

**Le dialogue social sur le marché
du travail de l'État au sein
de l'Union européenne**

Novembre 2002

Le dialogue social sur le marché du travail de l'État au sein de l'Union européenne

Le dialogue social sur le marché du travail de l'État au sein de l'Union européenne

ISBN: 87-7956-074-1

Cette publication peut être commandée auprès de:

Schultz Information

Herstedvang 12

2620 Albertslund

Tél.: (+45) 43 63 23 00

E-mail: Schultz@schultz.dk

Toute autre demande à propos de la publication peut être adressée à:

Personalestyrelsen (Direction nationale danoise des agents de l'État)

Frederiksholms Kanal 6

DK - 1220 Copenhague K

Tél.: (+45) 33 92 40 49

Couverture: Nordsjællands Trykcenter

Impression: Nordsjællands Trykcenter

Tirage: 350

Cette publication est disponible sur le site Internet de la Direction nationale

danoise des agents de l'État: www.perst.dk

ou le site Internet de la Fédération centrale danoise des organisations des agents

de l'État: www.cfu-net.dk

ISBN: 87-7956-076-3

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Préambule | 5 |
| 1. Introduction..... | 7 |
| 1.1. Qu'est-ce que le dialogue social?..... | 8 |
| 1.2. Peut-on parler de dialogue social sur le marché du travail de l'État?..... | 9 |
| 2. Le dialogue social sur le marché du travail de l'État de cinq États membres..... | 11 |
| 2.1. Dialogue social sur le marché du travail de l'État..... | 11 |
| 2.2. Attribution de la compétence des négociations..... | 12 |
| 2.3. Le gouvernement et "l'État-employeur" constituent-ils une seule et même entité?..... | 13 |
| 2.4. Lois ou conventions?..... | 14 |
| 2.5. Écart entre la législation et la pratique | 17 |
| 2.6. Vers une uniformisation des conditions des fonctionnaires..... | 17 |
| 2.7. Différentes cultures de négociation..... | 19 |
| 2.8. Thèmes politiques du dialogue social national : sur les traces d'une pyramide des besoins..... | 21 |
| 2.9. Privilégier le développement des compétences..... | 22 |
| 2.10. Privilégier l'égalité des chances..... | 23 |
| 3. Miser sur plusieurs tableaux : le dialogue social à l'échelle européenne..... | 25 |
| 3.1. Type de partenaire social..... | 26 |
| 3.2. Procédure de décision appliquée..... | 27 |

| | |
|---|----|
| 3.2.1. En cas de négociations au sein du comité du dialogue social, les partenaires européens du marché du travail jouent un rôle particulièrement intéressant | 27 |
| 3.2.2. Pour la plupart des questions liées à la politique du marché du travail, ce sont toujours les institutions européennes traditionnelles qui prennent l'initiative | 28 |
| 3.3. Stade du processus décisionnel | 30 |
| 3.3.1. La Commission joue un rôle particulièrement important quant à la définition de l'ordre du jour..... | 30 |
| 3.3.2. Les autres acteurs s'impliquent davantage à un stade ultérieur du processus..... | 32 |
| 3.4. Miser sur plusieurs tableaux..... | 32 |

Préambule

Pour le compte de la Direction nationale danoise des agents de l'État (*Personalestyrelsen*) et de la Fédération centrale danoise des organisations des agents de l'État (*Centralorganisationernes Fællesudvalg*), Thomas Karlsson, Anne Rasmussen, Agi Csonka, Katrine Aadal Andersen et Angela Köllner de la société PLS RAMBØLL ont réalisé une enquête sur le dialogue social sur le marché du travail public au sein de quelques États membres et au niveau de l'Union européenne. Le présent extrait du rapport décrit les conclusions générales de cette enquête.

1. Introduction

Notre enquête a une dimension à la fois nationale et européenne. Au niveau national, l'objectif est d'acquérir des connaissances sur l'organisation des marchés du travail d'État, sur les relations entre les partenaires et sur les priorités politiques. À l'échelle européenne, le but est de découvrir les stratégies et les canaux d'influence des partenaires gouvernementaux sur les processus décisionnels.

Nos études nationales et notre étude européenne se sont particulièrement attachées à deux domaines politiques : l'égalité des chances et le développement des compétences. L'égalité des chances figure depuis longtemps à l'ordre du jour européen, tandis que le développement de compétences est un sujet plus récent. Les domaines choisis permettent donc d'envisager les choses d'un point de vue rétrospectif et prospectif par rapport aux processus décisionnels de l'Union européenne. Ces domaines sont en outre intéressants puisqu'ils représentent tous deux des domaines « plus souples » de la politique du marché du travail, pour lesquels il est généralement difficile de concourir avec des domaines « plus rigides » qui leur volent la vedette, tels que les salaires, les retraites et le temps de travail à l'échelle nationale.

Notre rapport repose sur une étude bibliographique et des entretiens avec 15-20 personnes au Danemark, en Italie, en Espagne, en Allemagne et en Grande-Bretagne ainsi que sur un nombre identique d'entretiens réalisés à Bruxelles. À l'exception de quelques conversations téléphoniques, les entretiens ont tous eu lieu « face à face » dans les pays en question.

Il convient de préciser que les personnes interrogées appartiennent à trois groupes différents : les employeurs, les salariés et les observateurs. À cet égard, les observateurs sont des personnalités politiques, des fonctionnaires et des chercheurs qui possèdent de vastes connaissances sur le dialogue social sur le marché de l'emploi danois et européen, mais ne sont pas directement impliqués auprès des employeurs, ni des salariés. Par ailleurs, au niveau de l'Union européenne, plusieurs représentants des institutions européennes ont été interrogés.

Nous nous sommes efforcés, dans la mesure du possible, d'interviewer dans chacun des pays et à l'échelle européenne des personnes provenant d'un même type d'institutions et du même niveau au sein de ces institutions. Aussi, un de nos objectifs a-t-il été d'interroger aussi bien des supérieurs que des spécialistes des diverses organisations.

1.1. Qu'est-ce que le dialogue social?

En guise d'introduction, il est indispensable que nous nous arrêtions un peu sur le concept du dialogue social. Il s'avère en effet que ce concept est perçu différemment par chacun des pays étudiés et au niveau de l'Union européenne. En Allemagne et au Danemark, le concept du dialogue social n'est pas couramment utilisé pour qualifier les processus décisionnels à l'échelle nationale. Dans ces pays, le concept est généralement utilisé dans le cadre de l'Union européenne. Parmi les autres pays, certains perçoivent le dialogue social uniquement comme des négociations entre les employeurs et les salariés visant à déterminer les conditions de rémunération et de travail alors que d'autres englobent également dans ce concept les procédures de consultation, les travaux en commission, les partenaires sociaux, les travaux de préparation en matière législative etc.

