

ANALYSE

Le syndicalisme de services : une piste pour un renouveau des relations sociales ?

Le syndicalisme de services, en France, connaît un développement récent, plus ou moins assumé, sans doute lié au nouveau contexte issu de la réforme de la représentativité en 2008, en relation avec la lutte contre la désyndicalisation. Ce type de syndicalisme est souvent considéré comme un moyen de revitaliser la relation syndicale : d'une part en favorisant la syndicalisation – et donc les ressources qui permettraient aux syndicats de mieux s'engager dans le dialogue social – et d'autre part en assurant une plus grande convergence entre les intérêts des salariés et l'action de ceux qui les représentent.

Le « modèle » nordique ou de Gand, régulièrement évoqué et mis en exergue, incarnerait un syndicalisme de services responsable et répondant aux aspirations des salariés, alors que le syndicalisme hexagonal favoriserait un syndicalisme de militants voire idéologique, plus éloigné des préoccupations de la plupart des salariés.

Un tour d'horizon international montre pourtant que le syndicalisme de services constitue un label qui présente de multiples facettes, au-delà du seul « modèle » nordique. Une approche historique permet, à contrario, de rappeler que le syndicalisme de services n'est pas étranger aux préoccupations françaises.

Ces éléments de réflexion permettent d'avancer quelques pistes dont pourraient se saisir les organisations syndicales, afin d'approfondir la construction d'un modèle français déjà en gestation et d'aller vers un « syndicalisme à bases multiples ».

Les propositions :

Proposition n°1 : Ne pas se limiter, si les organisations syndicales investissent de nouveaux domaines d'action, au seul champ professionnel (en proposant des services répondant aux préoccupations concrètes des salariés, comparables à ceux rendus par les comités d'entreprise par exemple).

Proposition n°2 : Mutualiser les moyens des organisations syndicales pour rendre directement certains services spécifiques.

Proposition n°3 : S'appuyer sur la participation à la gestion d'organismes paritaires ou tripartites pour s'impliquer davantage dans l'élaboration des dispositifs collectifs d'accompagnement des parcours professionnels.

La réflexion sur le syndicalisme de services s'inscrit en France dans un contexte caractérisé notamment par les éléments suivants :

- Un débat ancien et récurrent sur le niveau de la syndicalisation en France.

La France occupe la dernière place dans le classement des taux de syndicalisation des pays européens¹ (avec 8 % des salariés – en activité ou retraités – membres d'une organisation syndicale, contre des taux allant jusqu'à plus de 60 % dans d'autres pays). Une caractéristique différentielle majeure serait l'offre de services proposée par les organisations syndicales des pays à haut taux de syndicalisation (assurance chômage, formation professionnelle, services juridiques et financiers, etc.).

- Une controverse régulière sur les orientations stratégiques des organisations syndicales.

La notion de syndicalisme de services n'est ni neutre ni univoque et renvoie à des contextes historiques très divers. En France, elle est souvent mobilisée, depuis quelques années, pour dénoncer une orientation des confédérations syndicales qui serait émergente ou pour signaler *a contrario* les bienfaits d'une inscription dans l'espace social français d'une telle forme de syndicalisme². Ces controverses opposent notamment le « modèle » nordique ou de Gand, qui incarnerait un syndicalisme de services responsable et répondant aux aspirations des salariés, à un modèle hexagonal qui favoriserait un syndicalisme de militants voire idéologique, plus éloigné des préoccupations de la plupart des salariés³.

- Une situation nouvelle issue de la réforme de la représentativité des organisations syndicales.

Aujourd'hui, ces débats prennent corps dans les réflexions sur la redéfinition de la démocratie sociale et de ses règles⁴. La loi du 20 août 2008, portant réforme de la représentativité, fait le pari que la mesure de l'audience syndicale à l'occasion des élections professionnelles amènera nécessairement les organisations syndicales à chercher à mobiliser des électeurs, et donc à repenser leurs politiques d'adhésion et de syndicalisation. Cette orientation générale a été largement discutée⁵, mais il est probable que les syndicats consacreront davantage de moyens à la conquête de la représentativité et à son maintien dans la durée, la capacité à négocier d'un syndicat dépendant de sa représentativité (à différents niveaux : entreprise, branche, interprofessionnel).

Cette note entend dégager les principaux usages de la notion de syndicalisme de services. Un **tour d'horizon international des activités syndicales regroupées sous le label « syndicalisme de services » permet de mettre en évidence l'hétérogénéité des systèmes existants. Les expériences de services dans le syndicalisme français**, hier et aujourd'hui, signalent un développement maîtrisé de ce type d'activités dans le syndicalisme français.

