les partenaires sociaux européens (entretiens COM4, SYNDIC1, BUSINESS), car il en a pris beaucoup par surprise. Comme montré ci-dessus, le document a été transformé en orientations stratégiques destinées aux États membres pour la mise en œuvre de la FRR (Commission européenne 2020a).

Un changement encore plus important concerne les *rappports nationaux*, qui n'ont pas été adoptés par la Commission européenne en 2021, en l'absence du « paquet d'hiver » du Semestre : comme principaux documents analytiques de référence du Semestre (constituant également la base des CSR annuelles), les rapports nationaux ont été remplacés par les évaluations des PRR que la Commission a effectuées au cours de l'été 2020 (projets de plans) et le 30 avril 2021 (plans définitifs), même si la grande majorité d'entre eux les ont remis plus tard. Les évaluations ont été publiées, par lots échelonnés⁷, sous la forme de documents de travail des services de la Commission, en même temps que les propositions de la Commission concernant les décisions d'exécution du Conseil⁸.

Le graphique 1 compare la chronologie du cycle du Semestre européen 2021 avec le cycle habituel.

Au vu des circonstances liées à la pandémie de Covid-19, le changement le plus notable dans le cycle du Semestre 2021 réside dans le fait qu'aucune nouvelle recommandation par pays (CSR) n'a été émise à l'intention des États membres présentant un PRR, sauf sur les questions budgétaires dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁹. Pour 2021, toutes les CSR antérieures restent valables et sont censées orienter les

Graphique 1 Aligner les timings : le cycle 2021 du Semestre européen



Source: Commission européenne (2021b).

7. En fonction des arrivées respectives des plans de reprise et de résilience et de la finalisation des évaluations de la Commission.
8. Pour l'évaluation par la Commission des plans de reprise et de résilience, voir : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en
9. La clause dérogatoire générale reste en place aussi longtemps qu'elle est jugée nécessaire pour permettre aux États membres de mettre en œuvre des mesures visant à contenir l'épidémie de coronavirus et à atténuer ses conséquences négatives sur le plan socio-économique.

réformes et les investissements proposés par les États membres dans leur PRR. Dans la pratique, cependant, ce processus a ses limites : comme l'a souligné la Cour des comptes européenne (2020) dans son avis sur le PRR, « dans certains cas, les CSR traitent de plusieurs questions à la fois et manquent généralement de clarté en matière de délais et de coûts ». On peut s'attendre à ce que les États membres s'efforcent de dépenser les nouveaux fonds selon leurs préférences nationales, tandis que la Commission cherchera à s'assurer que chaque PRR contienne les dépenses requises liées au climat (37 %), à la transition numérique (20 %) et aux politiques sociales et d'emploi (c'est-à-dire liées au plan d'action sur le socle européen des droits sociaux). Une première analyse des PRR confirme en effet que les priorités en matière de dépenses ont été étroitement liées au dernier cycle de CSR dans plusieurs États membres (Corti *et al.* 2021 ; Pilati 2021). Plusieurs des personnes interrogées ont également souligné que le plan d'action a été publié trop tard pour avoir un impact sur les objectifs de la FRR que le PE avait obtenus lors des négociations sur le règlement (voir section 1.4) : en l'absence d'objectifs sociaux quantitatifs, les États membres semblent avoir eu les coudées très franches pour décider dans quelle mesure ils souhaitent également investir dans des réformes et des investissements sociaux.

Les recherches actuellement menées par Eihmanis (2021) laissent cependant penser que la Commission européenne a fait un usage stratégique de la FRR pour faire pression en faveur de réformes sociales structurelles à long terme (et peut-être pour développer les États-providence insuffisants ?), sur la base de CSR déjà anciennes, par exemple en matière de soins de longue durée et de soins de santé dans les pays baltes, caractérisés par le libéralisme économique¹⁰. En Lettonie, par exemple, la Commission européenne semble avoir poussé à l'augmentation du revenu minimum garanti : le document de travail des services de la Commission analysant le PRR letton stipule que

« malgré la récente augmentation en 2021, le revenu minimum garanti reste nettement inférieur au seuil de pauvreté et qu'il manque d'un mécanisme d'indexation clair. En conséquence, la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale et l'écart de pauvreté restent importants. L'inégalité des revenus est associée à l'inégalité d'accès aux soins de santé, ce qui pose beaucoup plus de problèmes aux groupes à faible revenu, qui ne peuvent pas se payer des soins de santé privés » (Commission européenne 2021c : 10).

Une autre illustration des changements en cours concerne les acteurs impliqués dans le Semestre et la FRR. Tant la Confédération européenne des syndicats (CES) que la Plateforme sociale se sont inquiétées du manque d'implication des acteurs sociaux dans la conception et l'adoption des PRR (Social Platform 2020b). Elles ont fait remarquer qu'au niveau national, c'étaient les Premiers ministres, les ministres des Finances et les ministres responsables de la politique de cohésion qui dirigeaient principalement le processus décisionnel relatif aux PRR (alors que les précédents programmes nationaux de réforme étaient de nature essentiellement bureaucratique). Par conséquent, les acteurs sociaux, y compris les représentants de la société civile, ont dû développer de

10. Quelque chose de très similaire s'est produit lors de la mise en œuvre du programme de soutien à la balance des paiements (BdP) pour la Lettonie (Eihmanis 2018 et correspondance privée avec Edgars Eihmanis).

nouveaux réseaux nationaux et européens – une entreprise réclamant plus de temps que ne le permettaient les délais serrés de l'instrument à peine créé (entretiens BUSINESS, COM9, OSC1, OSC3, CESE, FN 4, FN5, SYNDIC2). Cette situation a, à son tour, incité de puissants lobbyistes des industries à tenter d'influencer la rédaction du règlement relatif à la FRR (entretien avec MEP2), tandis que le Parlement européen a examiné de près le rôle des quatre grands cabinets de consultance (*Big Four*) dans l'offre d'une « assistance technique » aux États membres pour préparer les réformes structurelles.

3. La facilité de reprise : des acteurs sociaux en quête stratégique d'une place à la table des négociations

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, après le Conseil européen de l'été 2020, des inquiétudes sont nées quant au fait de savoir si les acteurs traditionnellement impliqués dans le Semestre feraient encore partie de la nouvelle coordination des politiques macroéconomiques. *Les acteurs sociaux allaient-ils éventuellement avoir un moindre rôle à jouer ?*

3.1 Les craintes initiales : le territoire des affaires sociales (à nouveau) contesté

Presque toutes les personnes que nous avons interrogées (par exemple, COM2, COM3, COM4, COM7, OSC1, EMCO1, SYNDIC1, FN1, FN5, CPS1) ont expliqué que, dans les premières semaines qui ont suivi la décision de lancer la FRR, les « acteurs des affaires sociales » ont eu le sentiment d'avoir perdu une grande partie de la voix au chapitre qu'ils avaient acquise lentement mais sûrement par la « socialisation ¹¹ » du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2018). Il est toutefois important de noter que plusieurs des répondants ont souligné que, selon eux, la mise à l'écart des acteurs sociaux ne résultait pas d'une décision délibérée de les exclure, mais plutôt d'une « politique de crise » et d'une « improvisation » dans une situation de « tempête sur tous les fronts » lors de laquelle « tout se passait en même temps » (entretiens COM4, FN4, FN5). Le fait que le « territoire » gagné par les acteurs des affaires sociales au cours de la dernière décennie semble à nouveau contesté est assez frappant, puisque les PRR étaient censés « cont[enir] des mesures visant à renforcer la cohésion sociale et les systèmes de protection sociale » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : 6 §2.3). Cette attention portée aux questions sociales se reflète également dans les PRR approuvés par la Commission (entretien COM9), dont l'analyse montre qu'environ 30% de leurs dépenses totales seront consacrées à la politique sociale (Agence Europe 2021¹²). En d'autres termes, alors que les PRR incluent des investissements sociaux essentiels et des réformes qui sont, pour certains pays, liés à des financements européens sans

11. La socialisation comprend a) une importance croissante des objectifs sociaux dans les orientations politiques du Semestre ; b) une intensification du suivi, de la surveillance et de l'examen des réformes nationales par les acteurs de la politique sociale et de l'emploi de l'UE ; et c) un rôle accru de ces acteurs par rapport à leurs homologues de la politique économique dans la rédaction, l'examen et la modification des CSR (Zeitlin et Vanhercke 2018).