Dans le présent extrait de rapport, nous utilisons le concept du dialogue social au sens large, c.-à-d. comme *tous les processus décisionnels dans le domaine de la politique du marché du travail dans lesquels les parties sont impliquées d'une manière ou d'une autre*. Néanmoins, il est important de distinguer deux voies. *D'une part, la voie des négociations* où les partenaires du marché de l'emploi négocient directement des conventions. À l'échelle nationale, tel est le cas par exemple dans les pays où il existe de véritables négociations collectives. À l'échelle européenne, ainsi en va-t-il lorsque les partenaires sociaux négocient directement des conventions au sein du comité du dialogue social que préside la Commission. *D'autre part, la voie des consultations* qui implique les partenaires du marché de l'emploi dans la préparation de la législation et d'autres mesures dans le domaine du travail. Tant au niveau national qu'au niveau européen, tel est le cas, entre autres, lors de la préparation d'une nouvelle loi. En outre, il est important de remarquer que les partenaires sociaux sont notamment impliqués dans cette voie à l'échelle européenne lorsqu'il s'agit de déterminer les lignes directrices annuelles sur l'emploi.

L'analyse du dialogue social national se focalise sur les *négociations collectives*. Néanmoins, nous aborderons également tout au long de notre développement d'autres formes d'implication des partenaires via des consultations et autres. Ces instruments supplémentaires ne sont cependant appliqués que dans la mesure où ils sont importants pour la détermination des conditions de rémunération et de travail. Aussi, notre enquête n'aborde-t-elle pas l'implication des partenaires dans la politique générale du bien-être et de l'emploi. Au *niveau de l'Union européenne*, nous nous pencherons aussi bien sur *les négociations directes* entre les partenaires européens au sein du comité du dialogue social que sur *les consultations* de ceux-ci dans le cadre de la législation, des lignes directrices sur l'emploi etc.

1.2. Peut-on parler de dialogue social sur le marché du travail de l'État?

Un autre aspect fondamental de la question du dialogue social est de savoir si l'on peut vraiment parler d'un tel dialogue sur le marché du travail de l'État. À priori, cet aspect soulève deux questions :

- L'État est-il une partie naturelle et délimitée du marché du travail ?
- Peut-on parler de partenaires (dans le sens d'employeur et de salariés), indépendamment du système politique et donc du système législatif ?

De par la nature des choses, vouloir répondre de manière détaillée à ces questions serait anticiper sur l'analyse. À la première question, il convient toutefois de remarquer que le Danemark est le seul des cinq pays de notre enquête où il est question d'un dialogue social sur le marché du travail de l'État qui soit distinct du dialogue social sur le marché public du travail dans son ensemble.

À la seconde question, il convient de souligner brièvement que le marché du travail de l'État possède des caractéristiques qui lui sont propres et se distingue du reste du marché du travail public par le fait que le gouvernement y joue le rôle de l'employeur. Dès lors, il est bien loin d'être certain que l'on puisse dire que les partenaires sociaux jouent le rôle d'acteurs distincts du système politique. Néanmoins, comme nous le verrons dans notre analyse, il existe des différences essentielles quant à la

Le dialogue social sur le marché du travail de l'État au sein de l'Union européenne

mesure dans laquelle les différents pays ont tenté de séparer le rôle d'autorité joué par le gouvernement de celui d'employeur.

2. Le dialogue social sur le marché du travail de l'État de cinq États membres

Le présent chapitre décrit les conclusions générales de notre étude sur le dialogue social national au sein des cinq pays faisant l'objet de notre enquête.

2.1. Dialogue social sur le marché du travail de l'État

Il s'avère que le *Danemark* est le seul des cinq pays ayant participé à notre enquête où il est question de négociations spécifiques (et donc d'un dialogue social spécifique) sur le marché du travail de l'État. Au Danemark, il existe des négociations communes pour tous les agents de l'État, lesquelles sont distinctes des négociations pour le reste de la fonction publique au niveau des municipalités et des départements.

En *Grande-Bretagne*, on peut également, dans une certaine mesure, parler de négociations n'englobant que les agents de l'État. Toutefois, ces négociations n'ont pas lieu au niveau national (pour tous les agents de l'État), mais localement entre chacun des ministères et leur groupe d'employés respectif.

Dans les autres pays participant à notre enquête, tous les employés du secteur public sont englobés par un seul et même type de négociations à l'échelle nationale. En *Espagne*, les négociations initiales ont lieu au sein de la Mesas Generales et Mesas Sectorales ; en *Italie*, sous les auspices de l'ARAN et en *Allemagne*, sous l'égide du ministère de l'Intérieur.

En outre, il existe des différences fondamentales quant à la part des négociations qui porte sur l'ensemble du marché du travail public/de l'État et à celle qui porte sur chacun des secteurs en particulier. Les cinq pays connaissent tous, dans une certaine mesure, des négociations initiales intersectorielles, notamment pour ce qui est de la fixation des salaires.

D'autre part, les pays se répartissent en deux groupes : En *Allemagne* et au *Danemark*, la majorité des négociations centrales a lieu sur une base

intersectorielle tandis que l'*Italie* et l'*Espagne* se caractérisent par le fait que la majorité des négociations nationales a lieu au sein des différents secteurs. Encore une fois, la *Grande-Bretagne* se distingue par l'absence d'une forme quelconque de négociations tant nationales qu'intersectorielles.

Finalement, on remarque que dans tous les pays, une partie des négociations des conventions collectives a lieu à l'échelle locale, c.-à-d. au sein de chaque entreprise/institution. À cet égard, la *Grande-Bretagne* se distingue à nouveau des autres pays puisque toutes les négociations, comme il a été dit, y ont lieu à l'échelle locale au sein de chacun des ministères et que la compétence des négociations est donc répartie entre les différents ministères et syndicats des agents de l'État.

2.2. Attribution de la compétence des négociations

Commençons par les employeurs. À cet égard, il existe des différences intéressantes entre les pays où les négociations ont lieu pour l'ensemble du secteur public : En *Italie* et en *Allemagne*, la compétence des négociations des employeurs est dans une large mesure concentrée entre les mains de l'État (respectivement de l'ARAN et du ministère de l'Intérieur) alors que les employés à l'échelle régionale et locale ont bien moins à dire (même si les négociations les concernent également). Cependant, les membres-employeurs régionaux et locaux sont représentés à la table des négociations, de même qu'une partie des négociations ultérieures a lieu à l'échelle régionale et locale.