Des modèles de syndicalismes de services ?

Le détour par l'étranger (malgré les limites des exercices de comparaison en la matière⁶) est une façon de revisiter les activités et les missions que se donnent les syndicalismes.

Un syndicalisme de Services... ou un syndicalisme de rente

Un syndicalisme de Services (avec une majuscule) renvoie à l'idée que les services rendus constituent des quasi politiques publiques. Il s'agit concrètement d'un système de relations professionnelles où l'appartenance à un syndicat conditionne, peu ou prou, l'accès à l'assurance chômage notamment (voire à l'assurance maladie). C'est le modèle dit « nordique » et « modèle de Gand » (historiquement né dans cette ville belge, en 1900). **Les exemples belge et suédois en fournissent l'illustration** – le Danemark⁷ ou les Pays-Bas jusqu'à une période récente fonctionnaient de façon relativement analogue.

¹ Voir l'introduction de Bruno Duriez et Frédéric Sawicki du dossier, « La syndicalisation en France », *Politix*, n° 85, 2009.

² Pour une illustration récente, voir Cahuc P. et Zylberberg A., *Les Réformes ratées du président Sarkozy*, Paris, Flammarion, 2009. Les auteurs plaident pour le développement d'un syndicalisme de services de type nordique, qui permettrait de réinscrire les syndicats dans la représentation du monde du travail et de les sortir des seules stratégies de survie qui seraient les leurs.

³ Voir l'article de Michel Hastings, « Dieu est-il nordique ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 3, 2006.

⁴ Voir Tournadre-Planck J. et Verrier B., « La démocratie politique comme modèle pour la démocratie sociale ? », *La Note de veille*, n° 99, Centre d'analyse stratégique, avril 2008.

⁵ Voir par exemple les contributions de Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, « La rénovation de la démocratie sociale à la française : mythe ou réalité », *Communication aux Journées internationales de sociologie du travail*, Nancy, 2009 (<http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/41/79/26/PDF/LabbeAndolfattoJist09.pdf>) ; Antoine Bévert, « De la position commune sur la représentativité au projet de loi : renouveau et continuité du modèle social français », *Droit social*, n° 7-8, 2008.

⁶ Voir Richard Hyman, « Recherche sur les syndicats et comparaison internationale », *Revue de l'IRES*, n° 28, 1998.

⁷ Le Danemark s'est engagé, dès les années 1980, dans la voie de la flexibilité du marché du travail, compensée par un système social actif visant à former en permanence les salariés. Cet équilibre repose sur « un système conçu par les partenaires sociaux » à l'issue d'un partage des domaines de compétences avec le système politique. Cf. Christian Dufour et Adelheid Hege, « Emplois précaires, emploi normal et syndicalisme », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, 2005.

La Belgique, avec un taux de syndicalisation stable d'environ 52 % dans les dix dernières années⁸, fait partie des pays qui ne paraissent pas affectés par le mouvement international de désyndicalisation⁹. Les syndicats participent, depuis les débuts du XX^e siècle, à de nombreuses commissions ou organismes de gestion, dont les caisses de chômage. C'est en général par l'affiliation à un syndicat gestionnaire d'une caisse de chômage que les chômeurs effectuent leurs demandes d'allocation et reçoivent leurs indemnités. Pas loin de 90 % d'entre eux sont ainsi syndiqués. Ceux qui ne le sont pas peuvent verser en une fois l'équivalent de six mois de cotisations afin de pouvoir bénéficier des services des syndicats. La mise en place de ces caisses de chômage a constitué un indéniable facteur de syndicalisation qui a elle-même permis de protéger davantage les travailleurs, dans et hors l'emploi.

La Suède a également longtemps réussi à limiter le phénomène de désyndicalisation. Si le taux d'appartenance syndicale était encore de 87 % en 1987, il n'était déjà plus que de 78 % en 2006, avant de s'établir à 73 % fin 2007 et à 71 % fin 2008. La cause principale de l'accélération forte de la désyndicalisation depuis 2006 est à chercher du côté de la réforme de l'assurance chômage mise en œuvre début 2007. En effet, ce sont les syndicats qui constituent et gèrent presque toutes les caisses d'assurance chômage, incarnant en quelque sorte le modèle nordique ou modèle de Gand¹⁰. En outre, s'il reste difficile d'établir une corrélation entre cette activité et le taux de syndicalisation, il semble que plus de 20 % des adhésions individuelles auprès d'un syndicat soient liés à cette activité spécifique¹¹. En 2007, le gouvernement souhaitant marquer davantage le caractère assurantiel de l'assurance chômage, la cotisation devait désormais varier en fonction du risque de chômage de la population concernée¹² et les possibilités de réduction d'impôts sur les cotisations syndicales ont été réduites. La hausse des cotisations individuelles a contribué à des mouvements forts de désaffiliation syndicale – plus de 400 000 personnes ont ainsi quitté leur caisse durant l'année 2007 –, que n'ont pu enrayer les organisations syndicales malgré la mise en place de politiques de réduction du montant des cotisations.