12. La source de ce chiffre de 30 % semble difficile à trouver au moment d'écrire ces lignes (voir Vanhercke *et al.* 2021 pour une analyse plus approfondie).

précédent¹³, les acteurs des affaires sociales ont jusqu'à présent obtenu peu de points d'entrée formels dans le processus décisionnel des PRR.

3.2 Le pouvoir d'agir des acteurs des affaires sociales : mettre un pied dans la porte grâce aux pratiques du Semestre

Malgré l'apparente mise à l'écart des acteurs des affaires sociales, il y a eu des indications, au cours de l'été et de l'automne 2020, que les pratiques institutionnalisées au cours de la dernière décennie s'avèreraient, en fin de compte, assez robustes (voir également Vesan *et al.* 2021). Certaines personnes interrogées ont signalé qu'il y avait eu une tendance à revenir aux pratiques plus « normales » du Semestre à partir de la fin 2020 et du début 2021¹⁴. La plupart des répondants espéraient un retour rapide aux « affaires courantes », même si elles étaient conscientes que des changements essentiels devaient encore être apportés au Semestre (entretiens COM4, COM5, COM11, FN5, FN7, EMCO2, SYNDIC2 et CPS1).

Poussée par le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales (Hubertus Heil) et soutenue en dernier ressort par le ministre des Finances (Olaf Scholz) – membres tous les deux du Parti social-démocrate (SPD) –, la présidence allemande du Conseil de l'UE (juillet-décembre 2020) a joué un rôle central en cherchant à impliquer le Conseil EPSCO dans les décisions relatives à la FRR. Dans leurs conclusions du Conseil du 23 novembre 2020, les ministres des Affaires sociales ont pris la mesure sans précédent d'invoquer explicitement l'article 148 du TFUE. Le Conseil « charge le Comité de l'emploi d'examiner, en vertu de l'article 148, paragraphes 3 et 4, du TFUE et à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, la mise en œuvre des politiques pertinentes des États membres, telles qu'elles sont exposées dans leurs programmes nationaux de réforme, *y compris* leurs plans pour la reprise et la résilience, de coopérer avec le comité de la protection sociale lorsqu'il y a lieu, ainsi que d'informer le Conseil de cet examen » (Conseil de l'UE 2020 : §20 ; c'est nous qui soulignons). En soulignant que les plans de reprise et de résilience font *partie* des programmes nationaux de réforme – que le Comité de l'emploi (EMCO) et le Comité de la protection sociale (CPS) ont examinés par le passé –, le Conseil EPSCO essaye clairement de marquer de son empreinte ces documents stratégiques. Par conséquent, le secrétariat de l'EMCO – qui est assuré par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (DG EMPL) de la Commission européenne – a profité de l'examen annuel et de la mise à jour de ses activités de surveillance multilatérale pour assurer une place à l'EMCO, en collaboration avec le CPS, dans le processus de la FRR (pour une analyse détaillée, voir Vanhercke et Verdun 2021). Il reste à voir si ces comités, et par extension le Conseil EPSCO, seront en mesure d'avoir un impact réel sur la nouvelle architecture de gouvernance.

13. Pour des États membres comme la Bulgarie et la Croatie, la contribution financière sera supérieure à 10 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que pour au moins cinq autres pays, l'apport sera compris entre 5 et 10 %.

14. En novembre 2020, le Conseil EPSCO a appelé la Commission à « proposer des dispositifs appropriés en vue de revenir dans les meilleurs délais à un Semestre européen à part entière, y compris pour ce qui est de sa gouvernance » (Conseil de l'UE 2020 : §19). La stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable (novembre 2021) définira le cadre de gouvernance du prochain cycle du Semestre européen, qui s'éloignera probablement du Semestre standardisé de la dernière décennie, compte tenu du fait que la FRR a une signification très différente, en termes de budget et de calendrier, selon les pays.

Le rôle du commissaire à l'Emploi et aux Droits sociaux (Nicolas Schmit) et de son administration – la DG EMPL – qui était auparavant un acteur clé du « noyau » du Semestre, composé de quatre DG de la Commission européenne (Zeitlin et Vanhercke 2018), semble avoir été considérablement élargué, en tout cas du point de vue formel. Le commissaire Schmit ne fait pas partie du comité directeur du plan de relance européen, ce qui fait que son cabinet n'a formellement pas accès au travail interne de la Commission sur ce dossier ¹⁵. Les personnes interrogées au sein de la Commission confirment toutefois que, dans la pratique, le SECGEN et la DG ECFIN travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues de la DG EMPL – par exemple, dans les « Équipes pays RECOVER ECFIN » composées (malgré leur nom) de fonctionnaires de la Commission issus de différentes DG. La DG EMPL participe également aux réunions bilatérales « techniques » avec les États membres, même si elles sont présidées par des homologues de RECOVER ou d'ECFIN. La raison en est assez simple : les compétences d'analyse nationale de la DG EMPL (sur les questions de politique sociale et de marché du travail) sont nécessaires pour évaluer les importantes parties « sociales » des PRR des États membres. L'efficacité de ce type de coopération, et la capacité de la DG EMPL à retrouver sa voix au chapitre dans le processus, dépendront largement des procédures de mise en œuvre et de suivi *ad hoc* du PRR.

Le savoir-faire de la DG EMPL en matière de gestion de la politique de cohésion de l'UE (par le biais des Fonds européens structurels et d'investissement, ESIF) devrait donner à la direction des Affaires sociales un poids supplémentaire sur les PRR. En vertu de l'article 28 du règlement relatif à la FRR, ceux-ci sont négociés (entre la Commission et les États membres) dans un ensemble cohérent (en termes de planification et d'exécution) qui comprend, entre autres, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et les programmes opérationnels du Fonds de cohésion.

3.3 Consultation des parties prenantes dans le cadre de la FRR : le verre est-il à moitié vide ?

Les orientations initiales de la Commission européenne en matière de FRR (2020b) stipulent qu'il « sera essentiel que les États membres s'engagent dès que possible dans un large dialogue politique incluant les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes concernées pour préparer leurs plans de reprise et de résilience ». La version finale du règlement relatif à la FRR va encore plus loin et exige :

« en vue de la préparation et, le cas échéant, de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, une *synthèse du processus de consultation*, mené conformément au cadre juridique national, des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux, des organisations de la société civile, des organisations de la jeunesse et d'autres parties prenantes concernées, ainsi que de *la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte* dans le plan

15. Le comité directeur est composé des trois vice-présidents exécutifs – Margrethe Vestager, Valdis Dombrovskis et Frans Timmermans – et du commissaire à l'Économie, Paolo Gentiloni.

pour la reprise et la résilience » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021 : article 18 §4.q, c'est nous qui soulignons).