En *Espagne*, la compétence des négociations des employeurs est, d'une certaine façon, centralisée comme en Italie et en Allemagne puisque les négociations pour l'ensemble du secteur public sont dirigées par les ministères fédéraux au sein de la « Mesas Generales » et de la « Mesas Sectorales ». Toutefois, les différentes régions possèdent une compétence importante. Dans certains domaines, elles disposent de propres négociations des conventions collectives, tout comme les régions autonomes peuvent, dans une certaine mesure, adopter des lois si les conventions nationales sont contraires à leurs intérêts.

La *Grande-Bretagne* constitue une nouvelle fois un cas à part puisque aucune négociation n'a lieu à l'échelle nationale. Les négociations proprement dites se déroulent à l'échelle locale, ce qui veut dire par

exemple pour l'État que certains ministères et d'autres institutions étatiques prennent en charge les négociations de leurs propres employés.

L'organisation du point de vue des salariés reflète (sans surprise) l'organisation des négociations des conventions collectives dans le secteur public.

Le *Danemark* est le seul État où il existe des négociations distinctes pour les conventions collectives au sein de l'État et donc des organisations centrales étatiques délimitées qui jouissent de la compétence de négocier du côté des salariés.

L'*Espagne*, l'*Italie* et l'*Allemagne* disposent en revanche d'unités de négociations qui couvrent l'ensemble du secteur public, telles que ver.di en Allemagne, FPI-CISL en Italie et FSP-UGT en Espagne.

En *Grande-Bretagne*, il n'est question ni d'unités de négociations formelles, ni d'organisations centrales étatiques bien définies comme au Danemark. La compétence des négociations du côté des salariés appartient à chacun des syndicats qui, dans une certaine mesure, coordonnent ses négociations sur celles d'autres syndicats présents dans les différents ministères.

2.3. Le gouvernement et "l'État-employeur" constituent-ils une seule et même entité?

En comparant les cinq pays, on s'aperçoit clairement que pour certains, le rôle d'autorité gouvernementale joué par l'État conflue avec son rôle d'employeur et que pour d'autres, il s'agit là de deux fonctions distinctes. Ainsi, la différence est énorme quant à déterminer s'il y a vraiment lieu de parler de partenaires sociaux. Une réponse positive à cette question exige en effet que l'on puisse dire, avec une certaine légitimité, que la fonction d'employeur de l'État est séparée du pouvoir du gouvernement.

À cet égard, le *Danemark* apparaît comme le seul État où les salariés considèrent au maximum « l'État-employeur » « comme un organe distinct du gouvernement ». Cette conception résulte probablement avant tout de la puissance du système des conventions au Danemark. Ainsi, le ministère des Finances recourt relativement peu à ses fonctions d'autorité lors des négociations des conventions collectives, par comparaison avec

plusieurs autres pays. Par ailleurs, cette conception résulte vraisemblablement aussi du fait que la compétence des négociations repose physiquement parlant entre les mains de la Direction nationale danoise des agents de l'État (*Personalestyrelsen*).

Dans les autres pays, il est bien plus difficile de distinguer les fonctions d'autorité et d'employeur de l'État. La raison en est notamment que la fonction d'employeur en *Allemagne*, en *Grande-Bretagne* et en *Espagne* est répartie entre plusieurs ministères. Souvent, c'est le ministère des Finances qui est responsable des salaires tandis que les différents ministères de tutelle ou un ministère spécifique chargé des Affaires publiques peuvent influencer sur certaines parties des négociations relatives aux conditions de rémunération et de travail.

En *Italie*, on a tenté d'isoler la fonction d'employeur des ministères et donc du pouvoir du gouvernement en créant une institution autonome (ARAN) entre les mains de laquelle on a, techniquement parlant, placé cette fonction. Néanmoins, cette initiative n'a encore rien changé au fait que le gouvernement (et pas l'ARAN) est toujours perçu comme le véritable employeur public. La raison en est que l'*Italie*, comme l'*Espagne*, se caractérise par les rapports complexes et confus qui existent entre la législation et les négociations. Ainsi, d'une part, certaines lois déterminent des cadres restreints sur ce qu'il est possible de décider par le biais de conventions et, d'autre part, le pouvoir législatif sert à intervenir dans le processus des conventions si celles-ci sont contraires aux intérêts du gouvernement/parlement. Naturellement, ce type de rapports permet difficilement de distinguer la fonction d'employeur de l'État de ses fonctions gouvernementales/législatives.

2.4. Lois ou conventions?

Dans les cinq pays considérés dans notre enquête, le marché du travail de l'État est régulé de deux manières : par le truchement de lois pour lesquelles le parlement / gouvernement jouit de la compétence de négociations, et par le truchement de conventions adoptées entre les partenaires sociaux. On remarque également pour ces cinq pays que le gouvernement et le parlement disposent d'une plus grande influence sur les négociations sur le marché public de l'emploi que sur le marché privé. La raison en est, entre autres, que le gouvernement fait évidemment partie des partenaires sociaux et que le gouvernement/parlement

(quoique dans des mesures très différentes) détermine le cadre financier des négociations.

Sur cette base, il est toutefois possible de répartir les pays en trois groupes sur la base des rapports qui y existent entre les lois et les conventions :

En *Espagne* et en *Italie*, comme nous l'avons dit, la législation et le système politique jouent un rôle décisif dans la détermination des conditions de rémunération et de travail sur le marché public de l'emploi. Cet état des choses est dû à plusieurs éléments :

- En Italie et en Espagne, la délimitation des domaines où les décisions peuvent être prises par la voie législative et où elles peuvent être prises par le biais de négociations sur le marché public du travail est vague. Les conditions du marché privé de ces deux pays sont bien plus claires à cet égard puisqu'il existe une législation déterminant les domaines pouvant faire l'objet de négociations. En Italie, un processus visant à appliquer cette législation au secteur public est en cours. En Espagne, le coup d'envoi d'un tel processus fait partie des priorités principales des organisations salariales.
- La législation doit positivement stipuler les domaines négociables avant que ceux-ci puissent faire l'objet de négociations. Dès lors, certains domaines sont à priori exclus de toutes négociations. Ainsi en va-t-il par exemple des négociations salariales qui disposent d'une certaine marge de liberté quant à la répartition du salaire global, quoique le montant de ce dernier soit fixé par la voie législative.
- Dans les domaines négociables, les partenaires sociaux sont loin d'être d'accord sur les conventions à conclure. Le plus souvent, une loi dans un domaine précis (sur le temps de travail et l'égalité des chances, par exemple) définit des normes minimales et permet ainsi de négocier dans les limites du cadre général.
- En outre, en Espagne, le système de conventions est entravé par la possibilité des régions autonomes de mettre elles-mêmes en pratique les lois en vigueur pour leur région.

