



University of
Nottingham
UK | CHINA | MALAYSIA

Les syndicats des services publics - Implication effective dans le Semestre européen

Etude de cas : France

Ramón Peña-Casas et Dalila Ghailani
Observatoire social européen

Bruxelles, le 1er octobre 2019

PLAN

I. Contexte

Contexte politique, économique et social

Principaux traits du dialogue social

Le Semestre européen et les services publics

Le Semestre européen et les syndicats

II. Le Semestre européen 2018-2019

Le Rapport-pays

Le Programme National de Réforme

Les Recommandations Spécifiques

III. Les facteurs de succès et d'échec de la participation des syndicats

IV. Recommandations

I. Contexte (1)

1.1 Contexte politique, économique et social

☐ Politique

- Remodelage du paysage politique en 2017 et fragmentation des partis politiques.
- Majorité au Parlement faiblement représentée au Sénat et dans les assemblées des gouvernements locaux.

☐ Economique

- Sortie tardive de la crise économique.
- Défis structurels : un chômage structurel élevé, une faible compétitivité et un niveau élevé d'endettement des administrations publiques et privées.
- Clôture en 2018 de la procédure de déficit excessif ouverte en 2009 mais la France reste sous surveillance.

☐ Social

- Ambitieux programme de réformes visant à relever les défis structurels de la France et à renforcer la résistance de l'économie: réformes du marché du travail, de la fiscalité.
- Réformes mises en œuvre par voie d'ordonnances plutôt que voie législative mais changement d'approche suite aux « gilets jaunes ».

I. Contexte (2)

1.2 Principaux traits du dialogue social

- Relations industrielles tendues avec opposition entre syndicats et employeurs et forte implication de l'Etat et des tribunaux.
- Paradoxe français: faible taux de syndicalisation (11,2% en 2016) mais forte présence sur le lieu de travail et extension considérable des CCT.
- Négociations collectives principalement au niveau sectoriel. Accords centraux conclus au niveau de l'industrie, généralement étendus par Ministère du Travail.
- Critère de représentativité: 10% des voix sur le lieu de travail, 8% au niveau sectoriel. Cinq confédérations rivales **représentatives** au niveau national intersectoriel: CFDT, FO, CGT, CFE-CGC, CFTC.
- Secteur public:
 - taux de syndicalisation plus élevé (19,8% en 2016 contre 8,7% dans le privé).
 - 10 syndicats représentatifs: CGT, CFDT, FO, FSU, UNSA, Solidaires, CFTC, CGC, FA-FP, FGAF.

I. Contexte (3)

1.3 Le Semestre européen et les services publics

- Principaux points des recommandations spécifiques (RSP) adressés à la France depuis 2011 :
 - Réduction des dépenses budgétaires, approche coût/efficacité des services publics
 - Simplification de l'administration pour alléger la charge pesant sur les entreprises et les citoyens.
 - Modernisation des services publics (numérisation, gestion, ...).
 - Réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises ("réglementation intelligente").
 - Suppression des obstacles à la concurrence dans les secteurs (services).
 - Réduction/simplification des systèmes fiscaux.
 - Accroissement de la participation au marché du travail.
 - Réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, apprentissage tout au long de la vie.
 - Participation à l'enseignement supérieur.
 - Le décrochage scolaire.
 - S'attaquer aux inégalités dans l'accès à l'éducation et aux résultats sur le marché du travail.
- RSP des trois derniers cycles: mêmes orientations, fortement axées sur les questions liées à la viabilité/réduction des dépenses publiques.

