

# Danemark

## Les syndicats et l'Europe, les défis d'un débat

Soren Kaj ANDERSEN <sup>1</sup>

L'euro-euphorie aura été de courte durée. Début 1999, peu après l'introduction de l'euro, une majorité de Danois – et une majorité de salariés syndiqués – soutenaient l'adhésion du Danemark à la zone euro, comme le montrent les sondages réalisés durant cette période. Au référendum de septembre 2000 une majorité a rejeté la participation danoise à la monnaie unique.

C'est un mouvement syndical largement unifié qui recommande à ses membres de voter « oui » au référendum sur l'euro, bien que certains syndicats le fassent du bout des lèvres, tant ils sont conscients du scepticisme de leurs bases à l'égard de l'Union européenne. On se trouvait donc dans une situation dans laquelle les dirigeants syndicaux recommandaient le « oui » alors que les adhérents tendaient à voter « non ». Les Danois se sont montrés peu accessibles aux arguments mettant en exergue les bénéfices économiques de l'adhésion à la zone euro et les possibilités de prise d'influence danoise sur les processus de décision au sein de l'Europe. Ils semblaient davantage préoccupés par les incidences

de l'unification européenne sur leurs propres institutions politiques.

Si l'issue négative du référendum a dans un premier temps paralysé les syndicats, ces derniers préparent maintenant de nouvelles initiatives pour relancer le débat sur le rôle futur du Danemark en Europe.

---

### Le référendum

En 1992, les électeurs danois avaient rejeté le Traité de Maastricht sur l'Union européenne. Le Danemark avait donc négocié certaines clauses de non participation concernant l'application du Traité. L'une d'entre elles avait trait à la participation à la troisième phase de l'union économique et monétaire (UEM) et à l'introduction de la monnaie unique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le référendum du 28 septembre 2000 avait pour objectif de revenir sur cette position du « *opting-out* » ; il aboutissait à une majorité faible mais toujours confortable en faveur de la non participation à la zone euro. A l'instar des référendums précédents sur les questions européennes, la participa-

---

1. FAOS, Centre de recherche sur les relations professionnelles, Université de Copenhague. Article traduit de l'anglais par Adelheid Hege.

## DANEMARK

tion aux élections était élevée (88,1 %). 53,2 % des votants se prononçaient contre et 46,8 % en faveur de l'adhésion à l'euro.

Comme cela avait également été le cas lors des scrutins européens antérieurs, les votes ne reflétaient guère les clivages partisans. Car si les électeurs s'étaient alignés sur les positions des différents partis représentés au Parlement danois, le « oui » l'aurait largement emporté avec environ 80 % des voix alors que le « non » n'aurait recueilli que 20 % des votes.

### Les positions syndicales

Les positions syndicales sur l'euro évoluent sous le double signe de l'hésitation et de la division<sup>1</sup>. La confédération qui prédomine, et de loin, le paysage syndical, Landsorganisationen i Danmark (LO), avait à l'origine déclaré qu'elle partageait les réserves danoises à l'égard de l'Europe, y compris celles ayant trait à l'union monétaire. Mais LO avait aussi annoncé qu'elle suivrait de près les évolutions dans la zone euro, et qu'elle chercherait à évaluer les conséquences qu'entraîne pour le Danemark la non adhésion à la monnaie unique. Entre autres mesures LO avait mis en place un comité d'observation de l'UEM auquel participent des représentants de tous les grands syndicats. Ce comité a rédigé un rapport détaillé en amont du référendum qui devait exercer une influence majeure sur les positions finalement adoptées par LO ; il a préparé le terrain pour la recommandation en faveur de l'adhésion à l'union économique et monétaire. Il est intéressant de noter que SiD (Specialarbejder-

forbundet i Danmark), le syndicat traditionnellement le plus à gauche parmi les grands syndicats de cols bleus, a lui aussi fini par recommander le « oui », après que les deux tiers des membres de la commission exécutive s'étaient prononcés dans ce sens.

