

DANEMARK ¹³⁹

Affiliés de l'IE

- BUPL** Fédération nationale danoise des éducateurs de la petite enfance et des jeunes
- GL** Gymnasieskolernes Laererforening
- DLF** Syndicat danois des enseignants
- DM** Dansk Magisterforening
- UED** Union of Education Denmark

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1951
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1955
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1960
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1960
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1978
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1981

Affiliés de l'IE

Il existe plusieurs organisations d'enseignants et d'enseignantes au Danemark, dont un syndicat pour les enseignants de maternelle (BUPL), un autre pour les enseignants du primaire et du secondaire inférieur (DLF), un autre pour les enseignants du secondaire supérieur (GL), etc. Les syndicats enseignants ne sont donc pas concurrents les uns des autres et il existe un accord qui précise quel syndicat organise quel type d'enseignants¹⁴⁰.

Danmarks Lærerforening (DLF): Le DLF représente les enseignants du primaire et du secondaire inférieur du secteur public, ainsi que les chefs de ces établissements. Le DLF est organisé en 78 sections locales. Les membres du DLF de chaque établissement élisent un représentant scolaire, qui représente le DLF au niveau de l'établissement. Les 309 délégués du congrès se réunissent au moins une fois par an pour définir le cadre politique de l'organisation. L'affiliation est volontaire et est subordonnée au versement d'une cotisation.

¹³⁹ L'auteure remercie chaleureusement Hjalte Meilvang du syndicat danois des enseignants, et Hans Langesen, du syndicat national des enseignants du secondaire supérieur, qui ont apporté leur contribution à cette étude de cas.

¹⁴⁰ Paragraphe inspiré du projet de discours du DLF pour le Congrès de l'IE de 2011. Voir: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm> pour des données sur les autres syndicats d'enseignants du Danemark.

AFFILIATION ¹⁴¹			
Type	Femmes	Hommes	Total
1 Enseignants	40 026	16 474	56 500
2 Enseignants de maternelle*	3 152	147	3 299
3 Chefs d'établissement	1 887	2 320	4 207
4 Membres retraités	11 789	7 821	19 610
5 Elèves enseignants	4 485	2 242	6 727
6 Membres spéciaux	453	251	704
Total des membres	61 792	29 255	91 047

Données arrêtées au 20.03.2013

Évolution des membres actifs* ¹⁴²					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
69 173	68 228	67 748	67 037	64 819	64 006

* A l'exclusion des élèves, des membres spéciaux et des enseignants retraités.

Cette tendance à la baisse est due à une réduction du nombre de postes d'enseignants. La couverture demeure élevée et est estimée à 97% des membres potentiels¹⁴³.

Système danois d'enseignement primaire et secondaire inférieur

La Constitution danoise accorde à tous les enfants en âge scolaire le droit à un enseignement gratuit dans les *Folkeskolen*. La Constitution prévoit également la possibilité d'une scolarisation à domicile. Le Danemark a donc un système d'enseignement obligatoire, mais n'impose pas la fréquentation d'un établissement scolaire. L'âge de la scolarité est défini par le Parlement, qui l'a étendu au fil des ans. Le *Børnehaveklassen*, une année d'enseignement maternel, a été rendu obligatoire en 2009¹⁴⁴. Auparavant, cette année était facultative. Par ce changement, le Danemark impose dix ans de scolarité obligatoire, à savoir une année de maternelle et neuf années d'enseignement primaire et secondaire inférieur. Il est également possible de suivre une dixième année facultative de *Folkeskole*. La *Folkeskole* danoise dispense un enseignement général sans orientation précoce. Elle relève de la responsabilité des municipalités et le cadre légal (la loi sur la *Folkeskole*) est défini par le Parlement¹⁴⁵.

¹⁴¹ Site web du DLF (en danois): <http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20L%C3%A6rforening%20mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20L%C3%A6rre/I%C3%A6rer-tab%203-medl-fraktion.pdf>

¹⁴² Site web du DLF (en danois): <http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20L%C3%A6rforening%20mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20L%C3%A6rre/I%C3%A6rer-tab%204-udvikl%20antal.pdf>

¹⁴³ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm>

¹⁴⁴ <http://www.folkeskolen.dk/50630/boernehaveklassen-bliver-obligatorisk-fra-2009>.

