

Danemark

Adieu aux hiérarchies ou Comment revitaliser un mouvement syndical démocratique

Søren Kaj ANDERSEN *

Le marché du travail danois est devenu l'un des marchés du travail les plus syndiqués du monde. Le taux de syndicalisation moyen des salariés s'élève à au moins 80 % ; il atteint des valeurs moyennes de 90 % dans l'industrie, dans le secteur du bâtiment ainsi que dans le secteur public, avec des valeurs légèrement inférieures dans le tertiaire privé. Ces chiffres se maintiennent au même niveau depuis de longues années. Les relations entre les différents syndicats sont constructives et coopératives. Les conventions collectives signées avec les employeurs et leurs associations couvrent environ 85 % de la force de travail². Comparé aux autres pays européens, le Danemark apparaît donc comme un véritable pays des merveilles. Cette idée n'est sans doute pas entièrement fautive mais ne peut cacher le fait que le fondement même du mouvement syndical danois est désormais menacé d'érosion.

Le débat actuel sur la représentativité

Malgré les taux de syndicalisation très élevés, un débat sur la représentativité

syndicale traverse le Danemark. Il ne concerne pas tant la représentativité proprement dite puisque les syndicats n'ont pas en général perdu de membres et représentent donc la très grande majorité des salariés danois. Mais les changements intervenus au cours des deux dernières décennies tant dans la société danoise que dans le système de la négociation collective ont lancé un défi aux syndicats tels que nous les connaissons aujourd'hui. On peut faire l'hypothèse que nous assistons aujourd'hui à une professionnalisation de plus en plus accentuée des organisations syndicales, qui menace la démocratie au sein du mouvement syndical.

Quelques caractéristiques de base

Le système danois de la représentation syndicale et de la négociation collective peut être décrit comme un système volontariste. Les modes de négociation des accords collectifs sur les salaires et les conditions de travail reposent sur des accords de base conclus entre les acteurs des différentes branches. Les accords de

* FAOS, Centre de recherche sur les relations professionnelles, Université de Copenhague. Traduit de l'anglais par Adelheid Hege.

1. DA (1999), *Arbejdsmarkedsrapport - Tal og diagrammer* (Rapport sur le marché du travail – chiffres et graphiques).

DANEMARK

base stipulent la reconnaissance mutuelle des acteurs. Ceci signifie, d'une part, que les syndicats reconnaissent les prérogatives managériales des employeurs, c'est-à-dire leur droit à gérer et à répartir le travail dans le double respect des conventions collectives en vigueur et de l'esprit de coopération et que, d'autre part, les employeurs acceptent le droit des salariés à s'organiser et à instituer une représentation collective. Le Parlement, *Folketinget*, a adopté peu de lois dans le domaine de la reconnaissance et de la régulation des relations entre les partenaires sociaux sur le marché du travail danois. La pierre angulaire du système des relations professionnelles et de la négociation collective est le droit d'association inscrit dans la Constitution.

Trois confédérations syndicales dominent le mouvement syndical au Danemark. LO (*Landsorganisationen i Danmark*) est, de loin, la confédération la plus importante. La croissance des secteurs public et tertiaire a conduit à une réduction de la part des adhérents de LO dans les effectifs syndicaux totaux, bien que LO organise beaucoup de salariés en dehors de ses noyaux traditionnels, les ouvriers qualifiés et non qualifiés. Les deux autres confédérations – FTF (*Funktionærerne og Tjenestemændenes Fællesråd*), confédération des employés et agents publics du Danemark, qui organise des salariés ayant des niveaux de salaire et de qualification moyens, et la confédération danoise des associations professionnelles AC (*Akademikernes*

Centralorganisation) qui syndique les personnels aux salaires et aux niveaux de qualification élevés – attirent un *membership* croissant.

68 % des salariés syndiqués sont membres d'une des 22 fédérations de LO, 16 % adhèrent aux 39 regroupements ou organisations de FTF, et 7 % ont leur carte dans l'une des 22 organisations d'AC. 4 % de salariés sont affiliés à LH (*Ledernes Hovedorganisation*), organisation des personnels d'encadrement et de direction du Danemark. 6 % enfin des adhésions sont revendiquées par des syndicats non affiliés aux confédérations. Le plus important est le syndicat chrétien *Kristelig Fagforening* qui organise 3 % des salariés syndiqués¹. Les relations entre les trois plus grandes confédérations sont réglées entre autres par des accords de démarcation. Au fil du temps, une sorte de « répartition du marché de l'adhésion » s'est mise en place entre les confédérations².

