

Danemark

Confédération syndicale recherche nouveau message

Søren Kaj ANDERSEN *

.Au cours des dernières années, le rôle futur des syndicats a fait l'objet d'interrogations récurrentes dans les pays industrialisés. L'image traditionnelle « des travailleurs » et du mouvement ouvrier semble être une réminiscence du 20^e siècle. Bien que le mouvement syndical danois n'ait pas jusqu'ici enregistré de déclin significatif de la syndicalisation, les organisations danoises sont confrontées au même type d'interrogations que leurs homologues étrangères. Le congrès de la confédération LO (Landsorganisationen i Danmark) qui s'est réuni en octobre 1999 avait le double objectif de préparer la centrale aux grands enjeux du 21^e siècle et de lui faire retrouver l'influence perdue au cours de la décennie passée. Le congrès a donné mandat à LO de s'investir de plus près dans les politiques de protection sociale en adoptant un programme détaillé en la matière et en s'éloignant d'une perspective centrée trop exclusivement sur les « intérêts des travailleurs ». En même temps, trois scénarios pour le rôle futur de la confédération syndicale ont été présentés.

Développer l'Etat providence

Un débat mouvementé a accompagné au congrès de 1999 l'adoption du projet de résolution intitulée « Engagement pour la protection sociale » (Velfærd forpligter). En adoptant la résolution, les délégués ont mandaté LO pour négocier avec le gouvernement la structure future de l'Etat providence danois. La redéfinition de la relation entre les acteurs professionnels et le système politique est ainsi placée au centre du programme de LO. Une coopération plus étroite entre les deux sphères permettra, selon LO, d'améliorer la « société providence ». Dans cette perspective, LO propose une nouvelle répartition des tâches. Les acteurs politiques doivent assurer l'effort de protection sociale dans les secteurs clés tels que la maladie, la santé, la protection des enfants et des personnes âgées, ainsi que dans les domaines de l'éducation et l'assurance sociale. Mais un éventail bien plus étendu de tâches sera géré en coopération avec les acteurs sociaux qui devront en assumer la responsabilité devant leur membres et, par consé-

* FAOS, Centre de recherche sur les relations professionnelles, Université de Copenhague.

quent, devant une proportion importante de citoyens afin de permettre leur participation démocratique.

Pour LO, le « développement des compétences » et le droit à « l'éducation permanente » pour toutes les personnes présentes sur le marché du travail sont des enjeux majeurs qu'il convient de placer sous la responsabilité des acteurs sociaux. LO voit en effet dans l'éducation des adultes et la formation continue des thèmes clé de futures négociations tripartites. Mais la confédération plaide aussi pour des négociations qui s'intéressent aux modes de solution des problèmes sociaux au niveau des entreprises, à travers le développement de politiques favorables aux familles ou qui prennent en compte des problèmes environnementaux.

Le programme de LO porte aussi un nouveau regard sur les mouvements de privatisation, d'externalisation et de mise à contribution financière des utilisateurs, qui rompt avec une attitude traditionnellement plus réticente du mouvement syndical danois. Ce débat a été au cœur de la controverse sur l'adoption du programme de protection sociale. Malgré la véhémence des critiques exprimées par des représentants des deux plus grandes fédérations de LO – le syndicat de cols bleus SiD (Specialarbejderforbundet i Danmark) et le syndicat des salariés du commerce et de l'administration HK (Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund) – qui désapprouvaient formellement les positions

proposées tant sur l'externalisation que sur le principe de l'utilisateur-payeur, le projet de résolution a été adopté par le congrès. Les opposants ont réussi à faire voter 45 amendements dont 27 concernaient l'externalisation croissante de services publics de protection sociale et des accords collectifs de longue durée conclus par les représentants des salariés, des employeurs et le gouvernement¹. Ces amendements n'ont pas introduit cependant de changements significatifs susceptibles d'entacher la teneur historique d'un programme grâce auquel LO s'assure pour la première fois du soutien de ses membres pour intervenir directement dans les politiques danoises de protection sociale.