Ce type de systèmes de relations professionnelles, *a priori* vertueux, connaît cependant des limites dans la mesure où les risques de bureaucratisation des dirigeants syndicaux ou d'éloignement des « intérêts » des adhérents paraissent réels¹³. Au-delà même de ces risques qui ne sont pas réservés aux syndicats proposant des activités de services, deux autres écueils peuvent être signalés.

Le premier est lié à la **question de l'indépendance syndicale par rapport aux gouvernants**. Si la légitimité des syndicats belges ou suédois apparaît fortement articulée avec la distribution de l'assurance chômage, des volontés politiques de réforme du système d'assurance chômage ou de reprise en main par l'État d'un service que des organisations syndicales distribuaient à leurs membres constituent une menace permanente, incitant ces organisations à une forme de modération dans leurs revendications mais également à un dialogue social de qualité. L'expérience suédoise de 2007 en est une bonne illustration¹⁴. Les pays où les syndicats n'étaient plus en mesure d'assurer ce service particulier d'assurance chômage ont en général vu fondre leurs effectifs syndicaux (Norvège, Pays-Bas). Ainsi, **paradoxalement, la puissance du syndicalisme nordique reposerait, en partie, sur une fragilité structurelle, à savoir une possibilité toujours ouverte de réforme de sa fonction de gestion et de distribution de l'assurance chômage**¹⁵.

Le second écueil renvoie à l'idée que ce syndicalisme de Services ne constituerait qu'une « **agence sociale** » : il ne devrait son succès qu'à sa capacité à distribuer un service indispensable pour les travailleurs privés d'emploi. Cette offre syndicale rassemblerait davantage des adhérents prévoyants que des militants convaincus de la nécessité de défendre leurs droits. Cette orientation strictement servicielle, voire de gestion d'une rente (au sens où les organisations syndicales disposeraient d'un flux d'adhérents « captifs »), semble cependant limitée voire contrecarrée par la mise à disposition d'autres services plus en

⁸ Les statistiques de l'OCDE montrent que le taux de syndicalisation belge varie de 49,3% à 54,1% de 1999 à 2007 et dégagent une tendance à la hausse des effectifs syndicaux.

⁹ Voir Jean-Marie Pernot, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard, 2005.

¹⁰ IGAS, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de la Suède*, 2004, <http://lesrapports.ladocumentationfrançaise.fr/BRP/044000587/0000.pdf>.

¹¹ C'est ce que rapporte, en s'appuyant sur les travaux de Bo Rothstein, Cyril Coulet, « Suède: une chute rapide du taux de syndicalisation induite par la réforme de l'assurance chômage », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°112, 2008.

¹² Ces éléments sont extraits de Cyril Coulet, *op. cit.* et de Anders Kjellberg, « The Swedish Ghent system and trade unions under pressure », *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2009; vol. 15.

¹³ Jean Faniel (*op. cit.*) précise ainsi que : « Les tâches qui découlent de ces fonctions absorbent du temps et de l'énergie des permanents syndicaux, qui ne peuvent pas être investis dans d'autres formes d'activité syndicale. Et l'importance de la gestion des caisses de chômage et de la préservation de celles-ci accentue la tendance au réformisme de certains dirigeants syndicaux, tout en augmentant leur influence au sein de leurs organisations en raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans le fonctionnement de celles-ci, des compétences "techniques" qu'ils développent et de la position d'intermédiaire qu'ils tiennent entre les ouvriers et les pouvoirs publics », p. 10.

¹⁴ Voir Anders Kjellberg, « The Swedish Ghent system and trade unions under pressure », *Transfer*, 15 (3-4), 2009.