L'influence exercée par le système politique sur la régulation du marché public du travail en Espagne et en Italie est énorme et un des résultats directs en est que l'influence des organisations salariales fluctue bien plus

avec les couleurs du gouvernement que dans les systèmes davantage basés sur des conventions. Ainsi, on constate entre autres que les gouvernements libéraux actuels ont entravé les possibilités des syndicats d'exercer leur influence tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne.

Au *Danemark*, les relations entre les lois et les conventions sont diamétralement opposées. Le principe appliqué veut que les conditions de rémunération et de travail soient décidées par la voie des conventions, sauf stipulation légale contraire. Chose unique pour les pays ayant participé à notre enquête, les salaires sont dans la pratique aussi négociés entre les partenaires. Certes la loi sur le budget prévoit un montant dans les limites duquel les négociations doivent formellement avoir lieu, mais la pratique veut qu'il incombe au ministère des Finances de trouver un excédent éventuel sur d'autres comptes de l'État. De plus, la répartition du salaire global entre les différents secteurs et groupes est négociable. Par exemple, il est possible de donner aux médecins une dynamique de rémunérations plus rapide ; en Italie et en Espagne, une telle décision serait soumise au budget du parlement.

Sur ce point, l'*Allemagne* ressemble au Danemark en ce sens que la liberté de conclure des négociations collectives y est d'application. Aussi, les conditions de travail (sauf stipulation légale spécifique) sont-elles négociées par les partenaires. Cependant, l'*Allemagne* se distingue fondamentalement du Danemark par le fait que le salaire global au sein du secteur public ne peut être négocié, mais seulement fixé par les ministères.

Finalement, la *Grande-Bretagne* se démarque encore une fois sur ce point. Le cadre budgétaire des négociations salariales est déterminé par un groupe gouvernemental central bien que les organisations salariales jouissent d'un certain droit de consultation. Par exemple, les « conseils salariaux » autonomes, qui entre autres représentent les organisations salariales, peuvent recommander au gouvernement une certaine dynamique de rémunérations pour un groupe spécifique d'employés.

Par ailleurs, la Grande-Bretagne se caractérise par le fait que ni la législation, ni les conventions centrales ne jouent un rôle essentiel dans la détermination des conditions de travail. Ici, la majorité de la compétence

de négociations est attribuée à chacun des employeurs et de ses employés. Ainsi en va-t-il également pour la fixation spécifique des salaires.

2.5. Écart entre la législation et la pratique

Lorsqu'il question de déterminer les conditions de rémunération et de travail, on constate en général qu'il y a loin de la réglementation à la pratique, notamment sur le marché public en *Italie* et en *Espagne*. Cet écart s'explique étroitement par les rapports qui existent entre la législation et les conventions (cf. ci-dessus). En outre, les intentions législatives sont rarement suivies d'une couverture financière. Tel est le cas, par exemple, des nouvelles lois qui améliorent les possibilités des employés de prendre un congé de formation en Italie ou un congé parental en Espagne. Dans ces deux cas, les améliorations prévues ne disposent d'aucune couverture financière et leur valeur pour les salariés est donc très réduite.

2.6. Vers une uniformisation des conditions des fonctionnaires

Sur tous les marchés du travail de l'État étudiés dans le cadre de notre enquête, les salariés se répartissent en deux groupes : les fonctionnaires et les agents contractuels. La comparaison du statut des fonctionnaires et de l'évolution de leur nombre dans les cinq pays étudiés fait ressortir plusieurs éléments intéressants.

En *Allemagne* et au *Danemark*, les conditions de rémunération et de travail des fonctionnaires sont formellement soumises à la législation. Dans la pratique, ce groupe fait toutefois l'objet de négociations, de la même manière que les agents contractuels. La différence fondamentale dans ces deux pays réside dans le fait que les fonctionnaires n'ont pas le droit de faire grève. Aussi, toute absence de consensus à la table des négociations exige-t-elle qu'il soit légiféré. Par ailleurs, les conditions d'embauche et de retraite des fonctionnaires sont différentes. En conclusion, on peut dire qu'en Allemagne et au Danemark, les conditions de rémunération et de travail des fonctionnaires et des agents contractuels sont pratiquement déterminées de la même façon : par le biais de négociations. L'Allemagne et le Danemark se démarquent l'un de l'autre quant à l'évolution du nombre des fonctionnaires : ce nombre est en baisse au Danemark, mais constant en Allemagne.

En *Grande-Bretagne*, les conditions de rémunération et de travail sont déterminées au cours de négociations décentralisées pour tous les agents de l'État. Les négociations opèrent une différence entre les fonctionnaires et les autres agents de l'État. Toutefois, elles peuvent être dirigées par le même syndicat (différents services/piliers/secteurs). Pour ce qui est de l'évolution du nombre des fonctionnaires, celui-ci a en fait augmenté. La raison principale en est l'accroissement du nombre des postes à mi-temps.

En *Italie* et en *Espagne*, le dialogue social est limité en ce qui concerne les fonctionnaires. Leurs conditions de rémunération et de travail sont déterminées par la voie législative. Il n'en reste pas moins caractéristique pour ces deux pays que les organisations salariales disposent d'une forme de droit de consultation par rapport à ce groupe.

L'Espagne et l'Italie ont également ceci de caractéristique que le statut des fonctionnaires constitue un des points cardinaux du différend qui oppose le gouvernement aux organisations salariales. En outre, les deux pays vont de plus en plus dans le sens (préconisé par le mouvement syndical) d'un assujettissement des fonctionnaires au système de négociations. Cette évolution est particulièrement frappante en Italie où en 1993, la majorité des fonctionnaires de l'époque ont été soumis au système des négociations collectives.

En conclusion, on observe une tendance générale à l'harmonisation des conditions des fonctionnaires et des agents contractuels au sein du secteur public. Cette harmonisation s'opère de deux manières : par la réduction générale du nombre de fonctionnaires et par l'intensification de la régulation des conditions de rémunération et de travail des fonctionnaires par le système de négociations. Néanmoins, il est en même temps intéressant de voir qu'il existe des différences dans les cinq pays étudiés quant au partenaire social qui prône cette harmonisation. En *Espagne* et en *Italie*, il s'agit des salariés ; au *Danemark*, des employeurs ; tandis que les organisations salariales en *Allemagne* ont un avis partagé sur la question.

Ces différences doivent vraisemblablement être vues à la lumière du statut actuel des fonctionnaires. Au *Danemark*, ceux-ci font l'objet des mêmes conventions que les agents publics, mais profitent de meilleures conditions d'embauche et de retraite. Ils ont donc peu d'intérêts à vouloir

un quelconque changement. En revanche, les employeurs souhaitent un assouplissement de leurs conditions d'embauche. La situation n'est pas la même en *Italie* et en *Espagne* où les fonctionnaires ne bénéficient pas des résultats obtenus via le dialogue social, mais sont en revanche soumis à une législation qui souvent les défavorise par rapport aux agents publics. Par conséquent, ce sont les salariés qui sont le plus incités à voir les fonctionnaires assujettis au système de négociations.