Mais en même temps SiD a décidé de ne pas organiser de grande campagne en faveur du « oui ». En outre, le syndicat a soumis l'entrée dans la zone euro à un certain nombre de conditions. Ainsi, les systèmes danois de la négociation collective et de la protection sociale ne devaient pas être mis en cause ; une plus grande priorité devait être donnée à la politique active de l'emploi dans le cadre de l'UEM pour faire contrepoids à la politique anti-inflationniste européenne ; et la mise en place de l'UEM ne devait pas mener à l'exclusion des pays candidats de l'Europe centrale et orientale. Bien que nombre de syndicalistes se reconnaissent incontestablement dans ces revendications, on ne sait pas très bien quelles pourraient être les forces en mesure d'en garantir la réalisation et comment.

Selon une étude de l'OCDE sur les perspectives économiques du Danemark publiée en juin 2000, le Danemark est le seul pays à poursuivre une politique monétaire similaire à celle des pays adhérents à l'euro – mais sans en récolter les fruits. L'OCDE soutient dans cette étude qu'une participation à la monnaie unique ferait davantage profiter le Danemark de la reprise au sein de la zone euro. Le président de LO, Hans Jensen, s'est déclaré très satisfait des observations de l'OCDE concernant, d'une part, les bénéfices d'une participation danoise à la monnaie unique et, d'autre part, les risques qu'en-

1. Cf. Søren Kaj Andersen, « Danemark : Dans l'ombre de la zone euro », *Chronique Internationale de l'IRES*, 60, septembre 1999, pp.44-53.

traînerait pour la stabilité du développement économique un « non » à l'union monétaire. L'avis de l'OCDE selon lequel les salariés seraient parmi les principaux bénéficiaires de l'introduction de l'euro rejoint en outre pleinement les positions prises par Hans Jensen et la commission exécutive de LO lors d'un meeting en avril 2000.

La campagne pour le « oui » de LO cherchait à démontrer que la monnaie unique concerne des questions non seulement économiques mais aussi éminemment politiques. LO défendait l'idée selon laquelle la participation à la troisième phase de l'UEM contribuerait à augmenter l'influence danoise tant sur l'organisation de la coopération économique que sur la politique européenne de l'emploi. En phase avec l'étude de l'OCDE, LO affirmait que l'adhésion à la coopération monétaire européenne constituerait une bonne base pour l'évolution future du modèle danois de protection sociale. Un vote en faveur du « oui » produirait en outre, selon LO, un certain nombre d'avantages économiques immédiats, telles la baisse des taux d'intérêts, l'augmentation des salaires réels et l'amélioration des finances publiques. En même temps LO estimait que le « oui » permettrait au Danemark d'influer sur les décisions de la Banque centrale européenne. L'argument central en faveur de la participation à la monnaie unique consistait à dire que cela serait le signal pour le « oui » à plus de coopération entre les pays membres dans l'Union européenne. Consciente de l'impact croissant des mouvements d'internationalisation sur l'économie danoise – qui entraînent dans leur sillage la libre circulation des capitaux, des biens et des travailleurs – LO considère qu'il est dans l'intérêt des salariés danois que le Danemark soit re-

présenté à la table des négociations où sont prises des décisions tant mineures que majeures.

---

#### L'Etat danois en péril ?

Si tel est l'état des lieux, quelles raisons ont alors poussé une majorité de Danois – et une partie importante des salariés danois – à voter contre l'euro ? A première vue, le scrutin confirme une tendance que l'on observe pour tous les référendums organisés au Danemark depuis que le pays a rejoint la Communauté européenne en 1972. La population danoise semble divisée en deux parts sensiblement égales dès qu'il est question des liens avec l'Union européenne. Cette situation semble confirmer l'idée selon laquelle les Danois – ou tout au moins la moitié d'entre eux – se caractériseraient par une attitude nationaliste et anti-européenne. Mais cet argument est sans doute trop simpliste.