- Processus de réformes structurelles suivant les RSP donnant lieu à des tensions entre les partenaires sociaux et avec l'Etat. Nombreuses protestations, syndicales ou de la société civile (mouvement des gilets jaunes):
 - **«Modernisation» de l'administration publique** : programme «Action publique 2022» visant une refonte des politiques et administrations publiques et suscitant une forte opposition des syndicats.
 - **Refonte de la dimension territoriale de la gouvernance**, avec décentralisation des compétences et des ressources financières et humaines.
 - **Réforme des retraites**
 - **Réforme du marché du travail** déclinée en cinq ordonnances introduisant plusieurs dispositions : la facilitation des licenciements économiques, le début d'une inversion de la hiérarchie des accords en faveur du dialogue social, les référendums d'entreprise.
 - **Réforme des système de santé et d'éducation** : crainte des syndicats des secteurs au vu de la logique de restriction budgétaire promue par le SE.
 - **Réforme du système d'apprentissage** afin d'accroître la participation des jeunes et de mieux répondre aux besoins des entreprises.
 - **Réforme de la SNCF**

I. Contexte (4)

1.4 Le Semestre européen et les syndicats

☐ Voies d'accès

- au niveau national : CESE, CDSEI, les ministères.
- au niveau européen: contacts directs avec la Commission européenne, relations bilatérales avec les ESO ou d'autres services de la Commission.

☐ Importance du Semestre

- **CFDT** : le processus donne un aperçu des réformes et des politiques économiques menées et permet d'exprimer nos positions et de les faire connaître aux autorités européennes.
- **FO** : le semestre influence la manière dont les politiques économiques et sociales nationales sont menées. " Il est donc essentiel que notre organisation s'implique dans le processus d'anticipation, d'analyse, de contestation, de demande... ".
- **CGT** : le Semestre européen n'est pas important mais il devrait l'être (sorte de feuille de route).

☐ Attitude vis-à-vis du Semestre

- **CFDT** : la volonté de coordonner les politiques économiques est perçue positivement mais le processus est trop cloisonné et antidémocratique.
- **FO** : négative car le SE est associé à la rigueur et à l'austérité budgétaires mais la participation reste importante.
- **CGT** : méfiante vis-à-vis d'une Europe, qui lutte pour prendre une véritable dimension sociale et qui ne l'écoute pas.

❑ Utilisation des messages clé du Semestre

- **CGT** : pas d'utilisation car le semestre européen est trop confidentiel, peu visible et peu prioritaire.
- **CFDT** : les activités européennes et nationales sont mutuellement bénéfiques. Les progrès réalisés au niveau national alimentent les propositions au niveau européen (cf. compte d'activité personnelle) et les directives européennes servent à formuler certaines demandes (cf. recommandations pour le développement de l'apprentissage).
- **FO** : le débat sur les questions sociales est organisé au niveau national. Les rapports ou recommandations issus du semestre européen sont rarement utilisés.

❑ Influence sur les documents clé : très limitée

- **CFDT** : "C'est sans doute sur le PNR que nous avons le plus d'influence, mais surtout à travers notre action quotidienne en amont des réformes menées dans notre pays, non pas dans le cadre du semestre où nous nous limitons plutôt à transmettre les points d'accord et de désaccord ».
- **CGT** : influence extrêmement limitée sur le processus, à tous les stades.
- **FO** : l'implication plus forte des syndicats dans le semestre a parfois permis de modifier le contenu des recommandations : « Ainsi, l'accent mis davantage sur la dimension sociale, l'absence de mention du salaire minimum et de sa méthode de réévaluation dans les recommandations de 2019 que nous réclamons depuis des années».

II. Le Semestre européen : cycle 2018-2019

2.1 Le Rapport pays 2019

❑ Evaluation des progrès de la France

- Progrès **substantiels** dans la poursuite de la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels, tandis que des progrès ont été accomplis pour modérer l'évolution du salaire minimum, simplifier le système fiscal et réduire la bureaucratie.
- Progrès **limités** dans la réforme du système de retraite, l'amélioration de l'accès et de l'égalité des chances sur le marché du travail, le renforcement de la concurrence dans les services et l'amélioration de l'efficacité du système d'innovation.
- **Aucun progrès** dans l'élaboration et la mise en œuvre **d'un réexamen des dépenses dans le cadre du programme d'action public 2022.**

❑ Bons résultats pour la plupart des indicateurs du tableau de bord social soutenant le SEDS

- Le système de protection sociale est efficace pour réduire la pauvreté, et l'accès aux services et leur qualité sont bons. Les transferts sociaux réduisent la pauvreté monétaire et limitent les privations matérielles.
- Mais l'accès au marché du travail reste difficile, en particulier pour les groupes défavorisés, et des poches de pauvreté persistent pour certains groupes de la population.