Ces exigences plutôt détaillées contrastent avec les termes plus généraux relatifs à la consultation des parties prenantes en vigueur pour le Semestre européen depuis 2011. Le règlement (UE) n° 1175/2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (Parlement européen et Conseil de l'UE 2011) stipulait que « Les parties prenantes concernées, en particulier les partenaires sociaux, devraient être associées dans le cadre du Semestre européen, sur les principales questions politiques, le cas échéant, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux » (article 2a, §4).

La présidence allemande du Conseil de l'UE et le PE, co-législateurs du règlement relatif à la FRR, ont tous deux joué un rôle important pour garantir que les parties prenantes seraient entendues dans la FRR – du moins sur papier (entretiens MEP1, FN5). Les exigences du règlement relatif à la FRR mentionnées ci-dessus vont au-delà du règlement de 2011 relatif au Semestre à deux égards importants. Premièrement, il est demandé aux États membres non seulement de fournir « une synthèse du processus de consultation », mais aussi de rendre compte de « la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte dans le plan pour la reprise et la résilience ». Deuxièmement, alors que le règlement de 2011 ne mentionne que les « partenaires sociaux », le règlement relatif à la FRR prend en compte un groupe beaucoup plus large de parties prenantes, notamment les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile (OSC), les organisations de jeunesse et d'autres parties prenantes concernées (Parlement européen et Conseil de l'UE 2021). Nos interlocuteurs ont souligné que, même si les effets pratiques de la clause de consultation du règlement relatif à la FRR semblent jusqu'à présent très limités (notamment parce qu'elle ne constitue pas un critère d'évaluation des PRR), cette clause doit être considérée comme un important pas en avant. Elle est susceptible d'offrir une base juridique aux parties prenantes pour obtenir un rôle dans le suivi et la mise en œuvre du PRR (entretiens BUSINESS, SYNDIC1, SYNDIC2, SYNDIC3, OSC1), même si d'autres émettent de sérieux doutes à cet égard (OSC2, OSC3).

Ces exigences en matière de consultation sont « plus nombreuses que ce qui a été réalisé au cours du Semestre » (interview SYNDIC2), même si une forte opposition du Conseil et de la Commission a empêché une formulation plus forte de cette exigence. Par exemple, le règlement relatif à la FRR (art. 18 §4.q) fait référence à la consultation « conformément aux systèmes juridiques nationaux ». Si l'accent est mis sur la consultation pendant la *préparation* des PRR, en ce qui concerne leur *mise en œuvre*, un résumé du processus de consultation n'est requis que « le cas échéant ». En même temps, ils soulignent que la formulation est flexible (par exemple, la manière dont la consultation doit être organisée est laissée ouverte), ce qui permet un mélange de rapidité et d'adaptation des PRR aux différentes configurations nationales : tous les États membres n'ont pas institutionnalisé de la même manière les rôles des partenaires sociaux et des autres parties prenantes (interviews BUSINESS, COM9, SYNDIC1, SYNDIC3). La réponse à la question de savoir si cette nouvelle clause du règlement relatif à la FRR aura des

effets pratiques dépend des canaux dont disposaient déjà les partenaires sociaux et autres parties prenantes pour influencer les différentes étapes des cycles précédents du Semestre (voir Sabato 2020).

Profitant de cette nouvelle opportunité, la CES a commencé à informer ses affiliés sur les « points d'entrée » les plus appropriés pour les organisations syndicales nationales dans la FRR et a mis à jour sa « boîte à outils Semestre 2.0 » afin d'inclure un « outil de surveillance en temps réel » (RTMT – *Real Time Monitoring Tool*) permettant de suivre l'implication des syndicats dans la rédaction et la mise en œuvre des PRR¹⁶ et de dénoncer la faible place laissée aux syndicats par les gouvernements nationaux dans la rédaction des PRR (la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ont par exemple été montrées du doigt¹⁷). Plusieurs OSC européennes (par exemple, Civil Society Europe¹⁸, le réseau ERGO¹⁹, le Réseau social européen (RSE²⁰) et Eurodiaconia²¹) ont adopté une approche similaire : ils ont produit des notes d'orientation à destination de leurs membres et partenaires nationaux, afin d'améliorer leur compréhension de la FRR et des procédures à suivre, et d'encourager leur participation proactive. L'implication de ces OSC européennes elles-mêmes dans le processus de la FRR semble toutefois avoir été minime : « notre consultation a été inexistante, *ad hoc* par endroits, parfois forte mais le plus souvent faible » (entretien OSC1). Une autre personne interrogée confirme cet avis : « au niveau de l'UE, je ne pense pas qu'il y ait eu un quelconque engagement avec la société civile [...]. Je ne pense pas qu'il y ait même eu une tentative de prétendre que nous étions impliqués » (entretien OSC2). Ce point de vue est confirmé par un autre répondant issu de la société civile : « la Commission n'a participé aux réunions que lorsque nous avons frappé à la porte pour faire part des préoccupations de nos membres. Il semble qu'elle souhaitait obtenir des informations de la part de nos membres pour savoir si [et comment] ils étaient impliqués dans le processus national de la FRR » (entretien OSC3).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le manque d'implication des OSC dans la FRR : le calendrier serré, la mise à l'écart relative de la DG EMPL combinée au manque de liens bien établis (surtout par rapport aux acteurs syndicaux et patronaux) avec le SECGEN et ECFIN, et les nombreux changements de procédure survenus dans le cycle du Semestre 2021. D'autres facteurs explicatifs sont à chercher dans le fait que le dialogue social a des fondations institutionnelles plus solides que le dialogue civil, et dans la capacité limitée (ressources humaines) des OSC à s'engager de manière significative dans le

16. Real Time Monitoring Tool (RTMT) de la CES : <https://est.etuc.org/index.php>. La CES a dressé une première liste de pays où, sur la base de l'expérience du Semestre, les syndicats risquent de ne pas être impliqués dans la FRR. La CES soutiendra activement ces pays.

17. Site Internet de la CES sur la reprise et l'investissement : https://est.etuc.org/?page_id=42

18. Notes d'orientation pour les organisations de la société civile afin qu'elles s'engagent auprès des autorités nationales dans la préparation des plans nationaux de relance et de résilience de l'UE, décembre 2020. https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/01/Guidance-Note-for-CSOs-to-engage-with-the-National-Recovery-and-Resilience-Plans_updated-1.pdf.

19. <https://ergonetwork.org/2021/02/support-note-on-engaging-with-the-national-recovery-and-resilience-plans-nrrps-2021/>.

20. Le RSE a remplacé son groupe de référence relatif au Semestre par un groupe de travail sur le financement de l'UE et a organisé des réunions entre ses membres et la Commission européenne : l'idée était d'impliquer la Commission de cette manière, compte tenu de son intérêt à découvrir ce qui se passe au niveau national.

21. <https://www.eurodiaconia.org/2021/05/national-recovery-and-resilience-plans-where-are-the-roma/>

processus. En outre, le processus de planification des PRR s'est déroulé principalement au niveau national, ce qui a donné moins de chances de s'exprimer aux organisations de coordination au niveau de l'UE (entretiens OSC1, OSC2, OSC3).