¹⁵ Certains auteurs signalent que même les pays relevant du « système de Gand » ont perdu des effectifs récemment, à l'instar de la Suède, du Danemark ou encore de la Finlande. Seules la Belgique et la Norvège résistent à cette désaffection syndicale. Voir Jens Lind, « The end of the Ghent system as trade union recruitment machinery ? », *Industrial Relations Journal*, 40 (6), 2009.

lien avec l'action revendicative (conseil juridique en cas de conflit individuel ou caisses de solidarité en cas de grève). En Belgique, dès lors que le motif de grève est reconnu par les centrales syndicales, elles versent une indemnité de grève ; en outre, elles proposent d'autres services, plus classiques, qui vont de l'aide juridique à des séjours de vacances. Les syndicats belges sont par ailleurs bien implantés dans les entreprises. Cette diversité des services rendus et des fonctions syndicales limite également le premier risque évoqué.

Les multiples visages des syndicalismes de services

Si le « modèle nordique » trouve de nombreux promoteurs, il ne résume pourtant pas les multiples visages des syndicalismes de services, ni les principales tendances du développement des activités syndicales. En effet, les organisations syndicales adoptent de plus en plus « *des variantes de l'approche axée sur les services aux affiliés ou de l'approche organisationnelle en vue d'améliorer leur recrutement* »¹⁶. Dans le premier cas – le syndicalisme « serviciel » –, les syndicats proposent une série de nouveaux services financiers (régimes d'assurance à prix réduits, forfaits vacances, soins de santé, etc.) et de services individuels comme l'établissement de déclarations fiscales ou l'aide à la rédaction de testaments. Dans le second cas – le syndicalisme d'organisation –, il s'agit de syndiquer des adhérents à travers de fortes campagnes, ciblées et professionnalisées, l'objectif étant de syndiquer de « nouveaux » travailleurs, jusque là peu syndiqués, y compris en leur proposant des services spécifiques (ce qui rattache ce modèle syndical, dans certaines de ses modalités, à une forme de syndicalisme de services).

Les activités syndicales oscillent ainsi entre ces deux modèles que représentent le syndicalisme d'organisation (sans doute davantage militant) et le syndicalisme serviciel. Plus encore, elles sont sans doute imbriquées – ou se succèdent, comme aux États-Unis, où, après des années de développement d'un « syndicalisme d'affaires », fondé sur les services, les syndicats se sont engagés dans la voie d'un syndicalisme plus militant, privilégiant l'organisation de nouvelles couches de salariés¹⁷.

Ce sont les **organisations syndicales italiennes qui mêlent le mieux approche servicielle et approche organisationnelle**. En effet, elles ont su s'adapter aux changements économiques et sociaux des dernières années en intégrant la précarisation des salariés, l'arrivée de nombreux migrants et une nécessaire personnalisation du syndicalisme¹⁸. Ces orientations ont permis aux syndicats de conserver un taux de syndicalisation relativement élevé, à hauteur de 35 %, mais également de rassembler 95 % des votes exprimés lors des élections dans les établissements pour désigner les représentations syndicales unitaires. Les syndicats proposent ainsi aux migrants **des formes d'encadrement de la vie sociale et professionnelle**. Ils ont en effet mis en place des structures permettant d'informer et d'aider les migrants sur les problèmes d'obtention de permis de travail, de regroupement familial ou de protection sociale. Selon Udo Rehfeldt, 175 000 travailleurs migrants se seraient syndiqués à la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL) par ce truchement. De façon similaire, des structures ont été mises en place afin d'informer les travailleurs précaires sur les contrats de travail atypiques et de les accompagner dans d'éventuelles difficultés rencontrées durant leur travail. Par le biais de ces structures spécifiques à chaque syndicat, le nombre de travailleurs précaires syndiqués a augmenté et a rendu ces organisations incontournables.

En Allemagne, le syndicat IG Metall a tenté la voie du syndicalisme organisationnel, par exemple en créant des « cercles locaux de travailleurs » ou des plates-formes Internet consacrées aux travailleurs atypiques ou temporaires. C'est au plus haut niveau que se met en place une stratégie plus formelle, planifiée et systématique de syndicalisation de ces salariés, notamment à temps partiel. Il semble que cette orientation ait été couronnée de succès, le nombre d'adhérents ayant augmenté chez les salariés à temps partiel¹⁹. **L'approche servicielle est particulièrement développée aux Pays-Bas.** Un syndicat de cadres du secteur des services a mis en place, à compter de 2006, des syndicats « *low cost* » fondés sur Internet, censés pouvoir atteindre les générations du numérique par une offre de services en ligne, fondée sur le conseil notamment. Le syndicalisme serviciel peut également être illustré par un syndicat belge qui, dans certains secteurs professionnels, verse à ses adhérents une prime de naissance, de mariage ou de départ à la retraite, ou par un autre qui propose des réductions dans certaines stations essence ou des séjours de vacances à prix réduits ; au Canada, un syndicat propose la délivrance d'une carte de crédit, des assurances individuelles ou des réductions sur l'achat de certains produits²⁰.