¹⁴⁵ Ce paragraphe s'inspire de la fiche technique du ministère danois de l'Enfance et de l'Éducation «Folkeskolen». http://eng.uvm.dk/Factsheets/~media/UVVM/Filer/English/Fact%20sheets/080101_fact_sheet_the_folkeskole.aspx

Le système d'enseignement primaire et secondaire inférieur comprend 1 318 écoles publiques et 538 établissements privés et gratuits ; 84,68% des enfants fréquentent une école publique¹⁴⁶. 85% des frais des écoles privées sont pris en charge par l'Etat¹⁴⁷.

Négociation collective au Danemark en général (le modèle danois)

Le Danemark possède une longue tradition de négociation collective. Depuis la fin du XIX^e siècle, le marché danois de l'emploi se caractérise par des conventions collectives conclues entre les employeurs et les salariés. Le droit de négociation collective et de grève est généralement respecté depuis l'«Accord de septembre 1899», qui a créé le modèle danois. Cela vaut également pour la fonction publique et, partant, pour les enseignantes et les enseignants. Le modèle de marché du travail négocié repose sur des organisations d'employeurs et de salariés fortes¹⁴⁸.

Par tradition, il existe une répartition claire des responsabilités entre le gouvernement et les partenaires sociaux (que l'on appelle souvent les partenaires du marché du travail au Danemark). Les partenaires sociaux ont réglé les salaires et les conditions de travail par des négociations collectives et le gouvernement détermine le système de protection sociale par la voie législative, les partenaires sociaux étant impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans le cadre du dialogue social.

Le système de règlement des conflits du travail repose sur une distinction entre les «conflits de droits» et les «conflits d'intérêts». Les premiers sont les conflits dont l'objet est déjà couvert par une convention collective. En cas de conflit de droits, on ne recourt généralement pas à une action collective. Cette approche est souvent appelée une obligation de paix¹⁴⁹. Les violations des accords sont soumises au Tribunal du travail, bien que les différences d'interprétation des accords soient réglées par le Tribunal d'arbitrage industriel (*Faglige voldgiftsretter*).

On parle de «conflit d'intérêts» à des moments et dans des domaines où aucune convention collective n'est en vigueur. Dans ces cas, des actions collectives, comme les grèves et les lock-outs, peuvent avoir lieu. Ces droits s'appliquent à la fois aux salariés et aux employeurs¹⁵⁰. Lorsque les partenaires ne parviennent pas à trouver un accord par eux-mêmes, les comités de conciliation interviennent pour rechercher un compromis. En cas d'échec, il existe des précédents d'intervention du gouvernement. Cette intervention publique est toutefois considérée comme un dernier ressort. Le processus de négociation se déroule généralement de manière consensuelle, les parties s'efforçant de trouver un compromis acceptable par tous.

¹⁴⁶ Chiffres du DLF par l'intermédiaire du ministère danois de l'Enfance et de l'Éducation.

¹⁴⁷ Brochure du DLF : <http://www.dlf.org/files/DLF/English/EngelskPjece1.pdf>.

¹⁴⁸ Paragraphe inspiré du projet de discours du DLF lors du Congrès de l'IE de 2011.

¹⁴⁹ www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm. Voir aussi: Working in Denmark – a guide to the Danish labour market: 2. Ministère danois des affaires étrangères: http://uk.bm.dk/~media/BEM/Files/English/workingindk_english.ashx

¹⁵⁰ www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm

Un autre aspect important des conventions collectives au Danemark est l'obligation faite à un employeur couvert par une convention collective d'offrir les clauses de l'accord à tous les salariés travaillant dans le domaine couvert par la convention collective. Un salarié qui n'est pas membre d'un syndicat doit néanmoins bénéficier des mêmes conditions de salaire et de travail que les autres salariés¹⁵¹.