La confédération ne peut pas toutefois ignorer que deux grandes fédérations du secteur public ont voté contre la proposition sur la protection sociale. Il s'agit de la troisième fédération par la taille, le syndicat des salariés du secteur public (Forbundet af Offentligt Ansatte, FOA) ainsi que du syndicat des personnels de la garde de l'enfance (Pædagogisk Medhjælperforbundet, PMF). Lors de futures actualisations du programme de protection sociale, LO devra prendre en compte à la fois les critiques et les positions des syndicats ayant rejeté la proposition.

Perte du pouvoir de négociation

Si l'on passe en revue les évolutions intervenues dans la décennie 1990, l'adoption du programme sur la protection

1. Ces accords de longue durée sont censés couvrir des sujets tels que la santé et la sécurité des travailleurs, l'éducation permanente et la formation continue, les politiques en faveur des personnes âgées et l'articulation entre vie professionnelle et domestique. LO avait proposé que ces accords aient une durée de dix ans, manifestant ainsi sa volonté de revaloriser le rôle de la négociation tripartite. Quelques syndicats comme notamment le syndicat de cols bleus SiD s'étaient opposés au principe d'une durée fixe. Le programme de la confédération s'en tient par conséquent à une revendication générale.

DANEMARK

sociale marque un tournant pour LO. Les congrès ordinaires de la confédération ont lieu tous les quatre ans. Au moment du congrès de 1991, la position hégémonique de LO dans la société danoise semblait largement compromise. La constitution de «cartels de négociation» regroupant des syndicats de secteurs affiliés à LO avait fait émerger de nouvelles instances fortes, capables d'intervenir dans le jeu des relations professionnelles à la place de LO. Cette évolution est l'une des manifestations majeures de la décentralisation de la négociation collective au Danemark¹. Les 23 syndicats membres auxquels sont affiliés environ 1,5 million de salariés (600 000 dans le secteur public et 900 000 dans le secteur privé) coopèrent maintenant à l'intérieur de six cartels de négociation :

- le cartel des syndicats du bâtiment, de la construction et des travailleurs du bois (Bygge, Anlæg og Træ Kartellet) ;

- l'organisation centrale des salariés danois de l'industrie (Centralorganisationen af Industriarbejdere i Danmark), qui est un cartel de syndicats industriels ;

- le cartel des syndicats de l'imprimerie et des médias (Grafisk Industri- og Medie Kartel) ;

- le cartel des salariés du commerce, des transports et des services (Handel, Transport, Service Kartellet) ;

- le cartel des salariés des communes (Det Kommunale Kartel) ;

- le cartel des salariés de l'Etat (Statsansattes Kartel).

Il faut rappeler que les syndicats affiliés à LO – et les cartels – ont des structures hétérogènes. Certains organisent ex-

clusivement des salariés partageant un même niveau de formation ou faisant partie d'une même profession, alors que d'autres recrutent leurs membres dans plusieurs secteurs ou métiers.

Si LO est, de loin, la confédération syndicale la plus importante, elle n'est pas seule sur l'échiquier syndical. La confédération des employés et fonctionnaires du Danemark (Funktionærerne og Tjenestemændenes Fællesråd) a environ 400 000 membres. Cette formation s'est initialement constituée comme une réelle alternative à LO. FTF a adopté une approche neutre du point de vue partisan, marquant ainsi ses distances à l'égard de LO qui entretient des liens historiques avec le parti social-démocrate. Environ 75 % de ses membres sont des salariés du secteur public et ses syndicats affiliés jouent un rôle central dans le système de négociation collective de ce secteur. Le syndicat des enseignants du Danemark (Danmarks Lærereforening) et le syndicat des infirmières danoises (Dansk Sygeplejeråd) sont ses plus grandes fédérations. Comme LO FTF ne peut pas par elle-même signer des conventions collectives.

