# Renforcer la capacité des employeurs de l'éducation dans le cadre du processus du Semestre européen - Synthèse

Professeur Howard Stevenson
Vasiliki-Eleni Selechopoulou

Faculté des Sciences sociales
Université de Nottingham

Projet financé par la Commission européenne

Décembre 2021

# Synthèse

## Introduction et informations contextuelles

L'année 2021 a marqué le 10e anniversaire du Semestre européen. Au cours de cette dernière décennie, le Semestre européen a joué un rôle essentiel en termes de gouvernance économique et de coordination des politiques sociales au sein de l'Union européenne. Compte tenu de l'importance des enjeux, tant dans la sphère politique que sociale, il n'est pas surprenant que les politiques éducatives forment un volet essentiel du Semestre européen. Bon nombre de recommandations politiques du Semestre européen adressées aux États membres mettent l'accent sur différents aspects des services éducatifs, tous niveaux confondus, depuis l'éducation de la petite enfance à l'enseignement supérieur, en passant par la formation des adultes. Le Semestre européen formule des recommandations politiques ayant une incidence significative sur l'éducation. Raison pour laquelle il importe que les employeurs de l'éducation puissent participer à ce processus. Ces recommandations ont vu leur importance confirmée par les récentes initiatives visant à rééquilibrer les programmes économique et social de l'UE et la création du Socle européen des droits sociaux. D'autre part, cette tendance a très probablement été renforcée par le contexte de la pandémie de COVID-19, où l'éducation a occupé une place importante dans les débats, étant considérée comme un vecteur essentiel pour promouvoir la prospérité, l'inclusion et la durabilité dans le cadre de la reprise.

## Comment fonctionne le Semestre européen ?

Le Semestre européen est un cycle annuel de suivi et de surveillance économique, qui s'accompagne d'un examen des progrès réalisés par les États membres en vue d'atteindre toute une série d'objectifs sociaux (évalués par le biais du Socle européen des droits sociaux). Le résultat final se traduit par un ensemble de Recommandations spécifiques par pays (RSP), adaptées à chacun des États membres. Le processus commence par ledit « paquet d'automne » et un ensemble de rapports présentant une évaluation détaillée des perspectives macroéconomiques actuelles en Europe. L'Examen annuel de la croissance durable (EACD) peut être considéré comme un rapport essentiel du paquet d'automne, dans la mesure où il balise le terrain qui servira de cadre aux étapes ultérieures du processus.

Les Rapports par pays, généralement publiés chaque année au mois de février, livrent une analyse détaillée de chaque État membre, notamment en ce qui concerne les progrès réalisés en regard des RSP de l'année précédente. Les Rapports par pays analysent en détail les performances individuelles de chaque État membre dans le cadre du Socle européen des droits sociaux.

Chaque pays est tenu de répondre au Rapport par pays et de préciser les mesures politiques qu'il envisage de mettre en place pour remédier aux problèmes mis en exergue. Ces réponses sont ensuite soumises à la Commission européenne sous la forme d'un

Programme national de réforme (PNR), lequel décrit également les mesures envisagées par l'État membre concerné pour procéder à la mise en œuvre des RSP de l'année écoulée.

Après examen du PNR, la Commission publie les projets de Recommandations par pays pour chaque État membre. Après consultation, le projet de ces recommandations est finalisé par le Conseil au mois de juillet de chaque année. Au moment de la publication des RSP, la préparation du cycle suivant a déjà commencé.

La Commission européenne a qualifié le Semestre européen 2021 de « cycle exceptionnel », en raison des changements significatifs qui ont été introduits pour refléter les nouvelles situations engendrées par la COVID-19. La Commission européenne a également annoncé qu'elle relancerait la révision des modalités de la gouvernance économique (suspendue en raison de la COVID-19), en vue d'introduire de nouvelles dispositions pour le cycle 2023. La première étape de cette révision (une consultation ouverte aux citoyens et aux organisations) a été clôturée fin décembre 2021.

Lors du lancement de l'Examen annuel de la croissance durable en 2021, la Commission européenne a indiqué que le processus du Semestre européen se recentrerait sur son principal objectif durant le cycle 2022, tout en s'adaptant aux exigences liées à la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience – FRR (Commission européenne en ligne, 2021).