2.7. Différentes cultures de négociation

Les cultures de négociation sont un paramètre supplémentaire qui divise les pays. Et ce, qu'il s'agisse des relations entre les organisations salariales ou des relations entre les employeurs et les salariés.

À cet égard, la célèbre culture *danoise* du consensus se démarque considérablement. Tant sur le plan interne du côté des salariés qu'entre l'employeur et les salariés, le « consensus » est la clé des négociations et les différends éventuels sont accordés par le biais de réseaux informels. Du côté des salariés, cette culture se traduit très concrètement par l'existence d'une unité de négociations commune qui jouit largement de la compétence de négociations et applique le principe « un pour tous, tous pour un ». En ce qui concerne les relations entre l'employeur et les salariés, elle se traduit par un dialogue rapproché et informel entre les dirigeants des organisations et par un large consensus sur la nature d'une politique économique responsable. De telles conditions ne sont pas envisageables dans la plupart des autres pays européens. Toutefois, il n'en reste pas moins caractéristique du Danemark que les organisations étatiques entretiennent relativement peu de rapports informels avec le gouvernement, par comparaison avec les deux grandes organisations DA (Confédération patronale danoise) et LO (Confédération des syndicats danois).

En *Grande-Bretagne*, les rapports entre les salariés et l'employeur sont loin d'être aussi intenses et, au fond, institutionnalisés qu'au Danemark. La raison en est que pratiquement aucune négociation n'a lieu au niveau national et qu'il y a donc peu de raisons d'installer un dialogue. Néanmoins, on observe un dialogue informel essentiel au sein de partenariats sociaux concrets entre d'une part les salariés et d'autre part aussi bien les ministères que le gouvernement (dans la mesure où le Labour en est à la tête).

En *Allemagne*, le dialogue entretenu par les deux grandes organisations salariales est limité. En gros, les négociations ne sont pas coordonnées et ont lieu séparément. Par ailleurs, l'Allemagne se caractérise par le fait que les organisations salariales publiques entretiennent un dialogue informel relativement restreint avec le gouvernement et les ministères, par comparaison avec les organisations salariales privées qui sont régulièrement consultées et impliquées. Les contacts qui existent sont relativement formalisés et se limitent en gros aux négociations des conventions collectives. En même temps, ces rapports présentent un faible niveau de conflit.

En *Espagne* et en *Italie*, ces relations sont de loin bien plus conflictuelles. Sur le plan interne du côté des salariés, il est possible de déceler plusieurs raisons à ces conflits pratiquement innés :

- les principes de représentation jouent un rôle essentiel ; les syndicats s'arrachent pour ainsi dire constamment leurs membres respectifs, ce qui dans l'état actuel des choses donne lieu à une culture plus concurrentielle et conflictuelle ;
- les syndicats proviennent de points d'attache idéologiques différents ;
- le rôle joué par les syndicats dans la société est plus faible et donc moins évident ; les syndicats bénéficient moins de l'appui des salariés et leur influence est donc réduite.

Toutefois, l'Union européenne a clairement rapproché les organisations salariales en Espagne et en Italie. La raison en est qu'il y règne une toute autre logique. À l'échelle européenne, ces syndicats sont de taille minime et s'ils souhaitent avoir de l'influence, ils sont contraints de se serrer les coudes. De plus, n'est probablement pas sans importance le fait que l'Union européenne, sur le plan physique et psychique, est tellement loin de la plupart des salariés qu'elle n'est pas perçue comme une arène où il est possible de s'accaparer de nouveaux affiliés en se profilant au détriment des autres organisations et fédérations.

Les relations entre les salariés et les employeurs en Espagne et en Italie se caractérisent de plus par le manque de consensus et la présence accrue de conflits, par comparaison avec le Danemark, par exemple. La preuve en est que ces pays choisissent souvent de « communiquer » en recourant à la grève tandis que le dialogue informel est relativement modeste. Les

négociations salariales en sont un exemple concret : à l'heure actuelle (automne 2001), les salariés en Italie et en Espagne sont en grève parce qu'ils estiment que les gouvernements respectifs trahissent leurs promesses. Il y a loin de cette pratique au consensus danois sur la politique salariale. La raison à priori de ces relations plus conflictuelles semble être les rapports confus qui existent entre les lois et les conventions et les faibles mécanismes de négociations qui en découlent : aussi, le moindre détail compte-t-il !

2.8. Thèmes politiques du dialogue social national : sur les traces d'une pyramide des besoins

De manière générale, ce sont les thèmes traditionnels, tels que les salaires, la retraite et le temps de travail, qui figurent avant tout à l'ordre du jour du dialogue social sur les marchés du travail de l'État faisant l'objet de notre enquête.

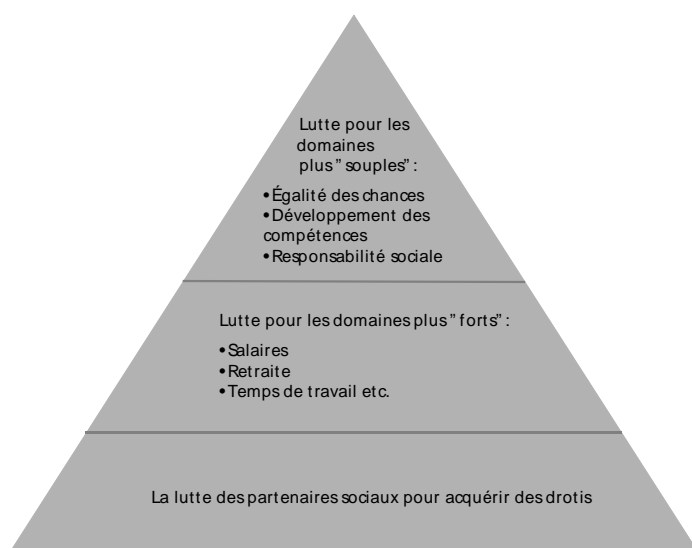
De plus, en *Espagne* et en *Italie*, il faut savoir que la « lutte pour la mise en place » (lutte pour la définition des règles du jeu sur le marché de l'emploi) domine le dialogue social et le débat général sur la politique du marché du travail. Il convient à cet égard de remarquer que la voie des conventions est un phénomène relativement nouveau dans ces pays et que les rapports entre la législation et le dialogue social sont encore très confus.