Le délai entre la première formulation des PRR et leur soumission officielle (à partir d'avril 2021) a-t-il effectivement ouvert une fenêtre d'opportunité aux acteurs sociaux et économiques pour s'engager sur le contenu des projets de PRR ? La CES (2021) a déjà annoncé que, malgré les progrès formels réalisés, elle continuera à plaider en faveur d'une règle contraignante pour des consultations plus structurées, en vue de la réforme tant attendue de la gouvernance économique de l'UE. Comme l'ont souligné plusieurs personnes interrogées, le processus de consultation a été largement déterminé par la culture de consultation des partenaires sociaux (du moins dans certains États membres), et dans une moindre mesure des OSC (entretiens FN5, OSC1, OSC2, OSC3). Cette situation s'explique en partie par le fait que ces consultations se sont déroulées dans un contexte de « gestion de crise » où la rapidité d'action pour faire face aux conséquences de la pandémie était de la plus haute importance.

L'implication des acteurs sociaux nationaux dans le cycle du Semestre 2021 et, par conséquent, leur impact global sur la FRR seront très probablement limités. S'appuyant sur une enquête menée à l'échelle de l'UE en janvier 2021, le Comité économique et social européen (CESE) a conclu que des processus formels de consultation des partenaires sociaux et des OSC sur les PRR avaient effectivement eu lieu : si certains mécanismes étaient nouveaux, « certains États membres ont également recouru aux mécanismes mis en place à des fins de consultation dans le cadre de la procédure ordinaire du Semestre européen » (§4.1.2)²². Le CESE a estimé que, dans la plupart des États membres, les processus de consultation des acteurs sociaux « sont loin d'être satisfaisants au regard des revendications justifiées de la société civile et même au regard des dispositions du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience » (CESE 2021, §5.1), même s'il reconnaît « les progrès accomplis par rapport aux procédures habituelles du Semestre européen » (*ibid.*, §1.8). Sans surprise, le rapport du CESE constate également que « la participation des partenaires sociaux se déroule sur une base plus structurée, institutionnalisée et permanente alors qu'en revanche, les autres organisations de la société civile sont consultées de manière ad hoc et informelle » (*ibid.*, §4.2.1), même si certaines OSC nationales proactives (pour la plupart de grande taille) (par exemple en Italie, au Portugal et en Espagne) se sont présentées comme des réceptacles des fonds, obtenant un financement important de la FRR (entretien avec OSC2, OSC3). Dans un avis conjoint, l'EMCO et le CPS (2021 : 14) ont également reconnu que « des préoccupations importantes subsistent en ce qui concerne les aspects pratiques de la consultation des partenaires sociaux en termes de transparence, d'opportunité et de pertinence, ainsi qu'en ce qui concerne son impact réel sur l'élaboration des politiques ».

22. Les mécanismes prennent notamment la forme de la soumission de propositions écrites, de réunions de haut niveau avec les ministres responsables, de l'évaluation de questionnaires spécifiquement conçus et renvoyés et de débats en table ronde entre des représentants du gouvernement et les OSC (CESE 2021 : §4.1.2).

Sur la base des évaluations des PRR par la Commission, une récente analyse « approfondie » de la participation des parties prenantes ²³ produite par le PE (2021) a confirmé que tous les États membres ont entrepris une consultation publique, au moins dans une certaine mesure, pendant la phase de préparation de leur PRR. Toutefois, l'intensité et l'ampleur de cette consultation varient considérablement. Les documents de travail des services de la Commission (STW – *Staff Working Document*) relatifs aux PRR nationaux montrent que de nombreux États membres (dont l'Autriche, la Belgique, la Tchéquie, l'Allemagne, la France, Chypre, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, la Grèce, la Croatie et la Slovaquie) ont fait état d'un processus de consultation assez large. Le nombre d'États membres qui mentionnent que les propositions spécifiques des parties prenantes sont traduites dans les PRR est cependant moindre (voir toutefois l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, Chypre, la Lettonie, le Portugal et la Slovaquie).

Les résultats préliminaires de la recherche en cours d'Eurofound (2021 et 2022) sur l'effectivité de l'implication des partenaires sociaux nationaux (c'est-à-dire leur consultation en temps utile et de manière significative) dans le dialogue social n'incitent pas à un trop grand optimisme : de manière générale, la participation des partenaires sociaux à la rédaction des PRR a été faible ²⁴ dans de nombreux États membres, même dans les pays dotés de structures sociales solides. Les partenaires sociaux n'ont été que marginalement impliqués en Autriche, par exemple (Templ 2021). Sur la base d'entretiens (menés par le réseau d'experts nationaux d'Eurofound, principalement entre mai et juillet 2021) avec pas moins de 143 représentants des partenaires sociaux et des gouvernements nationaux ²⁵, l'agence européenne n'a évalué positivement la qualité²⁶ de la participation que dans les pays nordiques, en Belgique, en Tchéquie et en Espagne et (dans une moindre mesure) en Bulgarie, à Chypre et en France. Tous les autres pays n'ont enregistré qu'une participation de « faible qualité » de la part des partenaires sociaux, marquée par des lacunes et des insuffisances en matière de rapidité et d'utilité (manque de feedback) de la consultation au cours de ce cycle exceptionnel de 2021 : structure complexe de la FRR ; autorité nationale différente en charge du processus ; diversité des mécanismes, y compris les plateformes de consultation électronique (Eurofound 2021 ; pour une analyse détaillée de la nécessité d'une participation de qualité à la FRR, voir Vanhercke *et al.* (2021).

-
23. Définis comme les organes compétents au niveau de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales compétentes, les partenaires sociaux, les OSC, les organisations de jeunesse et les autres parties prenantes concernées, conformément au règlement relatif à la FRR.
 24. Eurofound a examiné la participation spécifique des partenaires sociaux à 217 mesures politiques pertinentes dans les PRR nationaux.
 25. Entretiens avec 60 représentants syndicaux, 48 représentants d'organisations patronales et 35 représentants du gouvernement.
 26. La qualité de la participation est mesurée à l'aide de quatre indicateurs principaux basés sur les évaluations des partenaires sociaux et des autorités nationales : a) le temps alloué à la consultation ; b) le degré de consultation, entendu comme la possibilité pour les partenaires sociaux de contribuer à l'élaboration du PRR et de recevoir un retour de la part du gouvernement ; c) l'égalité entre les deux bancs des partenaires sociaux lors de la consultation ; et d) la transparence et la visibilité des contributions apportées par les partenaires sociaux, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les PRR incluent un résumé du processus de consultation et des points de vue des partenaires sociaux.

Plusieurs des représentants syndicaux interrogés dans le cadre de cette étude ont néanmoins dit avoir le sentiment que les fonctionnaires européens (des différentes DG de la Commission européenne) étaient en fait plus réceptifs qu'auparavant aux questions sociales et aux opinions des acteurs sociaux. Ces consultations ont eu lieu à différents niveaux de la Commission européenne – du plus haut niveau (les commissaires eux-mêmes) aux responsables des bureaux nationaux (entretien COM9). Un représentant syndical a estimé qu'il était « difficile de se souvenir d'un tel niveau d'implication des hauts fonctionnaires de la Commission auparavant, dans un cycle du Semestre ou une réunion physique » (entretien SYNDIC3). Plusieurs ont souligné que ce changement a commencé sous la Commission Juncker (voir également Sabato 2020). La culture des réunions en ligne qui a marqué la période 2020-2021 a encore facilité l'accès et les consultations – avec un plus large éventail de DG de la Commission européenne et davantage de hauts fonctionnaires. Cette situation a été mise à profit par les représentants des partenaires sociaux (entretiens BUSINESS, COM9, SYNDIC1, SYNDIC2, SYNDIC3). Il convient toutefois de noter que plusieurs de nos interlocuteurs ont suggéré que ces efforts de sensibilisation et ces réunions manquaient souvent de contenu réel et n'impliquaient pas les OSC consultées lors des précédents cycles du Semestre (entretiens OSC1, OSC1, CS02, CS03).