Traditionnellement, des liens étroits existent entre la plus grande confédération, LO, et le parti social-démocrate. On peut même affirmer que, sans la coopération étroite et le soutien des syndicats tout au long du 20^e siècle, le parti social-démocrate au Danemark ne serait sans doute pas devenu ce qu'il est aujourd'hui. La situation est maintenant très différente. Les relations formelles entre LO et le parti social-démocrate ont été coupées en 1996. C'était le point final d'un processus qui s'est étalé sur au moins deux décennies. Autrement dit, le développement de l'Etat

1. *Statistisk årbog* (Annuaire statistique), 1999. København, Danmarks Statistik.

2. Pour plus d'information sur la structure du mouvement syndical danois cf. Søren Kaj Andersen, « Danemark : Confédération syndicale recherche nouveau message », *Chronique Internationale de l'IRES*, 62, janvier 2000, pp.20-26. Cet article qui explique le débat récent concernant le renouveau syndical au sein de LO, complète utilement l'analyse présentée ici ; le lecteur est donc invité à s'y référer (NdIR).

providence danois et des mutations sociales et macro-économiques ont préparé le terrain pour le divorce entre ces deux acteurs centraux de l'Etat providence danois. Ces derniers n'en continuent pas moins d'entretenir des relations informelles et de coopérer sur des thèmes spécifiques.

Décentralisation et nouveaux enjeux de négociation

Des changements structurels dans le système danois de la négociation collective ont également eu des incidences importantes pour les syndicats, aux niveaux tant central que local. Depuis les années 1980, le système des relations professionnelles est marqué par une tendance à transférer à l'établissement les compétences de négociation sur les salaires et les conditions de travail. Toutefois, les accords collectifs destinés à encadrer la négociation locale continuent d'être signés centralement, au niveau des branches. Le degré de centralisation reste donc comparativement plus élevé que dans la plupart des autres pays. Le processus en cours a ainsi été qualifié de « décentralisation centralisée » puisque la décentralisation de la négociation est encadrée par des accords centraux ¹.

En même temps, la tendance à la décentralisation des niveaux de négociation a renforcé le rôle des délégués syndicaux sur les lieux de travail. Ce sont eux qui – en concertation avec la direction de l'établissement – ont à appliquer les conventions collectives au jour le jour, dans les

secteurs tant privé que public. Les délégués bénéficient de protections particulières contre le licenciement ; le règlement les soumet à l'obligation de veiller sur le maintien et la promotion de la paix sociale et de conditions de travail satisfaisantes. Les délégués syndicaux ont joué un rôle décisif en tant que négociateurs dans les secteurs de la métallurgie concernés par le salaire minimum ; on les a décrits comme le point nodal du fonctionnement du système de la négociation collective.

Une enquête récente concernant les délégués syndicaux sur les lieux de travail montre que l'accord cadre signé au niveau central ne répond pas toujours aux besoins du niveau local ². 18 % des répondants signalent des accords «non officiels» avec la direction – accords qui ne sont pas conformes aux conventions collectives en vigueur. Ces accords non officiels traduisent souvent une opinion répandue au niveau local selon laquelle les accords collectifs centraux sont trop restrictifs par rapport aux demandes des salariés et/ou du management. Le nombre élevé d'accords «non officiels» signalés souligne le risque pour les syndicats de perdre, malgré la « décentralisation centralisée », le contrôle du processus contractuel au niveau local.

Une autre évolution du système de négociation concerne la multiplication des thèmes de la négociation. Aux salaires et aux conditions de travail s'ajoutent depuis quelques années des accords collectifs sur les pensions de retraite, la

1. Sur la décentralisation du système 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.

2. L'enquête intitulée *The Shop Steward Survey 1998* a été menée pour LO par le centre de recherche sur les relations professionnelles FAOS à l'Université de Copenhague.

DANEMARK

co-détermination, l'égalité professionnelle, l'éducation permanente, le congé parental etc. Certains accords sont des accords-cadre, de sorte que les délégués syndicaux doivent négocier les conditions plus spécifiques de leur application au niveau local.