Négociation collective dans le secteur de l'éducation

A l'instar de nombreux autres pays depuis les années 1970, de manière générale, le marché du travail dans le secteur public au Danemark est passé d'une relation d'emploi de fonctionnaire à une forme d'emploi contractuel plus proche de celle du marché privé. Les relations de travail et la négociation collective ont donc gagné en importance¹⁵². Près d'un cinquième des enseignants des Folkenkolen ont toujours un statut de fonctionnaire et n'ont donc pas le droit de grève. Cependant, les enseignants qui ont commencé leur carrière au cours des vingt dernières années sont liés par des contrats couverts par la convention collective et le modèle danois général décrit plus haut leur est donc applicable. De manière générale, les relations de travail dans le secteur public sont moins conflictuelles que dans le secteur privé. Les employeurs se sont toujours abstenus de procéder à des lock-outs, hormis à titre de mesure défensive après l'annonce qu'une action collective syndicale allait être menée¹⁵³.

Au Danemark, la ligne de démarcation en matière de négociation collective dans le secteur de l'éducation se situe entre les négociations menées avec l'Etat central en sa qualité d'employeur et celles où le rôle de l'employeur est dévolu aux municipalités. Les premières concernent le Gymnasium (GL) et les professeurs d'université (DM), étant donné que l'Etat est responsable du secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur, tandis que les secondes concernent les enseignants et les enseignantes des Folkeskolen (DLF).

Structure de la négociation collective pour le DLF

La négociation collective visant à déterminer les salaires et les conditions de travail constitue la norme dans l'enseignement municipal. L'accord-cadre général pour les municipalités – qui couvrent des questions transversales pour les employés municipaux comme le nombre de jours de congé et le congé de maternité – est négocié par le KTO (association des organisations des agents de la fonction publique locale), auquel le DLF participe en raison de son affiliation au LC (organisation centrale des travailleurs). Dans ce cadre, des questions plus spécifiques à l'enseignement – conditions de travail, nombre d'heures de cours, etc. – sont négociées par le LC¹⁵⁴. Dans ces deux cas, les employeurs sont représentés par le LGDK (Gouvernement local danois, l'association des municipalités

¹⁵¹ *Working in Denmark - a guide to the Danish labour market: 3. Ministère danois des Affaires étrangères: http://uk.bm.dk/~media/BEM/Files/English/workingindk_english.ashx*

¹⁵² Voir le récent rapport de la Commission européenne, *Industrial Relations in Europe 2012*.

¹⁵³ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague). *Med lockouter skal land bygges*.

¹⁵⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm>.

danoises). Etant donné que les 98 municipalités danoises sont membres du LGDK et que le pouvoir de négociation du côté des employeurs est hiérarchisé comme décrit plus haut, les négociations sont extrêmement centralisées et structurées. Bien que le LGDK soit théoriquement et pratiquement responsable de la négociation pour les employeurs, il n'est pas totalement indépendant de l'Etat central. Une coordination permanente est assurée avec le département Modernisation du ministère des Finances¹⁵⁵. Cela crée les conditions d'une structure de négociation très centralisée et indifférenciée, mais la convention collective précédente, OK 2008, a néanmoins permis de conclure des accords locaux entre des municipalités individuelles et des sections locales du DLF. Cette option a été largement utilisée et offre à la fois de la flexibilité pour répondre aux besoins locaux et des possibilités de développement scolaire. Le DLF a l'impression que de nombreuses municipalités ayant pris part à ces négociations restreintes étaient assez satisfaites des résultats.

Le processus de négociation collective pour 2013

Le processus de négociation relatif à la convention collective de 2014 constitue, à plusieurs égards, un changement radical par rapport aux tendances passées.