En d'autres termes, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir que cette participation se traduise en pratique opérationnelle et ne soit pas simplement « une sorte de rituel » (entretien SYNDIC2 ; Moschella 2020 : 20-21). Reste à savoir si et comment les acteurs sociaux s'impliqueront dans le suivi et la mise en œuvre de la FRR. Il convient de noter que, selon le Parlement européen (2021 : 3), plusieurs États membres (par exemple, le Danemark, l'Irlande, la Croatie, le Luxembourg et l'Autriche) n'ont fourni aucune information sur la manière dont les parties prenantes seraient impliquées ou consultées pendant la mise en œuvre de la FRR. Seuls quelques États membres (par exemple, la Belgique, Chypre et la Grèce) ont pris l'engagement général de maintenir les contacts avec les partenaires sociaux et la société civile pendant la phase de mise en œuvre. Le Parlement européen aura donc un rôle important à jouer à cet égard, notamment dans le cadre du nouveau « dialogue sur la reprise et la résilience » qui se tient tous les deux mois entre le PE et les commissaires Dombrovskis et Gentiloni : cela permettra d'impliquer fréquemment le PE dans le processus, même si le dialogue n'accorde aucun pouvoir contraignant au PE.

4. Carottes et bâtons : durcir le Semestre ?

Le lien entre la FRR et le Semestre est susceptible de donner une importance nouvelle à ce dernier. Il se pourrait bien, en effet, que sa nature change fondamentalement : de structure non contraignante de coordination des politiques, il pourrait se transformer en un puissant instrument d'orientation des économies des États membres (Crum 2020 ; van der Veer 2022 ; D'Erman et Verdun 2022). Comme pour le cadre de gouvernance de la FRR, l'appropriation nationale du Semestre pourrait être renforcée en permettant aux États membres d'identifier les objectifs, les étapes et les calendriers pertinents par rapport auxquels les efforts de mise en œuvre seront évalués et en offrant des incitations financières pour les réformes structurelles (c'est-à-dire les réformes mentionnées dans

les CSR). Ces évolutions pourraient accroître la mise en œuvre des CSR, dans la mesure où celles-ci seraient prises plus au sérieux par les États membres et les parties prenantes (entretiens COM9, SYNDIC2, FN6, MEP1 ; voir également Moschella 2020 ; Wieser 2020).

Vu que le nombre total de CSR sociales (implicites et explicites) pour la période 2020-2021 est le plus élevé jamais enregistré (environ 80 % de plus que d'habitude²⁷), ce lien avec les PRR devrait, en principe, fournir à la Commission et aux parties prenantes nationales une nouvelle occasion de manier les « bâtons » des CSR passées et les « carottes » d'un financement important – également en matière de politiques sociales et de marché du travail. La FRR « revalorise » ainsi le Semestre, en ce sens qu'elle offre des incitants financiers en échange d'un ensemble cohérent d'investissements publics et de réformes (potentiellement douloureuses), donnant ainsi aux gouvernements européens des moyens supplémentaires pour surmonter la résistance institutionnelle nationale face aux outils et recommandations du Semestre. Le syndicat allemand DGB a récemment fait état de son impression qu'avec les nouvelles règles, semblait s'appliquer le principe « argent contre réformes », ce qui pourrait encore exacerber le ressenti d'un manque de légitimité de la gouvernance économique de l'UE (DGB 2021).

Le suivi de la mise en œuvre des PRR est coordonné conjointement par la task force Reprise et résilience (RECOVER) au sein du Secrétariat général et de la DG ECFIN. En outre, la DG REFORM²⁸ nouvellement créée fournit – aux États membres qui en font la demande – un soutien technique approfondi pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PRR, notamment en encourageant la transposition à plus grande échelle des politiques existantes et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et au sein de ceux-ci (entretiens COM8, COM11). *Ces organismes disposent-ils des capacités techniques et des ressources humaines nécessaires pour assurer le suivi et la mise en œuvre, compte tenu également du risque de pressions politiques sur la Commission ?* La pression à convenir du caractère positif de la mise en œuvre est en effet susceptible d'être importante (Wieser 2020 : 8). Vu que l'EMCO, le CPE et le CPS sont devenus des acteurs clés dans le suivi, l'examen et l'évaluation des réformes nationales dans le cadre du Semestre (Zeitlin et Vanhercke 2018), il semblerait important de les inclure dans le suivi, aux côtés du Comité économique et financier (CEF). Ils pourraient aider la Commission dans sa tâche de suivi des étapes et des objectifs des PRR (notamment en jugeant si des progrès suffisants ont été réalisés pour justifier un paiement).

Les analystes ont mis en garde contre une précipitation inutile des PRR, qui risquerait d'entraîner un gaspillage et une mauvaise orientation des investissements à long terme : les bons projets sont difficiles à trouver rapidement, et les gouvernements nationaux ont une capacité limitée à canaliser de très grandes quantités d'investissements publics (Alcidi *et al.* 2020 ; Alcidi et Corti, ce volume). L'examen des dépenses et des plans de réforme est loin d'être apolitique et ne peut donc pas se faire de manière mécanique. Selon

27. La prolifération des CSR sociales constitue probablement un effet de la réaction de la Commission européenne à la crise socio-économique déclenchée par Covid-19 (Rainone 2020 : 4).

28. En janvier 2020, la DG REFORM a repris le mandat précédemment exercé par le service d'appui à la réforme structurelle créé en 2015 au sein du SECGEN.

l'un des répondeurs, en finançant certains investissements et réformes, et pas d'autres, l'UE se glisse « dans la peau » des États membres, ce qui peut être « extrêmement compliqué » à gérer (entretiens COM5, COM6). En l'absence d'un mandat de négociation clair, le risque existe que l'UE se retrouve prise dans les débats politiques nationaux – surtout lorsque la conditionnalité des réformes (c'est-à-dire les réformes exigées pour obtenir des prêts ou des subventions) est appliquée à des domaines politiques sensibles –, alors qu'elle ne peut pas rendre compte des conséquences des réformes.

Malgré la date butoir de fin avril 2021, tous les États membres n'avaient pas soumis leurs plans de reprise et de résilience fin 2021²⁹. Les premières évaluations de ces plans (en termes de contribution aux dépenses « vertes », « numériques » et « autres ») ne sont de plus pas faciles à effectuer, car ces plans diffèrent considérablement (voir par exemple Darvas *et al.* 2021). La Commission européenne a néanmoins indiqué qu'elle ferait preuve de souplesse : les États membres auront jusqu'à la mi-2022 pour soumettre leurs plans. Si le calendrier de 2021 a été aligné, ce « cycle exceptionnel » (Commission européenne 2021b) devrait prendre fin lorsque la croissance économique reviendra à la normale. Les institutions de l'UE devront donc décider comment réintroduire leurs délais et procédures habituelles et marquer ainsi la fin progressive de la période exceptionnelle – même si les *Perspectives de l'économie mondiale* publiée par le FMI en automne continuent à évoquer « l'emprise continue de la pandémie sur la société mondiale » (FMI 2021 : xii). À supposer que les choses reviennent à une relative normalité, les spécialistes commencent en effet à se demander quel rôle pourraient jouer les parlements nationaux à l'avenir (Bekker 2021 ; Woźniakowski *et al.* 2021).