La troisième organisation syndicale est la confédération danoise des associations universitaires (Akademikernes Centralorganisation). AC déclare plus de 220 000 adhérents affiliés à plusieurs organisations de diplômés d'université et d'autres institutions de l'enseignement supérieur dont 40 % travaillent dans le secteur privé. AC s'adresse aussi à des travailleurs indépendants ; elle peut signer des conventions collectives, mais unique-

1. Pour en savoir plus sur la décentralisation de la négociation collective, cf. Søren Kaj Andersen, « Danemark : dans l'ombre de la zone euro », *Chronique Internationale de l'IRES*, 60, septembre 1999, pp 44-53.

ment pour ses adhérents dans le secteur public.

Ces trois centrales forment ensemble un système cohérent. Sans renoncer à la compétition interne, elles arrivent à se répartir entre elle le marché de l'adhésion, ayant à leur actif un taux de syndicalisation élevé et une couverture représentative impressionnante. Leur disposition à la coopération se manifeste aussi dans le fait qu'elles sont toutes les trois membres de la CES.

Le retour de la confédération

Le grand conflit qui a marqué la négociation collective du printemps 1998¹ a été la première grande occasion pour LO de retrouver son pouvoir quelque peu ébranlé. Le résultat des négociations avait été rejeté par les adhérents lors des référendum censés les conclure. Il faut noter qu'au Danemark les accords entre les syndicats et les associations patronales doivent être approuvés par une majorité des syndiqués avant d'entrer en vigueur. En 1998 les cartels de négociation (*cf. supra*) n'ont pas été en mesure de convaincre leurs membres qu'ils avaient trouvé un bon accord avec leurs interlocuteurs patronaux. Ce conflit a créé une possibilité inattendue pour LO de réinvestir la scène après près d'une décennie de négociation décentralisée en recherchant une sortie honorable au conflit avec la confédération patronale DA (Dansk Arbejdsgiverforening). Les acteurs centraux se sont trouvés

très près de l'accord quand le gouvernement est intervenu pour mettre fin au conflit. Mais ces événements ont montré LO dans un rôle plus actif, ouvrant la voie à des négociations tripartites puisque les relations avec DA s'étaient elles aussi améliorées.

Dans la même période, le Premier ministre Poul Nyrup Rasmussen a affronté une période de tourmente : il peinait à s'assurer le soutien du parti social-démocrate pour ses projets d'externalisation de services publics. Le gouvernement a connu de nouveaux problèmes fin 1998 quand sa réforme de la retraite anticipée a entraîné une chute inédite de la popularité du parti social-démocrate dans les sondages². Le décor était ainsi planté, qui permettait à LO de s'affirmer comme un acteur de poids sur le terrain des politiques de protection sociale.

Pendant son congrès, LO a clairement affirmé que les évolutions actuelles des politiques économiques danoises demandent aux syndicats de faire un choix entre les deux voies de la « défense étroite des intérêts » et de la « responsabilité sociale ». Une stratégie centrée sur les intérêts particuliers des salariés, tel était l'argument, conduirait à la stagnation économique et à des augmentations d'impôts. En revanche, la hiérarchisation responsable des « priorités » déboucherait sur une croissance régulée et la création d'emplois à plus long terme. LO n'a pas hésité à prédire pour les quatre ans à venir

1. Le Danemark a connu un conflit collectif majeur en avril et mai 1998. Ce conflit qui a duré 10 jours a été déclenché après le rejet, inattendu, par les travailleurs d'une proposition de médiation censée clore le *round* de négociation annuel. Les salariés revendiquaient plus de temps libre. LO était alors intervenu au nom des six cartels de négociation pour renégocier un compromis avec l'association patronale DA. Le conflit s'est terminé le 8 mai, après l'adoption par le Parlement d'un projet de loi gouvernemental.