Un autre élément de cet élargissement du champ de la politique syndicale est l'implication des organisations dans ce que l'on pourrait appeler l'évolution de l'Etat providence danois. Les syndicats cherchent à exercer une influence sur les politiques de santé, d'éducation, d'environnement, d'intégration des groupes ethniques étrangers, etc. L'adoption par LO d'un programme détaillé sur la protection sociale lors de son congrès d'octobre 1999¹ est un exemple significatif de cette évolution.

La professionnalisation des appareils

Il semble évident que tant l'extension du champ de négociation et des politiques syndicales en général que la décentralisation du système de la négociation collective ont contribué à une professionnalisation des syndicats.

Pour être en mesure de peser sur l'évolution de l'Etat providence, les syndicats ont souvent institué des secrétariats relativement consistants dans lesquels travaillent toutes sortes d'experts. Des économistes, des juristes, des sociologues etc. disposent des qualifications nécessaires pour entrer dans un dialogue complexe sur des enjeux socio-économiques.

Mais ce n'est pas seulement au niveau central que l'on enregistre des tendances à la professionnalisation. Les résultats de l'enquête citée plus haut fournissent des indications sur les attentes à l'égard des délégués syndicaux locaux. Ils semblent de plus en plus sollicités pour participer aux décisions financières et stratégiques, ce qui est aussi en quelque sorte une conséquence de la décentralisation du système de négociation. Les directions semblent de plus en plus disposées à associer les délégués à ce type de décisions, car si le délégué est impliqué, c'est souvent beaucoup plus facile de vendre l'idée aux salariés. Cette évolution pourrait favoriser la professionnalisation des représentants locaux.

Dans la mesure où les attentes à l'égard des délégués syndicaux et de leur niveau de formation formel s'accroissent, on attend aussi de ces derniers qu'ils s'impliquent plus activement dans les processus de décision transcendant l'horizon quotidien. Les délégués d'abord, le mouvement syndical à plus long terme pourraient ainsi être confrontés à un dilemme. Plus le (la) délégué(e) local(e) est associé(e) à la gestion et aux stratégies financières au niveau managérial, plus il (ou elle) risque de s'éloigner des problèmes quotidiens de ses collègues et d'adopter la perspective de la direction. Ceci confronte tant les délégués que les syndicats à la question de savoir comment s'emparer des nouvelles possibilités de participation tout en maintenant le contact avec les bases d'appui, les adhérents sur le terrain.

1. Cf. Søren Kaj Andersen, « Danemark : Confédération syndicale recherche nouveau message », *Chronique Internationale de l'IRES*, 62, janvier 2000, pp.20-26.

L'érosion de la démocratie

Les tendances à la professionnalisation contribuent dans une mesure importante aux difficultés croissantes qu'ont les organisations syndicales pour mettre en œuvre la démocratie syndicale. Moins d'adhérents que dans le passé participent activement à la vie syndicale et ceux qui participent trouvent que leur avis n'est pas suffisamment pris en compte.

Une enquête menée début 2000 auprès des adhérents montre que 8 % des membres de LO ont un mandat de représentation sur les lieux de travail ou exercent une fonction équivalente ; ils étaient 12 % en 1992. 36 % des adhérents d'aujourd'hui déclarent avoir participé à une réunion syndicale dans ou en dehors de leur lieu de travail au cours des douze derniers mois alors qu'ils étaient encore 44 % à se trouver dans ce cas en 1992. Les chiffres indiquent un net déclin de l'intérêt des adhérents pour les activités syndicales. L'étude a été réalisée par l'institut de sondages Gallup et publiée par LO dans sa *Newsletter* du 6 avril 2000.

Cette étude montre également que, malgré le bilan quelque peu déprimant pour les syndicats, les adhérents sont généralement satisfaits de leurs organisations. 79 % des répondants se déclarent entièrement ou partiellement satisfaits de leur organisation, tandis que 18 % expriment une insatisfaction plus ou moins grande. Bien qu'ils ne participent pas aux activités syndicales, pas moins de 84 % des adhérents déclarent n'avoir jamais pensé rendre leur carte. Ces chiffres peuvent être interprétés comme un succès d'une stratégie syndicale centrée, tout au long des années 1990, sur les services rendus aux membres. Mais cette réussite est aussi à double tranchant. Les mem-

bres perçoivent leur syndicat comme une « agence de service » – et l'apprécient.