Plusieurs ajustements du système ont été mis en place pour 2022, dans la mesure où la Commission aligne les processus du Semestre européen et de la FRR. Le plus important de ces changements pour 2022 est la publication des Rapports par pays au mois de mai dans le sillage du paquet de printemps. Autrement dit, la publication des Rapports par pays et des projets des Recommandations par pays aura lieu au même moment.

## Les principaux acteurs du Semestre européen

La gestion du processus du Semestre européen est confiée au Secrétariat général de la Commission européenne. Cette Direction générale désigne pour chaque État membre un chargé de liaison du Semestre européen (European Semester Officer – ESO) résidant généralement dans le pays, même si certains d'entre eux sont responsables de plusieurs États membres. L'ESO assure la gestion du Semestre au niveau de l'État membre et coordonne la participation des partenaires sociaux. L'essentiel des rapports est préparé par des équipes nationales, regroupant un certain nombre d'instances de la Commission. Parmi ces dernières, la Direction générale des affaires économiques et financières joue un rôle central, dans la mesure où elle fait valoir les principales préoccupations du Semestre européen. Les principales décisions résultant des recommandations sont de nature hautement politique et sont prises par les Directions générales compétentes de la Commission.

Au niveau national, les principaux intervenants sont les autorités ministérielles, notamment le ministère des Finances, qui joue généralement un rôle de première importance, et d'autres instances comme le ministère de l'Éducation. Chaque pays possède son propre système de contrôle des processus liés au Semestre européen. Exemple, le Programme

national de réforme est examiné par des commissions parlementaires ou, parfois, dans un contexte plus large.

Les traités fondateurs de l'Union européenne soulignent son engagement à respecter le dialogue social. La Commission s'est elle-même engagée à relancer le dialogue social, y compris dans le cadre du Semestre européen. En tant que partenaires sociaux reconnus, les organisations patronales peuvent donc espérer être impliquées dans le dialogue social lié au Semestre européen, tant au niveau européen que national. En réalité, la nature même de ce dialogue social peut considérablement varier d'un pays à l'autre.

Outre les partenaires sociaux, il est courant d'inviter d'autres organisations de la société civile à participer aux discussions qui les concernent directement.

## Les principales possibilités d'intervention des employeurs

Pour les employeurs de l'éducation – partenaires sociaux reconnus –, il existe plusieurs « points d'entrée » dans le processus du Semestre européen. À l'échelon européen, les discussions sont généralement menées avec des confédérations européennes, en l'occurrence la Fédération européenne des employeurs de l'éducation (FEEE). Toutefois, lorsque ce processus est déployé au niveau national, deux interventions essentielles sont possibles. La première consiste à orienter la position de la Commission européenne et à se concentrer sur le Rapport par pays. Les ESO organisent un programme de visite d'information pour les représentants de la Commission qui se rendent chaque année dans les États membres au mois de décembre (pour autant que la situation sanitaire le permette). Les partenaires sociaux sont souvent invités à soumettre leurs propositions à cette occasion. Compte tenu de l'enjeu crucial du Rapport par pays, les partenaires sociaux se voient offrir une excellente occasion d'exercer leur influence. La seconde opportunité consiste à orienter la position de l'État membre lors de la préparation du Programme national de réforme. C'est à ce moment-là que les États membres consultent le plus souvent les partenaires sociaux, ou d'autres parties prenantes, pour préparer leurs réponses au Rapport par pays. Il s'agit ici des principales possibilités de participation formelles. Les étapes suivantes du processus, par exemple la préparation des RSP, prévoient notamment des discussions de haut niveau et ne permettent plus aux partenaires sociaux qui ne sont pas des ministères d'exercer leur influence.

S'il est évidemment important de pouvoir exploiter ces voies d'accès officielles, il s'est également avéré très utile d'entretenir des relations informelles avec les représentants de la Commission ou du gouvernement, chaque fois qu'il est possible de le faire.