2. Cf. Søren Kaj Andersen, « Danemark : De nouvelles règles de retraite anticipée, une reculade du partenariat social », *Chronique Internationale de l'IRES*, 58, mai 1999, pp. 17-23.

DANEMARK

la création de quelque 65 000 nouveaux postes de travail dès lors que la voie de la « responsabilité sociale » serait empruntée. LO préconise en outre la modération salariale pour les négociations collectives du secteur privé du printemps 2000, condition préalable selon elle pour que les évolutions pronostiquées puissent se réaliser.

Scénarios pour un rôle futur

Au-delà du débat consacré aux choix stratégiques de la centrale, LO a utilisé le congrès de 1999 pour ouvrir une discussion sur le rôle plus général du mouvement syndical danois. L'un des éléments de ce débat avait trait aux positions et attitudes des adhérents. Des enquêtes révèlent un certain degré d'insatisfaction et quelques attentes qui peuvent être résumées de la façon suivante :

- Aux yeux des adhérents, il faut promouvoir la démocratie interne dans les organisations syndicales. Les dirigeants doivent être plus visibles pour leurs membres et la position charnière des représentants sur les lieux de travail doit être mieux mise en valeur.

- Les syndicats doivent améliorer la façon dont ils utilisent leurs ressources et fournissent des services.

- Les organisations syndicales sont devenues des instances « impersonnelles ». Elles doivent améliorer la communication avec les membres individuels.

- Les représentants syndicaux parlent de « solidarité » sans que l'action suive nécessairement le discours. Il s'agit de réduire l'écart entre les membres forts et faibles de LO.

- Les adhérents souhaitent disposer d'une LO plus souple, en mesure de défendre les multiples facettes des intérêts des salariés. Ils n'aiment pas avoir l'impression que les dirigeants syndicaux sont avant tout engagés dans des batailles de pouvoir internes.

Avant le congrès, LO avait demandé à l'Institut de Prospectives de Copenhague¹ de présenter des propositions concernant le rôle futur des syndicats danois. On peut y voir une tentative de donner une orientation aux débats sur ces questions. L'institut de prospectives a défendu l'hypothèse selon laquelle des valeurs et normes communes constituent des enjeux clé pour le mouvement syndical du futur. Mais les syndicats sont confrontés au défi de ne plus pouvoir considérer comme acquises les normes et valeurs antérieures. Les lignes de démarcation familiaires s'estompent ; ainsi le clivage salariés – employeur est en train de se diluer dans la mesure où les salariés assument des responsabilités de *management* au sein de « *teams* » et autres « cercles » alors que les employeurs tendent eux-mêmes à être de plus en plus de simples salariés (dès lors qu'ils ne sont pas propriétaires de l'entreprise). Pour l'institut de Copenhague une tâche importante de LO et des syndicats plus généralement consiste à rendre visibles les valeurs et normes communes. Trois scénarios ont été développés pour le rôle futur de LO et du mouvement syndical.

Le syndicat « de professionnels »

Dans ce scénario, les membres se caractérisent tout d'abord par l'individualisme et l'esprit de compétition. Ils se dé-

1. Il s'agit d'un institut privé spécialisé dans l'élaboration de scénarios prospectifs dans l'ensemble des domaines sociaux.

finissent comme des professionnels efficaces dans leur travail. Mais ils ont besoin du syndicat pour voir maintenue la sécurité de leur emploi et assurée l'évolution des qualifications professionnelles. Le syndicat offre des services de conseil professionnel et veille à ce que les salaires et conditions de travail reflètent correctement la valeur des membres. Les adhérents doivent être considérés comme des utilisateurs et le syndicat doit s'adapter aux besoins de ses utilisateurs.