¹⁶ Voir Waddington J., *La syndicalisation en Europe*, Documents de travail pour l'Université d'été de la CES / ETUI-REHS, 2005.

¹⁷ C'est la thèse défendue par Lowell Turner (et al.), *Rekindling the Movement. Labor's Quest for Relevance in the 21st Century*, Cornell University Press, Cornell, 2001.

¹⁸ Sur l'exemple italien, voir Udo Rehfeldt, « La représentativité syndicale : un miracle à l'italienne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 67, 2000.

¹⁹ Kurt Vandaele, Janine Leschke, *Following the organising model of British unions? Organising non-standard workers in Germany and the Netherlands*, Working Paper 2010-02, Bruxelles, ETUI, 2010, p. 28.

²⁰ Voir par exemple : <http://www.seiu.org/a/members/moneyandcredit>.

Il reste qu'un constat est opéré dans la littérature internationale consacrée au syndicalisme de services et que résume Jeremy Waddington : **les services les plus attractifs pour les salariés sont « en lien direct avec le travail et l'entreprise, comme par exemple l'assurance revenu garanti si l'affilié perd son emploi ou des conseils de carrière et de recherche d'emploi »**²¹. Une conception extensive de la notion de services permet de signaler que le premier service que rend un syndicat au sein d'une entreprise aux États-Unis ou en Grande-Bretagne est le développement de meilleures conditions de travail dans la mesure où la seule présence syndicale paraît corrélée avec un niveau de sécurité professionnelle plus élevé : « *Le syndicat joue un rôle actif et direct dans l'établissement et le contrôle des règles de sécurisation des emplois* »²². **L'offre de services personnalisés**, qui peut être une déclinaison des expériences menées pour les cadres syndiqués (gestion de carrière, formation), **est très variable d'un pays à l'autre**. La formation professionnelle des adhérents tend à devenir un horizon de la stratégie syndicale états-unienne et britannique. Le maillage territorial italien permet de proposer des services de proximité qui renvoient directement aux conditions de vie et de travail locales. Pour d'autres catégories de travailleurs, la gestion de la carrière professionnelle ou le réseau que représentent les affiliés peuvent constituer des incitations à la syndicalisation.

Aux côtés de ces organisations syndicales italiennes, suédoises ou belges, les syndicats français apparaissent relativement modestes, avec des effectifs beaucoup plus réduits. En outre, l'affiliation à un syndicat français n'offre pas de bénéfice exclusif du type assurance-chômage. Pourtant, contrairement à une idée répandue, les organisations syndicales françaises ont pu mettre en œuvre des services à destination de leurs adhérents.

Un syndicalisme de services à la française ?

Le syndicalisme de services, en France, n'est pas absent. Un détour par l'histoire permet de décrire les voies empruntées (et éventuellement abandonnées). Plus encore, le syndicalisme de services est actuellement redécouvert, et paraît ainsi dessiner, au moins en partie, un nouveau mode de syndicalisme, qui se veut plus en phase avec les évolutions du marché du travail et de l'emploi.

Le syndicalisme de services à travers l'histoire

Toute une dimension de l'histoire du syndicalisme en France est souvent négligée, notamment le **rôle joué par les bourses du travail à la fin du 19^e siècle**²³ (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Le rôle des bourses du travail

La loi Le Chapelier de 1791 ayant interdit les groupements professionnels, les formes prises par le syndicalisme vont être particulièrement diversifiées, des sociétés de secours mutuel aux chambres syndicales. Le syndicalisme français devient autonome à partir de deux formes d'organisation : les syndicats de métiers et les bourses du travail²⁴. Ces dernières, qui s'implantent dans les grands centres industriels et urbains dans les années 1890, ont pour premières missions le placement des ouvriers sans travail et l'aide à leur mobilité. Exerçant une fonction de soutien aux actions grévistes, les Bourses constituent des « lieux d'éducation ouvrière, de loisirs populaires et même de formation professionnelle »²⁵ (cours animés par les ouvriers eux-mêmes, constitution de bibliothèques).