A l'automne 2012, le gouvernement danois a présenté une proposition de réforme de la *Folkeskole* danoise axée sur «toute la journée d'école», qui devait entraîner une augmentation du nombre d'heures passées à l'école par les enfants. Rompant avec la tradition établie de la «division des responsabilités», selon laquelle les conditions de travail sont négociées collectivement, le financement de cette réforme semble imposer ce que les négociateurs municipaux ont appelé une «normalisation» du temps de travail des enseignants. Cette «normalisation» implique l'abrogation de tous les accords relatifs à la distribution du temps de travail des enseignants – en particulier le plafond du nombre d'heures qu'un enseignant peut avoir à passer en classe. Selon la proposition du LGDK, les chefs d'établissement se verraient conférer le pouvoir d'attribuer des tâches aux enseignants, sans aucune garantie que le temps nécessaire sera prévu pour la préparation des cours, notamment.

Le gouvernement danois a nié toute coordination de la proposition de réforme avec le LGDK, mais il n'a pas été en mesure de montrer de manière convaincante comment la réforme pourrait être financée sans que les enseignants doivent passer plus de temps en classe (le même nombre d'enseignants devant assurer plus d'heures de cours). Cette impression est encore renforcée par le fait qu'en tant qu'employeur, le gouvernement central a imposé quasiment les mêmes exigences à d'autres groupes d'enseignants que celles présentées par le LGDK au DLF.

Le LGDK a fait du pouvoir des chefs d'établissement de répartir le temps de travail une condition non négociable. Le DLF a présenté plusieurs formules de compromis, mais le

¹⁵⁵ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague): *Hierakiet i det offentlige aftale system.*



LGDK a refusé de négocier sur la question essentielle du temps de travail. Du côté des employeurs, la seule solution était que le DLF accepte cette exigence sans condition.

Lors d'une campagne publique en faveur de leur proposition, les employeurs, tous niveaux confondus, ont insisté sur l'objectif consistant à avoir plus d'enseignement, plus de présence d'enseignants dans les classes et plus de flexibilité dans l'attribution du temps de travail. La ministre danoise de l'Enfance et de l'Education, Christine Antorini, n'a cessé de réitérer son profond respect pour les excellents enseignants du Danemark et leur magnifique travail, mais en ajoutant toujours que la qualité de leur travail était affectée négativement par des limitations exagérément strictes de leur temps de travail. La rhétorique générale consistait à opposer les «bons» enseignants pris individuellement et une convention collective rigide négociée par un syndicat «refusant» de laisser les chefs d'établissement prendre les décisions de gestion nécessaire pour libérer le potentiel des enseignants.

Alors que la crise économique ne transparaisait pas énormément dans ce discours, elle était néanmoins présente dans le postulat implicite que l'augmentation du temps passé à l'école par les élèves (et, par conséquent, le nombre d'heures de cours que les enseignants doivent donner) ne pourrait pas être financée par une hausse des budgets.

Ne souhaitant pas s'engager dans une négociation sérieuse, le LGDK a lancé un préavis de «lock-out» le 28 février 2013. Dans le même temps, le gouvernement central, à savoir le département Modernisation du ministère des Finances, a adressé un préavis similaire aux enseignants représentés par le LC et travaillant dans le secteur de l'éducation de l'Etat (essentiellement des écoles libres et privées). C'est la première fois que des employeurs publics ont recours au lock-out au Danemark comme arme offensive dans une négociation collective¹⁵⁶. Le LGDK et le DLF ont passé les trois semaines suivantes à tenter de trouver un compromis au sein du comité de conciliation, alors que le LGDK ne voulait toujours pas négocier sérieusement la question. Le 23 mars, le conciliateur a déclaré l'échec des négociations. A partir du 1^{er} avril, tous les enseignants non fonctionnaires représentés par le LC ont été exclus des écoles danoises et leurs salaires n'ont pas été versés¹⁵⁷. Pendant le lock-out, le DLF a fait plusieurs propositions au LGDK, lesquelles ont toutes été refusées. Pendant ce temps, la campagne médiatique s'est poursuivie dans le sens indiqué plus haut.

Grâce à un fonds de grève bien doté, le DLF a été en mesure de maintenir le mouvement pendant un certain temps, les employeurs ont renoncé à tenter d'affaiblir le syndicat et le gouvernement est intervenu. En temps normal, les interventions politiques au Danemark s'appuient sur la proposition de compromis du conciliateur, mais en l'absence de véritables négociations au sein de la commission de conciliation, aucune vraie proposition n'a jamais

¹⁵⁶ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague). *Med lockouter skal land bygges*.