Conclusion

Ce chapitre a évalué la gouvernance socio-économique de l'UE en réponse à la crise du Covid-19, en particulier la création et le fonctionnement de la facilité pour la reprise et la résilience. Bien que la nouveauté ait consisté à attirer de nouveaux fonds sur les marchés financiers, des structures institutionnelles plus anciennes ont également été déployées. Pour gérer la FRR, le Conseil européen a utilisé certaines des structures institutionnelles existantes, à savoir le budget de l'UE ainsi que le Semestre. Nous pensons que ce dernier a servi de base, en partie en raison de ses caractéristiques « Boucles d'or » (*ni trop souple ni trop dur*). Nous avons découvert que les acteurs de l'UE ne voulaient pas réinventer la roue, puisque le Semestre faisait déjà ce que la Commission et les États membres de l'UE voulaient faire à l'avenir, à savoir fournir des évaluations et des recommandations annuelles – en les reliant aux CSR précédentes. Lors de la décision de s'appuyer sur cet instrument de coordination des politiques macroéconomiques, il n'a pas semblé important que nombre d'évaluations du Semestre soulignent la faible application des CSR.

29. Les Pays-Bas ont différé la présentation de leurs plans en raison des négociations en cours sur la coalition gouvernementale, tandis que la Bulgarie les a présentés avec beaucoup de retard.

Nous avons également analysé dans quelle mesure le lien entre la FRR et le Semestre était susceptible de modifier fondamentalement ce dernier – compte tenu de la création d’un budget beaucoup plus important. Nous avons examiné le chemin qui a mené à la FRR, y compris son lien avec le Semestre. En ce qui concerne les acteurs impliqués, nous estimons qu’au départ, il existait un risque sérieux que les acteurs institutionnels de l’UE et les acteurs sociaux perdent une partie de l’importance acquise précédemment dans le cadre du Semestre. Leur rôle n’a pas été considéré comme acquis lors du lancement de la FRR : dans les premières phases, l’accent a été mis sur la rapidité et donc sur la réduction du nombre d’acteurs impliqués. De la fin 2020 à l’été 2021, une fois l’urgence immédiate passée, certains de ces acteurs ont réussi à reprendre leur place dans une architecture en évolution. Les acteurs sociaux institutionnels de l’UE (la DG EMPL, le Conseil EPSCO et ses comités consultatifs), qui étaient restés en position, prêts à intervenir à la première occasion, ont progressivement recommencé à adopter les pratiques des Semestres précédents. Ce résultat confirme que les processus de gouvernance du Semestre continuent à offrir une variété d’opportunités et de ressources pour permettre à des groupes d’acteurs en conflit d’agir stratégiquement, notamment dans le but de remodeler les équilibres de pouvoir préexistants (Zeitlin et Vanhercke 2018 : 169).

Les fonctionnaires européens étaient également disposés à s’engager avec les partenaires sociaux (des deux bords) en profitant des possibilités de réunions en ligne offertes par la pandémie. Nous avons par ailleurs défendu l’idée que si le Parlement européen a obtenu d’importantes modifications de fond du règlement relatif à la FRR, il reste exclu de la gouvernance du mécanisme (Vanhercke *et al.* 2021). Les OSC de l’UE sont toutefois restées largement à l’écart du processus de la FRR. De même, dans la plupart des États membres, la consultation des parties prenantes nationales (partenaires sociaux et OSC) a été insuffisante. Pour expliquer le peu d’efficacité de la consultation, nous avançons l’absence d’exigences détaillées dans le processus de consultation, combinée au changement de pilotage de la FRR, même au sein des pays qui avaient établi des voies de consultation dans le cadre du Semestre européen.

Cette recherche atteste que le recours accru aux « carottes » et aux « bâtons » est susceptible d’accroître l’efficacité du Semestre dans la mesure où il se transforme en une « modalité durcie de gouvernance souple ». Les évaluations antérieures du Semestre font état d’un manque d’application des CSR, en partie en raison de leur caractère exécutoire limité. Le fait d’intégrer fermement la FRR dans le cadre du Semestre et de recourir davantage à la carotte et au bâton pourrait donc renforcer considérablement l’efficacité du Semestre. Malgré ce potentiel accru du Semestre, les États membres ont aussi gagné en opportunités. L’utilisation des programmes de réforme nationaux et les programmes de stabilité et de convergence leur permet de chercher à obtenir un soutien pour des besoins nationaux spécifiques. Enfin, en ce qui concerne la répartition interinstitutionnelle du pouvoir, on ne sait pas encore qui gagnera ou perdra finalement le plus en termes d’influence. Il se peut que le Semestre devienne plus efficace en raison des changements provoqués par la tentative d’intégrer la FRR dans le mode de gouvernance par ailleurs souple qu’était Semestre avant le début de la pandémie de Covid-19.

Ces changements dynamiques sont encore plus importants à l'heure où la Commission européenne a annoncé la relance du Semestre européen avec le cycle 2022. Cette nouvelle utilisation du Semestre comprend le paquet d'automne « standard » (y compris la stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable (ASGS) et la proposition de la Commission de rapport conjoint sur l'emploi 2022), la reprise de la publication des rapports nationaux « simplifiés », les recommandations spécifiques par pays couvrant les défis émergents non couverts par les PRR, et les nouveaux programmes nationaux de réforme semestriels, qui intègrent les rapports sur les PRR et le SEDS. La stratégie annuelle 2022 de croissance durable (ASGS) définit le cadre de gouvernance du prochain cycle du Semestre européen. On ne peut qu'espérer qu'elle contiendra les orientations nécessaires aux États membres, permettant aux acteurs sociaux d'occuper leur place légitime dans la FRR, au lieu de devoir s'y faufiler par la porte dérobée du Semestre européen.

Références

- Agence Europe (2021) Quelque 30% de l'enveloppe financière de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience sont fléchés sur des dépenses sociales, Bulletin quotidien Europe, 12781, 2 septembre. <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12781/13>
- Alcidi C., Gros D. et Corti F. (2020) Who will really benefit from the Next Generation EU funds?, CEPS Policy Insight, Bruxelles, CEPS, 5 octobre 2020.
- Bekker S. (2021) The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?, Politics and Governance, 9 (3), 175-185. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4290>
- Bokhorst D. (2022) The influence of the European Semester: case study analysis and lessons for its post-pandemic transformation, JCMS: Journal of Common Market Studies, 60 (1), 101-107, janvier 2022. DOI 10.1111/jcms.13266
- CES (2021) ETUC position on the assessment of the Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility. A first step toward a People's Recovery (adopted), 15 février. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-assessment-regulation-establishing-recovery-and-resilience-facility-first>
- CESE (2021) Participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience – Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, Résolution du Conseil économique et social européen, Document EESC-2021-00693-00-00-RES-TRA (FR). <https://www.eesc.europa.eu/fr/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-national-recovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not>
- Commission européenne (2020a) Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM (2020) 575 du 17 septembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0575>
- Commission européenne (2020b) Document de travail des services de la Commission. Orientations à l'intention des États membres. Plans pour la reprise et la résilience, SWD (2020) 205. Part 1/2, 17 septembre 2020. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD\(2020\)205_0/de00000000002324](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2020)205_0/de00000000002324)
- Commission européenne (2020c) Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, COM (2020) 746 du 18 novembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52020DC0746>