Le président de LO, Hans Jensen, a déclaré en relation avec la publication de l'étude qu'il était inacceptable que la participation aux réunions syndicales continue de diminuer. Il a reconnu que le mouvement syndical connaît un réel problème de démocratie. La participation aux assemblées générales et autres réunions syndicales a diminué de plus de 50 % au cours des deux dernières décennies. « C'est un problème très sérieux », a-t-il ajouté.

Les syndicats ont aussi des difficultés croissantes pour trouver des volontaires pour les mandats de représentants sur les lieux de travail. Ces derniers sont souvent élus sans avoir à affronter de candidatures concurrentes ; dans les fédérations de LO leur âge moyen est de 45 ans, ce qui met une nouvelle fois en lumière les difficultés de recrutement.

Un nouveau concept de solidarité ?

Si l'on passe en revue ces évolutions, on est en droit de se demander ce qui a bien pu arriver à la solidarité du monde salarié au Danemark. Quelles sont les valeurs communes de ces adhérents qui voient leur syndicat comme une « agence de services » ? Des investigations récentes donnent une idée de l'évolution des attitudes et valeurs des Danois.

Equité économique (*i.e.* des augmentations salariales plus élevées pour les bas que pour les hauts salaires), égalité des salaires (à travail égal, salaire égal) et égalité de la répartition du travail (en vue de réduire le chômage) : ce sont là les valeurs-phare traditionnelles de l'Etat providence danois et en même temps les valeurs fondatrices du mouvement syndical. Ces valeurs-phare pâlisent. Un argu-

DANEMARK

ment mis en avant dans un projet de recherche mené par l'institut Monday Morning/Strategic Forum consiste à dire que les Danois insistent à l'heure actuelle sur la nécessité de redéfinir et de renouveler des notions telles que solidarité et égalité – revendications qui reflètent à leur tour une évolution sociétale marquée par l'individualisation et l'économie de marché. Aujourd'hui une grande partie de la population danoise – dont une majorité est membre d'un syndicat de salariés – accepte l'idée selon laquelle les salariés méritent des récompenses (en termes d'emploi et de salaires) en fonction de leurs qualifications et de leurs efforts et non pas tout simplement en fonction de l'idéal d'égalité en tant que tel.

En même temps, les chercheurs de Monday Morning/Strategic Forum ne pensent pas que les Danois soient en train de tourner le dos à des objectifs fondateurs de l'Etat providence. Rien n'indique que les Danois soutiennent l'idée d'un accroissement des inégalités ou d'une réduction de la couverture de protection sociale. Une majorité de Danois semble au contraire trouver inacceptable la polarisation croissante de la société et se reconnaît dans la notion de « pleine citoyenneté » pour tout le monde, ce qui inclut une protection sociale de base généralisée.

La perte de prégnance du concept d'égalité peut être interprétée comme une conséquence des progrès réalisés au cours des trente dernières années au niveau de l'égalité sociale, période durant laquelle notamment les salariés faiblement rémunérés ont bénéficié d'augmentations plus consistantes que leurs collègues mieux payés.

Ces analyses suggèrent que l'on n'observe pas, dans l'ensemble, une sorte « d'américanisation silencieuse » de la

société danoise, mais que l'on assiste plutôt à une redéfinition des valeurs fondatrices de l'Etat providence, qui montre que solidarité et individualisme ne sont pas nécessairement incompatibles. Cette redéfinition implique aussi un changement de perspective ; à la solidarité fondée sur l'identité de classe succède la solidarité fondée sur la citoyenneté (« tout le monde doit avoir sa place ») ; l'idée d'équité économique cède la place à la notion d'égalité des chances et des statuts (droit à l'éducation, à l'emploi, etc.).

Revitaliser la démocratie dans une société de réseaux

Beaucoup de syndicats organisent actuellement en leur sein la discussion sur le rôle futur des syndicats. Le fait que l'érosion de la démocratie constitue une menace sérieuse pour les syndicats semble être généralement reconnu, comme on l'a vu plus haut.

A titre expérimental, LO a lancé pendant l'hiver 1999/2000 de nouvelles initiatives organisationnelles dans deux structures régionales. Une enquête avait montré que sept adhérents sur dix jugeaient qu'il était très improbable qu'ils participent à des commissions du syndicat. Les commissions traitaient de thèmes divers tels que la politique de l'emploi, l'éducation, la santé et la sécurité, etc. En conséquence, la confédération a remplacé ces commissions par des structures baptisées «espaces projets». Ces derniers pourraient prendre la forme de réunions, groupes de travail etc., qui partent des idées et de l'engagement des adhérents.