¹⁵⁷ Pour la chronologie des événements, voir: <http://www.dlf.org/english/teachers%27+lock-out+2013>.

été avancée par le conciliateur. Le gouvernement a donc publiquement déclaré que sa proposition reposait sur la nouvelle convention collective de GL, qui était assez similaire aux revendications du LGDK. La proposition (loi n° 215) a été présentée le 25 avril et est passée au Parlement selon la procédure d'urgence, sans consulter ni le DLF ni aucune autre organisation de travailleurs. En revanche, le LGDK a participé à l'élaboration de la proposition de loi. Le gouvernement a présenté son intervention comme une «solution équilibrée», qui tient compte à égalité des intérêts des employeurs et des travailleurs. Il s'agit d'une déformation éhontée de la réalité: le 25 avril, le Président du DLF, Anders Bondo Christensen, a décrit la loi n° 215 non pas comme une «intervention» dans le conflit, mais bien comme un «asservissement»¹⁵⁸ des enseignants, étant donné que la loi répond assez clairement aux principales demandes du LGDK et n'accorde que de maigres compensations aux enseignants. L'intervention a également été critiquée par l'IE dans une lettre adressée au Premier ministre danois¹⁵⁹.

Cette série d'événements met en évidence un aspect problématique des relations de travail dans le secteur public: le gouvernement a joué un double jeu déloyal. Il a pris part à la conduite des négociations directement en tant qu'employeur au niveau de l'Etat et, indirectement, au niveau municipal, tout en étant responsable de l'intervention politique qui a mis un terme au conflit. Il s'agit bien évidemment d'un dilemme structurel pour les relations de travail du secteur public, puisque le gouvernement aura toujours le pouvoir d'intervenir, en dernière instance, dans un conflit. Cette situation impose au gouvernement de faire preuve de retenue dans ses demandes et sa tactique s'il veut que les relations de travail fonctionnent correctement. Or, en l'espèce, cela n'a pas été le cas. Le LGDK était certain que le gouvernement le soutiendrait tout au long du processus, ce qui ne l'a pas vraiment incité à entamer de véritables négociations.

Négociations spéciales pour les enseignants de l'enseignement secondaire supérieur

Le GL, syndicat national des enseignants de l'enseignement secondaire supérieur, organise tous les enseignants des établissements d'enseignement secondaire supérieur non professionnel. Le nombre de membres a augmenté, passant de 10500 membres pendant de nombreuses années à plus de 14000. Le GL représente près de 95% des enseignantes et des enseignants de l'enseignement secondaire supérieur général. Tous ont un diplôme universitaire qui couronne au moins cinq années d'études. Le GL est membre de l'*Academic Confederation* (AC ou Confédération académique).

Tous les deux ou trois ans, au début du processus de négociation collective, chaque organisation membre de l'AC décide si elle veut négocier de son côté ou participer aux négociations dirigées par la confédération. Si elle opte pour la seconde solution, elle bénéficie du soutien de l'ensemble de la confédération dans un conflit du travail,

¹⁵⁸ Pas une «indgreb» (intervention), mais une «overgreb» (abus, asservissement).

¹⁵⁹ Lettre de l'IE adressée au Premier ministre danois: http://www.dlf.org/files/DLF/English/Lock-out/Denmark_EIProtestLetter.pdf



puisque les négociations concernent tous les syndicats de la confédération. D'autre part, la majorité de la confédération décidera si le résultat atteint par la négociation doit être accepté ou si elle opte pour un conflit. Lorsqu'un syndicat décide de rejoindre l'AC, il peut décider de conserver la possibilité de quitter les négociations de la confédération si certaines questions importantes ne sont pas réglées selon son gré. Il peut ensuite tenter de négocier un meilleur résultat de son côté ou lancer un appel à la grève. Cette décision doit toutefois être prise avant le début des négociations.