Cette lutte pour la mise en place est un élément crucial si l'on veut comprendre la manière dont les organisations salariales italiennes et espagnoles agissent à l'échelle européenne. En effet, les organisations de ces deux pays sont avant tout préoccupées par le renforcement du dialogue social au niveau de l'Union européenne. Leur stratégie est d'acquérir à ce niveau un maximum de l'influence qu'ils n'ont (toujours) pas obtenue à l'échelle nationale. En ce sens, on peut dire que ces pays se servent de l'Union européenne comme d'un levier pour acquérir davantage au niveau national. Cette pratique est, dans une certaine mesure, également appliquée en *Grande-Bretagne* où le TUC (Congrès des syndicats britanniques) se sert du dialogue social européen pour approcher les employeurs et le gouvernement sur la question des conditions nationales du marché de l'emploi.

Les domaines « plus souples », tels que le développement des compétences et l'égalité des chances, ont en règle générale des difficultés à trouver leur place à côté des autres domaines « forts » à l'ordre du jour des pays étudiés. Parmi les exceptions, on trouve le développement des compétences sur le marché du travail de l'État au Danemark, auquel une attention particulière est accordée ces dernières années.

Finalement, on peut conclure que les dynamiques du dialogue social sur le marché public de l'emploi sont essentiellement soumises à une pyramide des besoins, reproduite ci-après.

Figure 2.1. Pyramide des besoins du dialogue social.



2.9. Privilégier le développement des compétences

La tendance montre que cette dernière décennie, le dialogue social sur les marchés public du travail étudiés a accordé une attention croissante au développement des compétences/du perfectionnement professionnel. L'estimation générale indique que ce sont principalement les salariés qui ont poussé à passer des conventions dans ce domaine, tandis que les employeurs, notamment dans les pays d'Europe du Sud, y voient une ingérence dans les conditions internes et à court terme des coûts de production.

Le rapport entre les lois et les conventions dans les cinq pays étudiés a ceci de symptomatique qu'en *Espagne* et en *Italie*, le coup d'envoi à ce processus a été donné par l'adoption de lois contraignant les employeurs à prendre en charge les frais liés à la formation de leurs employés. À cet égard, les choses ont évolué de façon intéressante en *Italie* où l'on commence à « négocier » les formations de perfectionnement professionnel comme une alternative aux heures de travail supplémentaires.

Au *Danemark*, le développement des compétences fait partie des grandes priorités et est régi par le truchement de conventions entre les partenaires.

En *Grande-Bretagne* où la pratique n'est pas particulièrement en faveur de conventions collectives contraignantes ni de la législation, les mesures relatives au développement des compétences sont instaurées au sein de partenariats entre les salariés et les employeurs. Dans certains cas, le gouvernement est également représenté, mais la structure décentralisée des partenariats et leur caractère non obligatoire permettent difficilement d'évaluer les effets du développement global des compétences des agents de l'État.

2.10. Privilégier l'égalité des chances

Dans les cinq pays que nous avons visités, il est caractéristique de voir que l'égalité des chances est peu privilégiée par les partenaires sociaux sur les marchés du travail de l'État. Les initiatives prises sont relativement peu nombreuses et, notamment en *Espagne* et en *Italie*, l'écart qui sépare les lois de la pratique est énorme. La raison en est que les partenaires sont chargés, via les conventions, de mettre en œuvre les intentions de la législation. Néanmoins, il semble que l'égalité des chances soit malgré tout davantage privilégiée sur le marché public du travail que sur le marché privé. Cela s'explique entre autres par la majorité de femmes employées dans le secteur public.

En outre, dans la plupart des pays, la pensée des courants dominants n'a toujours pas percé. Les initiatives prises en faveur de l'égalité des chances, tant au niveau parlementaire qu'auprès des partenaires du marché de l'emploi, se caractérisent par l'isolement de cette question auquel elles donnent lieu dans certains forums. Les activités consistent ainsi le plus

souvent à créer des commissions et des postes ou à mettre en œuvre des initiatives qui visent uniquement la problématique de l'égalité des chances. Ces initiatives se caractérisent par :

- leur faible statut. Par exemple, on remarque que les conseils syndicaux en matière d'égalité des chances occupent le plus souvent un des derniers échelons de l'échelle hiérarchique interne et que les partenaires du marché du travail accordent souvent peu d'importance aux divers comités et groupes nationaux ;
- le fait qu'elles sont menées à bien par de petits groupes de personnes possédant cet intérêt particulier parmi les ministères, le gouvernement, les partis et les partenaires sociaux et qu'elles dépendent donc considérablement de positions individuelles ;
- le peu d'attention que leur porte le public.

En conclusion, peu nombreuses sont les tendances qui visent à intégrer l'aspect de l'égalité des sexes dans le processus décisionnel lié à la politique du marché du travail, comme le veut la pensée des courants dominants.

3. Miser sur plusieurs tableaux : le dialogue social à l'échelle européenne

Le présent chapitre analyse les différents canaux d'influence dont peuvent se servir les partenaires sociaux nationaux et européens pour influencer sur le dialogue social.

Cette analyse s'est penchée sur la manière dont différents types de partenaires sociaux recourent à différents canaux dans différentes situations, et notamment avec des effets différents. Elle a révélé que seule une petite partie de la politique européenne existante en matière de marché du travail distinguait le secteur privé du secteur public et qu'une partie encore plus petite de cette politique discernait l'État du reste du secteur public. Par conséquent, plusieurs de nos conclusions ne s'appliqueront pas seulement aux partenaires du marché du travail de l'État, mais également aux autres partenaires sociaux nationaux et européens.

De manière générale, notre enquête montre qu'aucun canal d'influence n'est, à la base, plus juste qu'un autre. Dès lors, nous ne pouvons pas non plus formuler de recommandations définitives quant à la manière optimale d'agir à l'échelle européenne. À la place, nous avons préféré présenter une *boîte à outils riche en expériences et recommandations* dont pourra s'inspirer chaque organisation du marché du travail.

De manière plus spécifique, il est néanmoins possible de déterminer les canaux d'influence que les différents acteurs peuvent utiliser à leur avantage à divers stades du processus décisionnel. Ainsi, *le type* de partenaire social, *la procédure* appliquée et *le stade du processus décisionnel* où le partenaire social se situe ne sont pas sans importance si l'on veut influencer sur le processus décisionnel. En d'autres termes, il est important de tenir compte de ces *conditions cadres* avant de décider des stratégies et des canaux d'influence à utiliser dans le cadre du processus décisionnel européen.