Des études récentes révèlent que les Danois se considèrent de plus en plus proches de l'Europe. Il y a dix ans, 17 % seulement des Danois se déclaraient « Européens ». Aujourd'hui 33 % se perçoivent comme étant autant des Européens que des Danois. Des données de l'Eurobaromètre montrent aussi que, davantage que les citoyens d'autres pays membres anciens, les Danois recherchent l'information et cherchent à approfondir leurs connaissances sur les évolutions européennes. Seuls les citoyens grecs, autrichiens et finlandais s'avèrent plus intéressés. Les statistiques montrent que 54 % de la population danoise se déclarent favorables à l'Union européenne, contre 40 % en 1996 – un niveau d'approbation qui se situe à 3 points de pourcentage au-dessus de la moyenne européenne. Il ressort des sondages d'opinion que les Danois n'ont

## DANEMARK

pas déterminé leur position positive ou négative dans le référendum sur l'euro en fonction des bénéfices individuels attendus. Au contraire, 30 % de la population déclarent avoir pris une décision en relation avec l'évolution générale de l'Europe. Et plus de la moitié de la population avait en tête avant tout les perspectives de développement du Danemark.

Quelles sont les forces motrices derrière le « non » à l'euro ? Un élément majeur semble être la crainte d'une érosion des institutions politiques. Ces dernières sont fortement décentralisées au Danemark. Les administrations locales notamment jouent un rôle important dans l'organisation de l'enseignement public, des hôpitaux et de la protection sociale. Dans des écoles publiques, les maternelles et les maisons de retraite des comités d'utilisateurs sont en place, qui ont la possibilité d'exercer au niveau local une influence sur ces institutions. Les Danois estiment en général que ce système est démocratique et fonctionne bien ; et ils tendent à considérer le système de l'Union européenne comme bureaucratique, centralisé, et comme étant difficile à influencer. Dans des termes plus abstraits on pourrait dire que les Danois craignent la perte non pas de leur *nation*, mais de leur *Etat*. Traditionnellement les deux concepts d'Etat et de nation s'enchevêtrent plus étroitement au Danemark que dans la plupart des Etats européens. La culture politique s'est construite à partir de liens étroits au sein d'une communauté tant culturelle que politique alors même que la plupart des pays européens sont fondés davantage sur une idée de communauté politique. Les grands pays européens comme la France se distinguent bien plus par leur diversité culturelle dans un sens large. Le fait que le Danemark forme un Etat nation petit et

homogène de nombreux points de vue explique pour partie cette situation. Certes, les liens étroits entre Etat et nation ont commencé à se relâcher, sous l'influence notamment aussi de l'unification européenne. Mais les Danois ne craignent pas tant la perte de leur culture ni d'un certain nombre de symboles nationaux – ils redoutent l'érosion de leur système politique tel qu'il s'est construit autour du rôle de l'Etat danois.

Ce rôle particulier de l'Etat se reflète aussi dans la régulation du marché du travail. Le marché du travail danois se caractérise par la place importante reconnue au volontarisme et à la négociation collective au détriment de la législation et, partant, par le rôle limité de l'intervention étatique. Nombre de représentants syndicaux et de salariés plus généralement craignent que la législation européenne ne conduise au démantèlement de ce système de négociation.

Si cette image de l'euro-scepticisme danois est pertinente, il est à l'évidence difficile de convaincre les Danois des bénéfices d'une adhésion pleine et entière à l'Union européenne. Les militants syndicaux ne font pas exception. Les Danois ne s'intéressent pas aux avantages économiques de court terme. Les perspectives d'une coopération renforcée entre les pays membres – et, partant, entre les syndicats d'Europe – ne rencontrent pas l'enthousiasme mais plutôt le scepticisme d'une grande partie des salariés danois.

---

### Un nouveau dialogue

Au lendemain du référendum, les partisans du « oui » de tous bords ont exprimé leur déception. Tel était le cas du président de LO, Hans Jensen, qui a demandé au gouvernement de poursuivre une politique de stabilité économique en

vue d'assurer les conditions propices pour les investissements et l'emploi. « Au sein du mouvement syndical nous devons maintenant repenser notre politique européenne. Nous devons prendre acte du vote des nombreux groupes d'adhérents qui ont dit 'non' (...) parce qu'il est difficile de saisir le projet européen ». Le président Jensen a ajouté qu'il est nécessaire d'engager un dialogue constructif sur la future coopération européenne avec les électeurs ayant voté « non » au référendum. « Si le 'non' des Danois signale une opposition à toute participation à la coopération européenne, les effets seront désastreux pour le Danemark. Je suis sûr qu'une petite minorité seulement souhaite que le Danemark quitte l'Union européenne ».