Les activités et les pratiques des syndicalistes sont ainsi particulièrement variées, de la séparation des fonctions de gestion et de revendication²⁶ à la multiplicité des « services » rendus aux populations ouvrières – invitant à évoquer « des » syndicalismes plutôt qu'une forme unifiée. Ces syndicalismes coexistent parfois au sein de la même entreprise. Les Aciéries de Saint-Étienne, par exemple, voient émerger une « Union amicale » en 1909 et une « Union syndicale des ouvriers métallurgistes et du cycle réunis », adhérant à la Bourse du Travail, l'année suivante. Ces deux types d'organisations, qui ne s'appuient pas exactement sur la même population ouvrière, vont pourtant cohabiter jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale. C'est alors tout un maillage de « services » qui peut être décrit, de l'éducation aux revendications, en passant par la consommation – avec par exemple la mise en place de boucheries ouvrières ou de magasins destinés à ces mêmes populations.

Si les fonctions des Bourses – éducation, placement, mobilité, aide juridique ou médicale, etc. – ont peu à peu été reprises en main par d'autres organismes²⁷, certains syndicats ont pu développer, seuls ou en

²¹ Waddington J., *op. cit.*

²² Christian Dufour et Adelheid Hege, *op. cit.*

²³ L'historiographie de ces dernières reste à faire. Un projet des *Cahiers d'histoires. Revue d'histoire critique* sur le sujet devrait, en partie au moins, combler certaines lacunes. http://www.liens-socio.org/article.php3?id_article=5982&var_recherche=hamelin.

²⁴ Voir Guy Brucy, Françoise F. Laot et Emmanuel de Lescure (dir.), *Mouvement ouvrier et formation. Génèses : de la fin du XIX^e siècle à l'après Seconde Guerre mondiale*, Paris, L'Harmattan, 2009.

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁶ Michel Dreyfus suggère que c'est notamment de ces histoires entrelacées que naît une dissociation essentielle, « au sein des organisations se réclamant de la classe ouvrière, des fonctions de gestion et de revendication », cf. Michel Dreyfus, *Histoire de la CGT (1895-1995)*, Paris, Complexe, 1995.

²⁷ C'est notamment la thèse de Peter Schottler, *Naissance des Bourses du travail. Un appareil idéologique d'État à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

partenariat, des activités de services à destination de leurs adhérents ou de l'ensemble de la population concernée. C'est le cas notamment de syndicats de l'Éducation nationale (*cf. encadré 2*). Les activités de services tendent, en effet, à affecter l'ensemble de la vie sociale des adhérents et déborde très largement le seul cadre étroit du milieu professionnel, en y intégrant le sport²⁸, les loisirs ou encore le tourisme²⁹.

Encadré 2 : Le syndicalisme de services dans l'Éducation nationale : le cas des anciens syndicats SNI et FEN

Le syndicalisme enseignant incarne sans doute une forme de syndicalisme de services qui va assez loin.

Le Syndicat national des instituteurs (SNI) était sans doute un cas emblématique. Ce syndicat est habituellement analysé comme un « **syndicalisme à base multiple** », cette appellation de Michel Dreyfus signalant la **multiplicité des activités et des objectifs d'une organisation syndicale, destinés à répondre aux besoins spécifiques de ses adhérents** (protection sociale, santé, consommation, loisirs, éducation populaire). C'est d'ailleurs dans le sillage de ce syndicat que se sont développées des structures « *financièrement puissantes, en particulier mutualistes et coopératives (MGEN, MAIF, CAMIF)* »³⁰. Très rapidement, le SNI a également travaillé de concert avec l'administration pour la gestion des carrières et a mis en avant un projet pour l'école.

La Fédération de l'Éducation Nationale (FEN) constituait également une organisation particulièrement significative du point de vue des services qu'un syndicat est susceptible de rendre à ses adhérents. Ses dirigeants s'engageaient très tôt dans le suivi des dossiers personnels ou dans l'organisation des mobilités (voire dans une cogestion des politiques d'éducation et des carrières, qui n'est pas sans poser question). Tout cela s'accompagnait de services extra-professionnels aux adhérents, tels les magasins « réservés » ou les mutuelles³¹, dont l'existence contribue à encadrer socialement les enseignants.

Les éléments précédents montrent que, par le passé, le syndiqué a pu se retrouver au centre d'un maillage particulièrement dense d'offres syndicales (parfois concurremment avec d'autres entreprises ou organisations de prestation de services) : offre d'engagement, offre de formation, offre de représentation, offre d'appui dans la carrière, offre de consommation, offre de services mutualistes, offre de lecture, etc.