Le GL dispose d'un fonds de grève de 100 millions d'euros, mais il n'est raisonnable de dépenser cet argent que s'il existe une chance d'obtenir un meilleur résultat en appelant à la grève. Le GL avait décidé de participer aux négociations avec la confédération, sans demander à pouvoir quitter la table durant le processus. Cette décision était motivée par une évaluation de la situation. Le ministère des Finances, qui dirigeait les négociations pour tous les agents de l'Etat, y compris l'ensemble des membres du GL, avait très clairement demandé une augmentation du nombre d'heures de cours des enseignants, mais aussi la suppression de toutes les réglementations négociées sur le temps de travail des enseignants. Le GL a décidé que la meilleure chance d'obtenir un résultat acceptable était d'en appeler à la solidarité des autres syndicats de la confédération, même s'il fallait accepter le résultat si l'AC décidait que c'était le meilleur qu'il serait possible d'obtenir compte tenu de la situation.

Durant les négociations de cette année, le ministère des Finances n'a pas montré son intention de négocier ses deux exigences principales et, en fin de compte, l'AC a accepté un résultat au nom du GL qui supprimait toutes les réglementations négociées antérieurement sur le temps de travail des enseignants. A partir du 1^{er} août 2013, le chef d'établissement décidera comment la charge de travail de 37 heures par semaine, en moyenne annuelle, sera répartie et, à moins que d'autres dispositions ne soient convenues avec le chef d'établissement, toutes les heures devront être passées à l'école. Il existe deux différences entre le résultat pour les enseignants ne faisant pas partie de l'académie décrits plus haut et le résultat de l'AC pour le GL : les membres du GL ont obtenu une compensation salariale quatre fois supérieure, d'environ 4000 euros par an, et se sont vus accorder un système par lequel les enseignants enregistrent le temps total qu'ils passent à travailler comme enseignants. Ils pointent simplement en arrivant le matin et en partant l'après-midi et enregistrent également le temps passé chez eux à préparer et à corriger les devoirs, si le chef d'établissement a accepté que certains travaux puissent être effectués à domicile. Tout ce temps comptabilisé sont des heures de travail et il incombe au chef d'établissement de contrôler régulièrement le temps total effectué par les différents enseignants et de modifier les attributions des enseignants afin que leur charge de travail annuelle se situe aux alentours de 37 heures par semaine en moyenne.

Le résultat de ces négociations a été soumis à un référendum et 85% des membres de GL ont voté contre, mais il a été accepté au nom des membres de GL également étant donné que la majorité des voix de l'AC était favorable au résultat.

Perspectives

Le processus de négociation a été suivi de près par le reste du mouvement syndical. Il est apparu clairement que le conflit n'était pas un conflit syndical normal et le soutien au DLF et aux autres syndicats du LC s'est fortement accru. Le slogan «*D'abord les enseignants, à qui le tour maintenant ?*» a été largement repris par divers syndicats. Il a été reconnu que le conflit traduisait un style de gestion sommet-base totalement inédit dans le secteur public, le gouvernement et le parlement apportant leur soutien à des revendications non négociables des employeurs.

Le déroulement des événements peut être considéré comme une rupture avec la politique de l'administration publique où le dialogue social – y compris une négociation collective authentique – a été utilisé comme un instrument de développement efficace des services publics. C'est l'occasion d'analyser en détail la stratégie future du mouvement syndical en général et du DLF en particulier.

Un débat a déjà débuté au sein des syndicalistes, des experts du marché du travail et du monde politique au sujet de l'avenir du système de négociation collective dans la fonction publique. A l'heure actuelle, la conclusion est que de nouveaux défis se profilent à l'horizon pour la négociation collective au Danemark, notamment dans le secteur public.

Pourcentage des dépenses publiques totales consacrées à l'éducation		Pourcentage du PIB consacré aux dépenses d'éducation (publique et privée)	
2007	13,3%	1995	6,2%
2008	13,4%	2000	6,6%
2009	13,7%	2005	7,4%
2010	14,0%	2009	7,9%