❑ Implication des syndicats

▪ Avant la publication du rapport pays

- Fact-finding mission organisée le 7 novembre 2018. Invitations lancées aux partenaires sociaux au niveau confédéral par Email le 2 octobre 2018.
- Envoi préalable d'un questionnaire couvrant divers domaines. Seule la CDFT a répondu au questionnaire mais les représentants de la CFDT, FO, CFE-CGC ont assisté à la réunion du 7 novembre 2018.

▪ Après la publication du rapport pays: trois évènements organisés par la Commission

- Présentation publique à Paris, 27 février 2019.
- Session d'information sur les lignes directrices de la CE en matière d'investissement dans le cadre de la politique de cohésion, formulées dans le rapport pays 2019 sur la France, 14 mars 2019.
- Une conférence consacrée à l'évaluation de la situation en France et aux défis auxquels elle France est confrontée en matière de réformes économiques, 15 mars 2019.

▪ Réactions des syndicats : communiqués de presse

- Communiqué de presse de FO le 1er mars 2019.

2.2 Le Programme National de Réforme 2019

❑ 4 axes principaux, de nombreux objectifs

- **Reconstruire le modèle social français pour créer une société plus juste.** L'accès à l'emploi et l'amélioration du travail sont une priorité, en réformant le marché du travail et en réduisant les cotisations, en augmentant les revenus du travail et en modernisant les systèmes d'assurance chômage et de retraite.
- **Libérer tout le potentiel de l'économie française,** en simplifiant les normes des entreprises, en réduisant la fiscalité pour soutenir l'investissement et l'innovation, tout en améliorant les fonds propres des entreprises et des citoyens, et en créant un environnement attrayant pour les entreprises afin de renforcer leur compétitivité.
- **développer un modèle de croissance pour l'avenir,** en investissant et en soutenant les citoyens dans la transition écologique, en investissant dans les innovations perturbatrices et le progrès technologique, et en renforçant le système d'éducation et d'acquisition de compétences.
- **Transformer l'État pour améliorer l'efficacité du service public et contribuer au redressement des finances publiques,** tout en améliorant la qualité du service rendu à tous les usagers.

□ Implication des syndicats : double consultation

- **Auditions** avec des représentants de la société civile, des partenaires sociaux et des autorités locales et régionales, pour discuter d'un document envoyé au moins une semaine avant l'audition :
 - 20 février et 11 mars 2019 avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) (société civile et partenaires sociaux, collectivités territoriales et locales)
 - 12 mars 2019 avec le Comité pour le dialogue social européen et international (CDSEI) (partenaires sociaux)
- Chaque partie prenante réunie a été invitée à soumettre **une contribution écrite** annexée au PNR : en 2019, dix contributions écrites ont été annexées au PNR, dont celle du CESE, de la CFDT, de la CFTC, de la CFE-CGC, de FO.

2.3 Les recommandations spécifiques 2019 (9 juillet 2019)

1. **Veiller** à ce que le taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépasse pas 1,2% en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6% du PIB; à utiliser les recettes exceptionnelles pour **accélérer la réduction du ratio de la dette publique**; à réduire les dépenses et à réaliser des **gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques**, notamment en précisant pleinement les mesures concrètes nécessaires dans le contexte du programme Action publique 2022 et en surveillant étroitement la mise en œuvre de ces mesures; à **réformer le système de retraite** pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite, en vue de renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes.
2. **Favoriser l'intégration de tous les demandeurs d'emploi** sur le marché du travail, à garantir l'égalité des chances, en mettant particulièrement l'accent sur les **groupes vulnérables**, notamment les personnes issues de l'immigration, et à remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences.
3. **Axer** la politique économique en matière d'**investissements sur la recherche et l'innovation** (tout en améliorant l'efficacité des **dispositifs d'aide publique**, dont les systèmes de transfert de connaissances), sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les interconnexions avec le reste de l'Union, ainsi que sur l'infrastructure numérique, en tenant compte des disparités territoriales.