3.1. Type de partenaire social

Premièrement, le choix du canal d'influence dépend du *type* de partenaire social. Contrairement aux partenaires sociaux européens, les acteurs nationaux sont ainsi tributaires de l'influence qu'ils exercent sur les acteurs européens puisqu'ils n'interviennent pas directement dans l'aménagement de la politique du marché du travail à ce niveau. Aussi, leurs partenaires européens correspondants du marché du travail, les institutions européennes formelles et leurs gouvernements nationaux constituent-ils les canaux d'influence les plus importants des partenaires nationaux. En revanche, les partenaires sociaux européens peuvent directement influencer la politique de l'Union européenne en participant au dialogue social où ils peuvent soit négocier directement avec les autres partenaires sociaux au sein du comité du dialogue social, soit être consultés dans le cadre d'un certain nombre de mesures politiques¹.

De bien des façons, les partenaires nationaux du marché de l'emploi sont relativement tributaires de la volonté des partenaires européens à écouter leurs points de vue. Ainsi, notre enquête a montré qu'il peut être difficile en tant que partenaire national de simplement vouloir se tenir à jour et agir activement vis-à-vis des institutions européennes supranationales, telles que la Commission. De plus, la Commission préfère généralement que le dialogue entre les partenaires du marché du travail ait lieu par le biais des coalitions européennes.

Idéalement, les partenaires nationaux n'influent toutefois pas seulement sur les décisions prises à l'échelle européenne via leurs organisations européennes, mais également via les contacts directs qu'ils établissent avec leurs membres nationaux du Parlement européen (PE) et les gouvernements nationaux dans certaines affaires concrètes. En réalité, les partenaires européens invitent directement leurs organisations nationales à procéder de la sorte étant donné que de tels contacts nationaux peuvent compléter les contacts entre les partenaires européens et les institutions de l'Union européenne. De cette façon, il existe une dépendance mutuelle

¹ Par conséquent, nous avons choisi une définition large du dialogue social au niveau de l'Union européenne. Le dialogue social n'est donc pas seulement la procédure de *négociation* de conventions par les partenaires sociaux à l'échelle européenne, mais également le dialogue qui a lieu entre les partenaires européens du marché du travail et les institutions européennes lorsque ceux-ci sont *consultés* dans le cadre d'autres mesures afférentes à la politique du marché du travail.

entre les canaux d'influence utilisés respectivement par les partenaires nationaux et européens du marché du travail.

Le dialogue social au sein de l'Union européenne : les canaux d'influence.

| Canaux d'influence des partenaires nationaux | Canaux d'influence des partenaires européens |
|---|--|
| 1. Influence via les contacts avec les institutions européennes formelles | |
| 2. Influence via les organisations européennes du marché de l'emploi | → 4. Influence par le biais de consultations |
| | → 5. Influence par le biais de négociations |
| 3. Influence via les gouvernements nationaux | |

3.2. Procédure de décision appliquée

Deuxièmement, le choix du canal d'influence dépend de la *procédure appliquée* pour déterminer les mesures relatives à la politique du marché du travail. Ici, il convient avant tout de savoir si les conventions sont directement *négociées* entre les partenaires du marché de l'emploi au sein du comité du dialogue social ou si les partenaires sont *consultés* dans le cadre, par exemple, d'une nouvelle législation et des lignes directives annuelles en matière d'emploi.

3.2.1. En cas de négociations au sein du comité du dialogue social, les partenaires européens du marché du travail jouent un rôle particulièrement intéressant

Il est naturellement très important d'influencer les organisations européennes du marché si elles ont directement la possibilité de négocier des conventions au sein du comité du dialogue social. Bien que le Conseil doive par la suite formellement approuver toute convention conclue entre ces organisations pour que celle-ci puisse être promue au statut de directive, le rôle des institutions européennes formelles est ainsi clairement réduit en cas d'application de cette procédure.

En tant que partenaire national, il est possible d'influer sur les actions de la coalition européenne sur le dialogue social par le biais des organes de décision auxquels les membres participent. Néanmoins, l'expérience montre qu'il peut être relativement difficile pour chacune des organisations nationales du marché du travail d'exercer son influence via sa voix au sein de ces organes formels uniquement. En outre, il est crucial pour les partenaires nationaux du marché de l'emploi de s'assurer une solide représentation auprès des postes dirigeants et des comités des organisations européennes du marché du travail où la politique actuelle, en très grande majorité, est déterminée au sein des coalitions européennes. Finalement, notre étude a montré qu'il est indispensable d'établir des bureaux nationaux à Bruxelles, d'une part pour suivre l'évolution au sein des institutions européennes et d'autre part pour entretenir des contacts journaliers avec la/les organisation(s) européenne(s) pertinente(s).

Bien que le rôle des institutions européennes officielles soit considérablement réduit en cas de négociations au sein du comité du dialogue social, notre analyse a montré que la Commission revêt toujours une certaine importance à cet égard. Elle joue ainsi le rôle de président du comité du dialogue social que plusieurs personnes interrogées ont qualifié de crucial. En plus de contribuer à la préparation des avants-projets des textes de compromis, plusieurs exemples montrent que la Commission joue souvent le rôle d'intermédiaire informel entre les partenaires au cours des négociations. Par conséquent, il est resté tout aussi déterminant pour les partenaires du marché du travail d'entretenir des contacts étroits avec la Commission même lorsque les négociations sont menées au sein du comité du dialogue social plutôt que par le biais du « canal législatif ordinaire ».

3.2.2. Pour la plupart des questions liées à la politique du marché du travail, ce sont toujours les institutions européennes traditionnelles qui prennent l'initiative

Toutefois, les partenaires européens du marché du travail ne sont que *consultés* sur la plus grande majorité des décisions relatives à la politique du marché de l'emploi. Ainsi en va-t-il, par exemple, dans le cas de la législation traditionnelle ou des lignes directrices annuelles pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Dans cette situation, il est loin d'être suffisant pour les partenaires nationaux de

miser sur l'influence qu'ils peuvent exercer par le truchement de leurs organisations européennes.

L'acteur décisif ici est avant tout la Commission qui présente la proposition de départ et est impliquée à tous les stades de l'examen de celle-ci par le Conseil des ministres et le Parlement européen, que ces organes aient affaire à un acte législatif ou à des lignes directrices pour l'emploi. En dernière instance, toutes les propositions doivent cependant être adoptées par le Conseil des ministres, ce qui explique pourquoi il est particulièrement important d'influer sur les gouvernements nationaux.

De manière générale, ce n'est pas le partenaire national seul, mais son organisation centrale qui entretient de bons contacts à l'échelle du gouvernement. En outre, le fait que les gouvernements nationaux continuent de jouer un rôle prédominant dans le politique européenne du marché du travail peut potentiellement constituer un avantage pour les employeurs d'État qui, en vertu de leur statut ministériel, représentent en même temps le gouvernement. Néanmoins, ce ne sont généralement pas ces ministères, mais au contraire les ministères du Travail et des Affaires sociales qui siègent à la table des négociations du Conseil des ministres. En pratique, il est donc difficile pour les employeurs d'État ministériels d'exercer leur influence au niveau de l'Union européenne.