Toutefois, sans remettre en cause l'existence de services syndicaux aux adhérents, **un nouvel acteur va prendre, après la seconde guerre mondiale, une place importante dans la distribution de services : le comité d'entreprise**³².

Le double canal de la représentation des salariés en France – élections des membres du CE et désignation de délégués syndicaux – a sans doute joué un rôle dans la répartition des tâches mais aussi dans la représentation, parfois caricaturale, des uns et des autres : aux syndicalistes les négociations des accords collectifs, aux membres du CE la distribution de services (de la location de CD aux propositions de séjours de vacances). Pourtant, la rotation, le cumul ou le partage des mandats que pratiquent les organisations syndicales tempèrent cette vision³³.

La distribution de services aux salariés *via* les comités d'entreprise apparaît donc comme une activité syndicale inscrite dans l'histoire des relations professionnelles françaises, à rebours de visions sans doute trop rapides excluant la France des pays pratiquant le syndicalisme de services ou ne la considérant qu'à travers un paritarisme institutionnalisé.

Le renouvellement d'un vieux débat

Les premiers développements des bourses du travail, du syndicalisme enseignant ou de la formation des syndicalistes – autant de services rendus aux adhérents – n'avaient pas pour objectif principal de participer au recrutement d'affiliés. En revanche, les expériences plus récentes, et notamment le **syndicalisme d'adhérents** élaboré par la CFDT en 1988, visent explicitement à favoriser la syndicalisation ; de même, les organisations syndicales ont pu expérimenter des pratiques nouvelles afin d'attirer des catégories de population ordinairement non intégrées dans le syndicalisme³⁴. Ces orientations, antérieures à la mise en place des nouvelles règles de la représentativité syndicale définies par la loi du 20 août 2008, constituent

²⁸ Pour un exemple de fédération sportive liée au socialisme et au syndicalisme à son origine, voir FSGT, *Origines historiques et évolutions* : http://www.fsgt.org/IMG/article_PDF/article_73.pdf.

²⁹ Voir par exemple Sylvain Pattieu, *Tourisme et travail. De l'éducation populaire au secteur marchand (1945-1985)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

³⁰ Voir Jean-Paul Martin, « La galaxie FEN », in : Guy Brucy, Françoise F. Laot et Emmanuel de Lescure (dir.), *Mouvement ouvrier et formation... op. cit.*

³¹ Voir Alain Bergounioux, « La FEN, forteresse rompue », in : Armelle Le Bras-Choppard (dir.), *L'école. Un enjeu républicain*, Ceraphis Editions, 1995. L'auteur reprend à son compte l'idée de syndicalisme à base multiple pour caractériser la FEN.

³² Alors que de nombreux pays européens connaissent des formes de représentation instituées dès les années 1920, la représentation des salariés au sein des entreprises et des établissements apparaît tardivement en France, avec la loi du 16 mai 1946 créant les comités d'entreprise. Dans le contexte particulier de pénurie de l'après-guerre, les autorités maintiennent, moyennant modifications, les œuvres sociales fonctionnant sous le régime de Vichy, tout en adjoignant aux CE des compétences en termes d'information et de consultation. Voir cette généalogie dans le chapitre 1 de Le Crom J.-P., *L'introuvable démocratie salariale. Le droit de la représentation du personnel dans l'entreprise (1890-2002)*, Paris, Syllèphe, « Le présent avenir », 2003.

³³ Voir Christian Dufour et Adelheid Hege, *L'Europe syndicale au quotidien*, Bruxelles, PIE – Peter Lang, 2002, notamment le chapitre premier consacré à la représentation sur les lieux de travail en France.

³⁴ Les récents débats, très médiatisés et mobilisant des syndicats et des associations patronales, sur la recherche de voies pour l'obtention de titres de séjour pour des « travailleurs sans papiers » ont mis en lumière ce type d'orientations.

sans doute des points d'appui pour le développement du syndicalisme de services dans ce nouveau contexte où l'audience électorale devient centrale.