Le mouvement syndical social

Dans ce scénario, le mouvement syndical social est convaincu que la société peut être transformée dans l'intérêt du collectif et que la communauté peut influencer et changer le monde. Les syndicats sont jugés à l'aune de leur double capacité d'influencer le développement politique général de la société et de défendre les intérêts spécifiques des travailleurs. Le sentiment de faire partie d'un mouvement collectif doit être fort et le mouvement agit sous la contrainte de répondre aux aspirations des groupes infériorisés au sein de la société.

Le syndicat « personnalisé »

Le syndicat « personnalisé » part du principe que les hommes et les femmes forment autant d'individualités uniques et que les choix et priorités personnels compteront de plus en plus dans la société future. Dans cette perspective, le syndicat aménage des espaces pour les libertés individuelles permettant la réalisation de soi-même et la satisfaction dans le travail. Les acquis matériels ne constituent pas l'élément le plus important du travail salarié ; la possibilité d'évoluer et de s'exprimer est plus importante. Le syndicat « personnalisé » ne voit pas de contradic-

tion entre les vies professionnelle et privée des individus. L'objectif est « le bien vivre » et le syndicat fera ce qui est dans son pouvoir pour permettre à tous les salariés de se saisir des possibilités offertes par la vie moderne.

L'Institut de Prospectives de Copenhague estime qu'il est absolument nécessaire pour LO de trancher en faveur de l'un des trois scénarios. Si la centrale choisit des fragments et autres morceaux épars de chacun des scénarios esquissés elle court le risque de voir évoluer le mouvement syndical dans plusieurs directions à la fois. Le message de LO est alors brouillé et ni les adhérents ni les décideurs ne sauront quelle voie a été choisie. Il semble relativement évident que la coopération avec l'Institut de Prospectives de Copenhague a poussé LO vers une « situation de non choix ». Car les représentants des syndicats danois ne peuvent, à l'évidence, trancher pour un seul scénario. Avant l'ouverture du congrès, des délégués avaient affirmé que, si le profil du « mouvement syndical social » correspondait bien aux valeurs historiques du mouvement syndical danois, les scénarios de syndicats « de professionnels » et « personnalisé » représentaient « des outils importants » pour l'activité syndicale future. LO elle-même a pris ses distances avec l'analyse de l'institut de prospectives en déclarant que le mouvement syndical avait besoin « d'un profil clair et de valeurs de base auxquelles les membres peuvent se référer » et qu'il serait donc « impossible de choisir parmi les trois scénarios ». Le débat continue.

L'avenir vu de près et de loin

Si l'on s'intéresse aux évolutions à venir dans une perspective de court terme, la confédération LO est incontestablement

DANEMARK

en train de reconquérir une position centrale sur l'échiquier politique danois après presque dix années passées dans les coulisses. Malgré l'opposition et les amendements introduits par de grands syndicats lors du congrès d'octobre 1999, LO a réussi à faire voter son programme de sécurité sociale « Engagement pour la protection sociale ». Les 23 syndicats membres qui, au début des années 1990, avaient récupéré une partie des compétences négociatrices de LO en les transférant vers leur propre structure des cartels de négociation, semblent admettre la nouvelle donne. Si le mouvement syndical veut exercer une influence sur l'évolution de la scène politique nationale et, partant, sur l'évolution de l'Etat providence danois, les syndicats membres ne peuvent pas ne pas donner un mandat à leur confédération, et donc à LO.

Dans une perspective de plus long terme, la situation de LO et du mouvement syndical danois semble incertaine. Tout le monde ou presque est d'accord pour dire que les valeurs fondamentales du mouvement syndical doivent être réajustées sinon renouvelées. Mais on ne sait pas encore très bien quels seront le contenu et la direction du débat.

Traduit de l'anglais par Adelheid Hege

Sources :

LO « *Velfærdssamfundet i fremtiden – Velfærd forpligter* », LO kongressen 1999

LO « *Fremtiden og fagbevægelsen* », LO kongressen 1999

Ugebrevet Mandag Morgen Analyse: « *Ansvarlig LO-strategi afgørende for velfærd og vækst* », n°37, 1999.