Dans le cadre de la législation adoptée selon la procédure de codécision, il peut être particulièrement intéressant d'influencer le Parlement européen. À cet égard, le Parlement européen dispose d'un droit de veto définitif et participe avec le Conseil à la procédure de conciliation en l'absence d'un quelconque consensus préalable sur les propositions d'amendement du Parlement. Comme nous l'avons dit, les responsabilités sont généralement réparties entre les partenaires nationaux et européens de telle sorte que les partenaires nationaux établissent des contacts avec leurs membres nationaux du Parlement européen tandis que les organisations européennes peuvent avantageusement établir des contacts avec le Parlement à un niveau supérieur, c.-à-d. avec les rapporteurs (voire les rapporteurs fantômes), les présidents de commission et éventuellement le Bureau du Parlement.

Les partenaires du marché du travail ne doivent cependant pas oublier qu'il est bien loin d'être suffisant d'établir des contacts avec le Parlement européen, même pour les questions examinées sur la base de la procédure

de codécision. Le Parlement européen intervient seulement dans ce processus après que la Commission ait élaboré sa proposition de départ qui, la plupart du temps, ne subit aucune modification en cours de procédure. Par ailleurs, on remarquera qu'il est nécessaire pour influencer le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision d'établir des contacts avec celui-ci dès le premier examen de la proposition et pas seulement au début de la procédure de conciliation, comme c'est généralement le cas. À ce stade, il est trop tard pour le Parlement européen d'introduire de nouvelles propositions d'amendement.

3.3. Stade du processus décisionnel

Troisièmement, le choix du canal d'influence dépend du *stade* du processus décisionnel auquel se trouve le partenaire social.

Aussi, l'examen des propositions de loi et les négociations au sein du comité du dialogue peuvent-ils être perçus comme des *mécanismes* relativement *réacteurs* qui sont seulement enclenchés lorsqu'un certain nombre de discussions figure à l'ordre du jour. Les partenaires doivent donc intervenir bien plutôt par rapport à la Commission ainsi qu'en partie, au Conseil et au Parlement européen s'ils souhaitent marquer de leur empreinte l'évolution générale de la politique du marché du travail.

3.3.1. La Commission joue un rôle particulièrement important quant à la définition de l'ordre du jour

À des stades précoces (avant que les propositions ne figurent à l'ordre du jour ou pendant que les bases en sont jetées), il est crucial d'entretenir de bons rapports avec la Commission. Comme nous l'avons dit, elle jouit du droit d'initiative en matière de nouvelle législation. Par ailleurs, elle publie des livres verts et blancs qui, souvent, précèdent de véritables mesures politiques dans un domaine précis. Finalement, la Commission peut aussi contribuer à définir l'ordre du jour des négociations directes entre les partenaires au sein du comité du dialogue social.

Souvent, la Commission peut donc « menacer » les partenaires (surtout les employeurs) d'introduire une proposition de loi s'ils refusent de négocier dans un domaine précis. Par conséquent, une stratégie fructueuse pour les partenaires (et surtout pour les employeurs) peut être de pousser la Commission à inciter à l'engagement de négociations dans

un domaine précis. La *crédibilité* d'une telle menace de légiférer dépend néanmoins de la mesure dans laquelle il existe une volonté politique au sein du Conseil des ministres d'adopter une législation dans le domaine concerné. Ici, il est déterminant de savoir si les décisions dans le domaine en question seront prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée et jusqu'où le Parlement européen sera impliqué dans ce processus.

Les contacts avec la Commission sont établis d'une part avec ses services administratifs et d'autre part avec les cabinets. Dans le cadre de la politique du marché de l'emploi, la DG Emploi et Affaires sociales et le cabinet de Mme Diamantopoulous sont les services les plus pertinents à contacter, mais en fonction de l'affaire en présence, il peut également être judicieux de contacter d'autres directeurs-généraux de la Commission.

Une autre façon d'accéder à la Commission est de passer par les comités consultatifs et d'application qui conseillent la Commission lors de la formulation de nouvelles mesures et l'assistent lors de leur mise en pratique. Toutefois, les partenaires européens soulignent en même temps que l'adhésion à ces comités est loin d'être suffisante pour s'assurer une influence sur la politique du marché du travail de l'Union européenne. La Commission ne soumet pas toujours ses propositions à une consultation systématique suffisamment tôt pour que les partenaires puissent vraiment influencer. De plus, il semble y avoir une certaine tendance à ce que les comités au sein desquels les partenaires sont vraiment influents (notamment parce qu'ils ont droit à la parole) ne sont pas nécessairement les plus importants d'un point de vue politique. Finalement, les comités sont très grands, ce qui ne les rend pas particulièrement opérationnels.

Par ailleurs, notre enquête montre aussi que la réalisation d'études et l'organisation de conférences est un bon moyen d'attirer l'attention de la Commission. Cette manière de procéder signale le sérieux des contacts et la contribution qui peut être apportée à la Commission dans le domaine concerné.

3.3.2. Les autres acteurs s'impliquent davantage à un stade ultérieur du processus

Par contre, si le processus décisionnel a passé les premiers stades du processus décisionnel, les autres acteurs jouent graduellement un rôle croissant sur la scène européenne. En fonction de la procédure, il s'agit du Conseil des ministres (et donc les gouvernements nationaux), du Parlement européen et des partenaires européens du marché du travail.

3.4. Miser sur plusieurs tableaux

En résumé, le processus décisionnel à l'échelle européenne peut être décrit comme un *jeu complexe avec de nombreux acteurs différents intervenant sur plusieurs tableaux*. Par exemple, des négociations ont lieu en parallèle au niveau national et européen parmi les employeurs, les salariés et les institutions européennes, dans les organes de décision formels et dans les coulisses etc. L'essentiel est que chacun de ces tableaux ne se joue pas indépendamment des autres et qu'il est indispensable de connaître (et surtout d'*intervenir* sur) un grand nombre de ces tableaux pour pouvoir exercer une influence.

En outre, le vainqueur est généralement celui qui parvient à *combiner* ses efforts au sein des tableaux sur lesquels il mise. Ainsi en va-t-il de l'ensemble des acteurs du marché du travail, qu'ils soient établis à l'échelle nationale ou européenne, pour qui il est rarement suffisant de ne recourir qu'à un seul canal d'influence ou à un seul type de stratégie s'ils entendent vraiment influencer sur la politique européenne du marché du travail.