Le président de LO a sans doute raison de considérer que la position en faveur du retrait du Danemark de l'Union européenne est (fortement) minoritaire dans la population. Mais cela ne change rien au défi gigantesque qui consiste à devoir clarifier le rôle futur du Danemark dans la coopération européenne. La question du rôle que jouent au niveau européen les syndicats danois est ainsi également posée.

Selon un représentant de LO, l'évaluation du vote négatif montre que nombre des fédérations affiliées à LO se sont très faiblement impliquées dans la campagne pour l'euro. Autrement dit, LO a dû assumer seule ou presque l'effort de la campagne. Pour changer cette situation et en vue de lancer un nouveau débat sur l'évolution européenne, le « conseil international » de LO organise cet hiver la discussion sur les initiatives futures. Toutes les fédérations membres de LO envoient des représentants dans ce conseil. Dans l'idéal, cela devrait déboucher sur l'adoption dans chaque fédération de plans-ac-

tion sur la politique européenne. L'objectif est d'instaurer un « nouveau dialogue » avec les adhérents sur des questions européennes.

Il n'est pas sûr que cela se produira. Bien que nombre de dirigeants syndicaux soutiennent l'Europe, il y en a aussi beaucoup qui sont sceptiques sinon directement opposés à l'unification européenne. Après le référendum sur l'euro ils peuvent facilement affirmer qu'ils agissent en phase avec leurs bases. Plusieurs fédérations pourraient donc se trouver plus ou moins dans l'impossibilité d'adopter des plans-action sur leur politique européenne.

Le recul du taux de syndicalisation est un autre obstacle au développement du débat européen parmi les adhérents. Depuis 1994 les fédérations de LO ont perdu plus de 50 000 membres. Bien que ces chiffres soient loin d'être dramatiques, de nombreux responsables syndicaux n'en pensent pas moins qu'ils pourraient préfigurer un déclin long et continu de l'adhésion au Danemark. Le taux de syndicalisation actuel est de 82 % environ, ce qui signifie que les syndicats ont beaucoup à perdre s'ils ne réussissent pas à retenir ni à recruter des membres.

Pour répondre à ce problème, de nombreux syndicats et fédérations ont lancé des campagnes d'adhésion. Ils n'est pas sûr que celles-ci facilitent la discussion sur les questions européennes. Face au scepticisme bien connu des salariés, les débats sur les enjeux européens risquent d'être étouffés ou vite abandonnés.

---

### Perspectives

Ce ne sont pas seulement les représentants des syndicats qui plaident en faveur d'un nouveau dialogue sur les questions européennes. Les hommes et

## DANEMARK

les femmes politiques favorables à l'Union tiennent le même discours. Un député social-démocrate, membre du Parlement, met en garde contre les risques d'une « information bulldozer ». Des campagnes massives risquent d'exacerber plutôt que d'atténuer le scepticisme des Danois. Le remède à la méfiance à l'égard de l'Europe réside plutôt dans le « nouveau dialogue ». Pour le promouvoir, le gouvernement danois annonce la publication d'un document sur le développement de l'Union européenne en 2001.

Il ne semble pas pour autant certain que les adhérents ou, plus largement, les électeurs danois réagissent positivement au nouveau dialogue. Le scepticisme pourrait continuer de prévaloir. A la suite de la victoire du « non », le gouvernement

et les acteurs sociaux sont mis à rude épreuve. Ils doivent mettre en œuvre ce qu'ils considèrent comme une politique de défaite. Personne ne pense qu'il y aura un nouveau référendum dans un avenir proche, mais personne non plus ne souhaite écarter l'éventualité d'un tel scrutin. La plupart des partisans du « oui » espèrent que le temps travaillera pour eux.

### Sources :

EU Commission, Eurobarometer Report, 51 et 52, [www.europa.eu.int/comm/dg10/epo/](http://www.europa.eu.int/comm/dg10/epo/)

Hanrik Kaare Nielsen, « Dansk politisk kultur og internationaliseringens realiteter », *Dansk Sociologi*, 2, 2000.

*LO-dokumentation*, 2, 2000.

Ugebrevet Mandag Morgen, 34, 2<sup>nd</sup> October 2000.