- Commission européenne (2020d) 2020 Semestre européen : recommandations par pays, COM (2020) 500 final du 20 mai 2020.
- Commission européenne (2021a) Commission Staff Working Document. Guidance to Member States. Recovery and resilience plans, SWD (2021) 12 du 22 janvier 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf
- Commission européenne (2021b) Modifications apportées au cycle du Semestre européen 2021. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_fr
- Commission européenne (2021c) Commission Staff Working Document. Analysis of the recovery and resilience plan of Latvia. Accompanying the document Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Latvia, SWD (2021) 162 final/2 du 2 juillet 2021.
- Conseil de l'UE (2020) Conclusions du Conseil concernant le Semestre européen 2021: la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable - aspects sociaux et liés à l'emploi, 13246/20, 23 novembre.
- Conseil européen (2020) Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020). Conclusions, Bruxelles, 21 juillet 2020, EUCO 10/20. <https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>
- Corti F. et Núñez Ferrer J. (2021) Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. CEPS, 2 avril 2021. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/steering-and-monitoring/>
- Corti F., Núñez Ferrer J., Ruiz de la Ossa T. et Regazzoni P. (2021) Comparing and assessing recovery and resilience plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia, Recovery and Resilience Reflection papers, Bruxelles, CEPS, 5, septembre 2021.
- Cour des comptes européenne (2020) Avis N° 6/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience [COM(2020) 408], JO C 350/1 du 20 octobre 2020, 1-28.
- Crum B. (2020) How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility?, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651371/IPOL_IDA\(2020\)651371_EN.pdf?mc_cid=ca126568b6&mc_eid=%5bUNIQID%5d](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651371/IPOL_IDA(2020)651371_EN.pdf?mc_cid=ca126568b6&mc_eid=%5bUNIQID%5d)
- Darvas Z. Domínguez-Jiménez M., Idé Devins A., Grzegorzczak M. Guetta-Jeanrenaud L., Hendry S., Hoffmann M., Lenaerts K., Schraepen T., Tzaras A., Vorsatz V. et Weil P. (2021) European Union countries' recovery and resilience plans, Bruegel datasets, dernière mise à jour le 28 septembre. <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>
- D'Erman V., Schulz D., Verdun A. et Zagermann D. (2022) The European Semester in the North and in the South: Domestic politics and the salience of EU-induced wage reform in different growth models, JCMS: Journal of Common Market Studies, 60 (1), 21-39, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13274
- D'Erman V. et Verdun A. (2022) Introduction to Special Issue 'Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis', JCMS: Journal of Common Market Studies, 60 (1), 3-20, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13276
- DGB (2021) Frische Mittel mit alten Methoden: neue EU-Wirtschaftspolitik (by Dominika Biegon, Christel Degen and Susanne Wixforth), Deutscher Gewerkschaftsbund, 4 avril.

- Eihmanis E. (2021) Latvia and the European Union, in Laursen F. (dir.) The Oxford Encyclopedia of European Union Politics, Oxford University Press, Oxford.
- Eihmanis E. (2018) Cherry-picking external constraints: Latvia and EU economic governance, 2008–2014, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 231–249. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363267
- EMCO et CPS (2021) Avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur le cycle 2021 du Semestre européen, Document 9147/21, Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale, Bruxelles, 4 juin 2021.
- Eurofound (2022) The involvement of national social partners in the Recovery and Resilience Plans, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (à paraître).
- Eurofound (2021) Involvement of social partners in the Recovery and Resilience Plans, PowerPoint presentation Ricardo Rodriguez Contreras, Research Manager, EMCO Social Dialogue review, 19 novembre 2021.
- Fabbrini F. (2022) The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU Beyond the Pandemic, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 186–203, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13271
- FMI (2021) Perspectives de l'économie mondiale, Fonds monétaire international, Washington DC, 12 octobre 2021.
- Haas J.S., D'Erman V., Schulz D.F. et Verdun A. (2020) Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention?, *Journal of European Integration*, 42 (3), 327–344. DOI: 10.1080/07036337.2020.1730356
- Hagelstam K., Dias C., Angerer J. et Zoppè A. (2019) The European Semester for Economic Policy Coordination: A Reflection Paper, paper prepared for the European Parliament. Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624440/IPOL_STU\(2019\)624440_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624440/IPOL_STU(2019)624440_EN.pdf)
- Howarth D. et Quaglia L. (2021) Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms, *Journal of European Public Policy*, 28 (10), 1555–1572. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954060
- Lofven S. (2020) Frugal four warn pandemic spending must be responsible, *Financial Times*, 16 juin 2020.
- Moschella M. (2020) What role for the European Semester in the recovery plan? Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 651.377-novembre 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA\(2020\)651377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA(2020)651377_EN.pdf)
- Mure E. (1831/2010) The Story of the Three Bears, Toronto Public Library.
- Parlement européen (2021) Recovery and Resilience Plans: stakeholders' involvement. In-depth Analysis, Economic Governance Support Unit (EGOV). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA\(2021\)689453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689453/IPOL_IDA(2021)689453_EN.pdf)
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2011) Règlement (UE) N° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) N° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306 du 23 novembre 2011, 12–24. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:fr:PDF>
- Parlement européen et Conseil de l'UE (2021) Règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience du 12 février 2021, JO L 57 du 18 février 2021, 17–75.

- Pilati M. (2021) National Recovery and Resilience Plans: Empowering the green and digital transitions?, Discussion Paper, EPC, 27 avril 2021. <https://www.epc.eu/en/Publications/National-Recovery-and-Resilience-Plans-Empowering-the-green-and-digit-3e58f0>
- Rainone S. (2020) An overview of the 2020–2021 country-specific recommendations (CSRs) in the social field. The impact of Covid-19, Background analysis 2020.01, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. (2020) Opening up the European Semester? Trade unions between 'Brussels' and domestic politics, Final report of the INVOTUNES project, Bruxelles, OSE, février 2020.
- Schout A. (2021) Europese integratie en Europese samenwerking: als meer van hetzelfde niet werkt (translated EN version 'European integration and European cooperation. From legal towards administrative subsidiarity'). Speech delivered upon the acceptance of a Special Chair at Radboud University Nijmegen, 25 février 2021.
- Social Platform (2020a) Open letter to the European Commission - Call to reinforce the social dimension of the European Semester, the Recovery and Resilience Facility and the National Recovery and Resilience Plans, Social Platform, Bruxelles. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/Call-to-reinforce-the-social-dimension-of-the-European-Semester-the-RRF-and-the-NRRP.pdf>
- Social Platform (2020b) Socialising the European Semester: analysis of the 2020 and 2021 cycles and recommendations for the future, Social Platform, Bruxelles. <https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2020/11/Social-Platform-2020-Semester-process-analysis-final-1.pdf>
- Templ N. (2021) Intervention during the webinar organised by the European Trade Union Institute (ETUI), the Austrian Chamber of Labour (AK EUROPA), the European Social Observatory (OSE) and ÖGB Europabüro, 7 septembre. <https://www.etui.org/events/recovery-and-resilience-facility-have-social-actors-been-sidelined>
- van der Veer R. (2022) Walking the tightrope: Politicisation and the Commission's enforcement of the SGP, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 81–100, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13272
- Vanhercke B. et Verdun A. (2021) The Recovery and Resilience Facility: have social actors been sidelined?, Policy Brief 08/2021-Economic, AK EUROPA, 6 septembre.
- Vanhercke B. et Verdun A. (2022) The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic policy coordination and the Recovery and Resilience Facility, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (1), 204–223, janvier 2022. DOI: 10.1111/jcms.13267
- Vanhercke B. et Verdun A. avec Atanasova A., Spasova S. et Thomson M. (2021) From the European Semester to the Recovery and Resilience Facility: some social actors are (not) resurfacing, ETUI Working paper 2021.13, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/publications/european-semester-recovery-and-resilience-facility>
- Verdun A. (2022) The Greatest of the Small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four, *German Politics*. DOI 10.1080/09644008.2021.2003782 / FGRP-2020-0052
- Verdun A. et Zeitlin J. (2018) Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socio-economic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 137–148.
- Vesan P., Corti F. et Sabato S. (2021) The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic, *Comparative European Politics*, 19, 277–295. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00227-0>

- Wieser T. (2020) What Role for the European Semester in the recovery plan?, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA\(2020\)651368_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA(2020)651368_EN.pdf)
- Woźniakowski T., Maatsch A. et Miklin E. (2021) Rising to a Challenge? Ten Years of Parliamentary Accountability of the European Semester, *Politics and Governance*, 9 (3), 96-99. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4690>
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, 25 (2): 149-174.