Ces «espaces projets» fonctionnent sur la base des principes suivants : leurs activités sont liées aux expériences quotidiennes des adhérents ; ils réservent un

accueil identique à toutes les idées et opinions ; les participants sont tenus informés de la fin et du résultat des activités. Pour juger de la pertinence de ces initiatives, il faut toutefois attendre la suite.

Le syndicat des infirmières DSR (*Dansk Sygeplejeråd*) a lancé un débat plus approfondi sur la démocratie et la réforme des structures d'organisation. Comme les adhérent(e)s sont réticent(e)s à participer aux instances formelles et ont aussi manifesté une certaine aversion à l'égard de la direction de DSR, un débat soi-disant «contraignant» a été organisé. D'une part, DSR a donné la directive à toutes ses structures locales de s'assurer que le débat atteigne en effet chaque lieu de travail – les hôpitaux, etc. D'autre part, la direction de DSR affirme que les résultats de ce débat seront pris très au sérieux.

Pour favoriser le débat DSR a demandé à des chercheurs de présenter leurs analyses concernant les problèmes et les défis qui se posent aux syndicats. Le message le plus important des chercheurs consiste à affirmer que la décentralisation du système de négociation et la diversification des objectifs des politiques syndicales doivent s'accompagner de changements au niveau de l'organisation et des comportements.

Les syndicats doivent admettre la nécessité de déléguer des pouvoirs décisionnels aux niveaux décentralisés. L'application des accords-cadre ne peut et ne doit être contrôlée par le sommet. Ce processus doit s'organiser du bas vers le haut, en faisant appel non seulement aux structures syndicales régionales et locales, mais aussi aux représentants sur les lieux de travail et à des salariés individuels. Les syndicats, en bref, sont partie prenante d'une évolution sociétale plus large vers la formation de sociétés de réseaux.

Dans la société de réseaux le sommet ne doit pas seulement déléguer des compétences aux niveaux inférieurs. Le salarié individuel tout comme le délégué syndical local doivent aussi prendre des responsabilités et s'engager dans ces processus de prise de décision.

Ceci peut aussi conduire à organiser des réseaux, ou des groupes de travail formels et informels pour résoudre des problèmes spécifiques qui se posent au niveau local. En même temps, les adhérents doivent admettre que certaines décisions doivent être prises à des niveaux centralisés. Autrement dit, les syndicats ont besoin des deux figures, de «l'acteur de terrain» local autant que du «militant d'élite» au niveau central. La seule figure qui deviendra rapidement obsolète est celle du «chef syndical».

Perspectives

Le manque de soutien actif et d'engagement de la part des adhérents menace à l'évidence la légitimité des syndicats danois. Ces derniers doivent prendre des initiatives en faveur du renouveau syndical, initiatives qui ne se réduisent pas seulement à l'organisation de débats, mais qui visent aussi des changements organisationnels et l'inflexion des comportements tant des dirigeants syndicaux que des adhérents.

Etant donné le taux de syndicalisation très élevé et la pérennité d'un système de négociation à la fois stable et ouvert au changement, on peut penser que les syndicats danois ont la force en même temps que le soutien d'une grande majorité des salariés pour mener à bien le changement. On peut toutefois aussi formuler une hypothèse inverse : ces institutions solidement installées de représentation des salariés se caractérisent par une inertie or-

DANEMARK

ganisationnelle et politique telle qu'elle pourrait elle-même constituer le plus grand handicap pour le démantèlement des structures hiérarchiques du mouvement syndical danois.

Sources :

Andersen, S.K. (2000), « Danemark : Confédération syndicale recherche nouveau message », *Chronique Internationale de l'IRES*, 62, janvier, pp.20-26.

DA *Arbejdsmarkedsrapport 1999*. København: DA.

Madsen, M. (2000) *Medlemmer i bevægelse – LO medlemmernes syn på fagforeningen* LO dokumentation nr. 1/2000. København: LO.

Mandag Morgen/Strategisk Forum *Velfærdens værdier i det 21. Århundrede*. København: Mandag Morgen/Strategisk Forum.

Strøby Jensen, C., S.E. Navrbjerg & N. Lubanski (1998) *The Shop steward survey 1998*. Copenhagen: FAOS.