## Pourquoi les employeurs de l'éducation doivent-ils intervenir dans le Semestre européen ?

Le paquet de printemps du Semestre européen 2018-2019 comprenait au total 98 RSP adressées aux 28 États membres qui participent à ce processus. Chaque pays s'est vu adresser 2 à 5 RSP (3 pour la plupart d'entre eux). Sur les 98 RSP, 47 d'entre elles (soit 48 %)

comportaient des suggestions portant sur les investissements et les politiques en matière d'éducation. Par conséquent, près de la moitié du contenu des recommandations publiées concernait des problématiques propres au secteur de l'éducation et de la formation. D'autre part, tous les pays ont reçu au moins une RSP en lien direct avec l'éducation et/ou la formation.

S'agissant du cycle 2020, on a dénombré au total 104 RSP publiées pour les 28 pays participant au processus du Semestre européen. Chaque pays s'est vu adresser 2 à 5 RSP (3 pour la plupart d'entre eux). Près d'un tiers de ces RSP (35 sur 104, soit 33,65 %) comprenaient des recommandations se rapportant directement à l'éducation et à la formation. Seuls deux pays (Luxembourg et Royaume-Uni) n'ont reçu aucune RSP pour ces deux secteurs. Par rapport aux RSP de 2019, on observe clairement une diminution du nombre de recommandations pour l'éducation dans le cadre du Semestre européen 2019-2020. Toutefois, ce constat est probablement dû à la volonté de la Commission de se concentrer sur la crise sanitaire et économique provoquée par la pandémie de COVID-19. Raison pour laquelle l'année 2020 peut être considérée comme atypique.

Ce qui apparaît clairement, en revanche, c'est la place dominante qu'occupe l'éducation dans l'ensemble du processus. Il importe également de reconnaître que les RSP ne doivent pas être considérées comme l'unique « résultat » du Semestre européen, mais que le contenu éducatif des documents de ce processus contribue également à la confection du programme, même de manière moins apparente.

## Garantir une intervention efficace dans le Semestre européen : six étapes pour réussir.

Tenter d'influencer un processus large et complexe tel que le Semestre européen requiert une approche stratégique qui intègre plusieurs éléments. Nous présentons ici six étapes pour assurer une intervention efficace dans le processus du Semestre européen :

1. **Élaborer un plan stratégique prévoyant des objectifs à long terme**
   Influencer le Semestre implique de façonner le programme. Ce processus peut être une initiative à long terme visant à faire progresser une problématique donnée et à l'inscrire au rang des priorités d'un programme politique. En cas d'échec initial, un plan doit être mis en place pour le cycle suivant.

2. **Établir des liens avec les programmes de l'UE et identifier les terrains d'entente**
   Aligner les problématiques sur les priorités de l'UE et avancer dans le sens de l'interlocuteur, plutôt que s'y opposer.

3. **Établir une corrélation entre les interventions nationales et européennes**
   Amplifier les messages en s'assurant que les questions essentielles soient mises sur la table à la fois au niveau européen et national. Veiller à conclure les accords nécessaires et assurer la coordination.

4. **Créer des alliances et établir des relations**
   Obtenir un changement à travers des processus complexes et contestés nécessite de travailler en collaboration avec des partenaires. Identifier les terrains d'entente possibles et travailler avec d'autres parties prenantes si possible.

5. **Déterminer à quel niveau intervenir et pourquoi**
   Plusieurs composantes clés du processus permettent d'intervenir. Le choix dépendra de l'objectif à atteindre : influencer la position de la Commission européenne, celle du gouvernement national, ou les deux ? Les canaux informels sont importants et doivent être préservés et non pas négligés.

6. **Argumenter le discours et fournir les preuves**
   Le Semestre européen est un processus à la fois politique et technique/bureaucratique. Pour être efficace, toute stratégie doit donc tenir compte de ces deux éléments. Sur le plan politique, il importe de replacer les interventions dans le contexte plus large des débats qui entourent les principales problématiques auxquelles sont confrontés les États membres et de prendre en considération les objectifs globaux de l'Union européenne. Il est cependant nécessaire que ces positions soient étayées par une approche factuelle de la conception des politiques, où l'argumentation doit, en principe, pouvoir s'appuyer sur des données pertinentes.