Tous les liens ont été vérifiés le 22 octobre 2021.

Citer ce chapitre : Verdun A. et Vanhercke B. (2022) Le Semestre permet-il à certains acteurs sociaux d'entrer subrepticement dans la relance européenne ?, in Vanhercke B. et Spasova S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2021. Les ambitions sociales renaissantes par temps de redressement de l'Union, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE).

Annexe

Détail des entretiens

Ce chapitre s'appuie sur une analyse documentaire approfondie ainsi que sur 32 entretiens semi-structurés de haut niveau menés entre octobre 2020 et novembre 2021. Nous avons mené cinq entretiens avec deux répondants (plutôt qu'un seul) et cinq entretiens de suivi avec les mêmes répondants (réalisés au début et à la fin de cette période d'un an). Comme on peut le voir dans le tableau ci-après, la plupart d'entre eux occupent des postes à responsabilité (tels que directeur, président, secrétaire confédéral, chef d'unité, conseiller principal ou rapporteur) dans leur organisation. Les entretiens ont duré 45 minutes en moyenne, avec une fourchette de 35 à 80 minutes.

Les personnes interrogées travaillent dans différentes directions générales (DG) de la Commission européenne (DG ECFIN, EMPL, REFORM et SECGEN) et au cabinet du commissaire Nicolas Schmit, ainsi que dans des organisations européennes de partenaires sociaux : BusinessEurope, la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP). D'autres personnes interrogées ont des rôles institutionnels au sein du Parlement européen (en tant que (co-)rapporteur), du Comité économique et social européen (CESE), du Comité de l'emploi (EMCO), du Comité de la protection sociale (CPS), des administrations nationales (emploi ou affaires sociales) ou de la représentation permanente de leur pays auprès de l'UE.

Tous les entretiens ont eu lieu par le biais de programmes de visioconférence en ligne (par exemple, Teams, Zoom), la plupart étant menés conjointement par les deux auteurs. Nombre d'entre eux ont été enregistrés (après accord de la personne interrogée) et transcrits. Chaque entretien a reçu un code spécifique, auquel nous faisons référence dans le corps du texte. Nous avons utilisé des abréviations pour refléter l'appartenance institutionnelle générale des personnes interrogées, tout en garantissant l'anonymat. Les abréviations sont les suivantes : BUSINESS (BusinessEurope), COM (Commission européenne), OSC (Organisation de la société civile), CESE (Comité économique et social européen), EMCO (Comité de l'emploi), SYNDIC (Représentants des syndicats européens), MEP (Député européen), FN (Fonctionnaire national) et CPS (Comité de la protection sociale).

Tableau A1 Détail des entretiens (par ordre chronologique)

| N° | Appartenance institutionnelle | Position | Date | Code |
|-----|--|---|------------|------------------------------|
| 1. | Comité de l'emploi (EMCO) | Membre | 20/10/2020 | EMCO1 |
| 2. | DG EMPL, Commission européenne | Chef d'unité | 21/10/2020 | COM1 |
| 3. | Confédération européenne des syndicats (CES) | Responsable de la politique institutionnelle | 23/10/2020 | SYNDIC1 |
| 4. | Service public fédéral Sécurité sociale, Belgique | Conseiller | 28/10/2020 | FN1 (fonctionnaire national) |
| 5. | DG EMPL, Commission européenne | Responsable des politiques | 17/11/2020 | COM2 |
| 6. | DG ECFIN, Commission européenne | Conseiller | 18/11/2020 | COM3 |
| 7. | Parlement national néerlandais | Conseiller européen | 9/12/2020 | FN2 |
| 8. | Eurogroupe | Ancien président | 26/01/2021 | FN3 |
| 9. | Cabinet du commissaire européen Nicolas Schmit | Membre | 12/02/2021 | COM4 |
| 10. | DG ECFIN, Commission européenne | Conseiller | 5/03/2021 | COM5 |
| 11. | Confédération européenne des syndicats (CES) | Secrétaire confédéral Responsable de la politique institutionnelle | 10/03/2021 | SYNDIC2 |
| 12. | DG ECFIN, Commission européenne | Directeur | 17/03/2021 | COM6 |
| 13. | Comité de l'emploi (EMCO) | Membre, Secrétaire | 18/03/2021 | EMCO2 |
| 14. | Comité de protection sociale (CPS) | Membre | 01/04/2021 | CPS1 |
| 15. | Union européenne des services publics (FSESP) | Responsable des politiques | 11/05/2021 | SYNDIC3 |
| 16. | DG EMPL, Commission européenne | Chef d'unité | 17/05/2021 | COM7 |
| 17. | BusinessEurope | Directeur | 21/05/2021 | BUSINESS |
| 18. | Parlement européen | Membre | 25/05/2021 | MEP1 |
| 19. | DG REFORM, Commission européenne | Chef d'unité | 09/06/2021 | COM8 |
| 20. | Task Force sur la reprise et la résilience (RECOVER), Secrétariat Général, Commission européenne | Directeur | 23/06/2021 | COM9 |
| 21. | Représentation permanente du Portugal auprès de l'UE | Conseiller, Attaché | 24/06/2021 | FN4 |
| 22. | Parlement européen | Membre | 30/06/2021 | MEP2 |
| 23. | Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, Allemagne | Directeur, Conseiller | 05/07/2021 | FN5 |
| 24. | DG ECFIN, Commission européenne | Administrateur principal | 10/09/2021 | COM10 |
| 25. | Comité économique et social européen (CESE) | Membre Group II, Travail- leurs | 14/09/2021 | CESE |
| 26. | DG ECFIN, Commission européenne | Directeur | 20/09/2021 | COM11 |
| 27. | Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Pays-Bas | Conseiller politique | 27/09/2021 | FN6 |
| 28. | Représentation permanente du Portugal auprès de l'UE | Conseiller | 30/09/2021 | FN7 |
| 29. | Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail | Responsable de la re- cherche | 26/10/2021 | EUROFOUND |

Tableau A1 **Détail des entretiens (par ordre chronologique) (cont.)**

| N° | Appartenance institutionnelle | Position | Date | Code |
|-----|--|--|------------|------|
| 30. | Plateforme des ONG sociales européennes | Secrétaire général, Responsable senior de la politique et du plaidoyer | 26/10/2021 | OSC1 |
| 31. | Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri | Directeur | 27/10/2021 | OSC2 |
| 32. | Réseau social européen | Directeur général | 18/11/2021 | OSC3 |