□ L'implication des organisations syndicales françaises

- Selon les syndicats, il y a très peu de consultation sur les recommandations par pays avant leur adoption par le Conseil européen:
 - lors du Conseil informel EPSCO précédant le Conseil ECOFIN du 9 juillet 2019, une réunion du CDSEI s'est toutefois tenue sur les recommandations spécifiques par pays et le rapport de pays
 - la suite de l'adoption des CSR par le Conseil, le ESO a invité les partenaires sociaux à lui faire part de leurs réactions. Au 12 juillet 2019, la CFDT était le seul syndicat à avoir envoyé un commentaire écrit.
 - FO a aussi émis un avis écrit sur les recommandations spécifiques pour la France dans le cycle 2018-2019.

III. Facteurs de succès et d'échec à la participation effective des syndicats

❑ Interactions avec les autorités européennes et nationales (+)

- Plus grande implication des ESO, informant des syndicats sur le SE, organisant des réunions et des ateliers avec les parties prenantes aux différentes étapes du SE.
- Participation régulière des ESO ou de la CE à des événements organisés par les partenaires sociaux, pour partager des informations et leurs points de vue sur les messages du SE.
- Rôle des TUSLOs jugé positif dans l'interaction avec les autorités européennes et CES.
- Interaction avec le gouvernement national avec le ministère du Travail (via le CDSEI) et réunions régulières avec le ministère de l'Économie pour discuter de sujets particuliers liés au semestre européen.
- Problème : interaction plus informative que participative (-)

❑ Rapidité des interventions (-)

- Peu de temps pour préparer des contributions écrites ou orales ad hoc aux différentes étapes du SE.
- Temps très limité pour consulter et réagir aux différentes étapes du SE avec un impact négatif sur la qualité des interactions.
- Absence du sectoriel: contributions rédigées dans les "unités européennes" des confédérations nationales.
- Bonne pratique (+) : le CESE a anticipé ses consultations à partir de novembre 2018 en vue de sa contribution au PNR pour s'inscrire dans un calendrier en ligne non seulement avec le PNR mais aussi avec l'ensemble du cycle semestriel européen.

❑ Capacité et ressources +/-

- Imbrication de plus en plus grande des politiques européennes et nationales entraînant une multiplication des lieux et des demandes d'interaction des syndicats.
- En fonction de leurs capacités, les confédérations nationales organisent également des sessions de formation et d'information sur le SE.



Défi pour les ressources cognitives, voire financières : dans le contexte du dialogue social dans le secteur public, plusieurs grandes confédérations coexistent avec des confédérations sectorielles plus petites, avec moins de ressources.

- Le soutien à la compréhension et à l'interaction avec le SE est assuré au niveau européen (CES, ETUI) par des activités d'information/formation et au niveau sectoriel (EPSU, ETUCE).

❑ Alliances et collaboration entre les syndicats

- Relations entre les confédérations syndicales plus compétitives que collaboratives : difficile de fournir une analyse et des positions consensuelles communes sur les domaines liés aux réformes promues par le SE.
- Ce manque de collaboration reflète les différentes perceptions de l'utilité du processus de consultation relatif au SE :
 - si la CFDT se montre plus disposée à participer à la consultation, par le biais de plusieurs contributions écrites et orales aux différentes manifestations organisées dans le cadre du SE en France, CGT, et FO n'ont été que récemment convaincues de l'utilité d'y participer.

IV. Recommandations

- Renforcer des instances de concertation existantes (CESE, DGSEI) pour faciliter et générer une concertation consensuelle.
- Doter les syndicats de **ressources suffisantes** pour développer leurs capacités d'analyse et de recherche.
- **Développer une « culture » de collaboration inter-syndicale** plus grande sur les questions européennes permettant l'élaboration de positions communes.
- Modifier le calendrier des consultations pour permettre une concertation éclairée avec la base syndicale et une meilleure prise en compte des **positions sectorielles**.
- Les contributions soumises par les parties prenantes devraient faire l'objet d'une **réaction de la part des bénéficiaires**, afin de permettre des discussions plus approfondies sur les aspects litigieux mais aussi consensuels.

MERCI DE VOTRE ATTENTION!