Si certaines organisations (notamment la CGC, la CFDT ou l'UNSA) assument de façon tout à fait claire cette orientation vers l'offre de services comme constituant une de leurs activités – jusqu'à en faire des têtes de chapitre de leurs résolutions de congrès –, d'autres ne s'avancent guère sur ce terrain même si elles peuvent, localement, le pratiquer. En outre, **les usages de l'étiquette « syndicalisme de services » au sein même des organisations peuvent être très différenciés et permettre à des oppositions internes de se structurer ou à des fédérations de rappeler leur identité syndicale**. Les transformations de la CFDT au milieu des années 1980 montrent « *l'opposition entre les tenants d'un syndicalisme de services et ceux qui évoquent le risque de transformer la CFDT en "marchand de soupe"* »³⁵. Ce type de controverses peut également être lu dans l'affrontement pour la direction de la CFTC en 2008, où la volonté de mettre en place des services pour les adhérents de l'un des concurrents devient, pour son compétiteur, symptomatique d'une dérive qui consiste à transformer la CFTC en un « *grand comité d'entreprise (...) très commercial et un peu limité* »³⁶.

Si l'**impact de la loi du 20 août 2008** sur le syndicalisme ne peut encore être évalué, il est vraisemblable que la production d'un « moment électoral » structurant pour les organisations syndicales (mais intéressant aussi les directions des ressources humaines ou les administrations du ministère du Travail) est susceptible de contribuer à une orientation davantage servicielle des organisations syndicales. La focalisation sur la mesure de l'audience lors des élections en entreprise peut laisser dans l'ombre d'autres aspects de l'activité syndicale (revendications, mobilisations, négociations, etc.). Il reste que, notamment dans les plus grandes entreprises, la concurrence entre les organisations syndicales produira une vive compétition électorale, susceptible de mobiliser les salariés électeurs et de favoriser l'adhésion syndicale. En outre, les dizaines de milliers d'élections, étalées dans le temps et dans l'espace, sans autre lien les unes avec les autres que des individus et des groupes se revendiquant du même sigle vont, par l'opération d'agrégation des résultats, avoir tendance à être lues de façon homogène et comme donnant du sens aux différentes pratiques syndicales. Pourtant pour les établissements ayant organisé des élections aux CE, 37,6 % d'entre eux, sur la dernière période de référence, ne voient pas s'affronter des représentants d'organisations syndicales (*cf. tableau 1*). En outre, même si tendanciellement le pluralisme syndical semble se développer³⁷, les situations de monopole syndical sont nombreuses : une seule liste syndicale est en présence dans près de 40 % des établissements « syndiqués », c'est-à-dire où au moins une liste syndicale est présente.

**Tableau 1 : Présence syndicale selon le nombre de listes de candidats aux élections
en pourcentage d'établissements**

| | 1989-1990 | 1991-1992 | 1993-1994 | 1995-1996 | 1997-1998 | 1999-2000 | 2001-2002 | 2003-2004 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Une seule liste syndicale | 23,1 | 22,3 | 23,6 | 25,1 | 24,5 | 27,7 | 28,1 | 26,7 |
| Plus d'une liste syndicale | 29,6 | 28,0 | 28,3 | 30,8 | 31,4 | 34,5 | 35,4 | 35,7 |
| Présence d'au moins une liste syndicale | 52,7 | 50,3 | 51,9 | 55,9 | 55,9 | 62,2 | 63,5 | 62,4 |

Lecture : en 2003-2004, des listes syndicales étaient présentes dans 62,4 % des établissements. Dans 26,7 % des établissements, une seule liste syndicale présentait des candidats et dans 35,7 % ; plusieurs listes syndicales étaient en présence.

Champ : établissements ayant organisé des élections aux comités d'entreprise recensées par l'administration au cours d'au moins un cycle électoral entre 1989 et 2004.

Source : fichier d'élections aux comités d'entreprise et délégations uniques du personnel – Dares

Au-delà de ces données de contexte, il importe de rappeler qu'**une des premières offres de services proposées par les syndicats consiste notamment dans la formation de ses adhérents**. Formation interne des nouveaux adhérents visant à mieux connaître le syndicat, ses enjeux et sa structuration, formation destinée aux détenteurs de mandats électifs dans l'entreprise ou hors de l'entreprise (conseiller prud'hommes par exemple) ou encore formation « continue » de syndicalistes permanents ou très engagés... Ces formations concourent à davantage inscrire les adhérents et les militants dans leur

³⁵ Voir Cécile Guillaume et Sophie Pochic, « La professionnalisation de l'activité syndicale : talon d'Achille de la politique de syndicalisation à la CFDT ? », *Politix*, vol. 85, n° 1, 2009.

³⁶ Cf.

http://www.challenges.fr/actualites/politique_economique/20081003.CHA7090/les_idées_de_joseph_crespo_sont_commerciales_et_limiter.html

³⁷ Voir la présentation d'Olivier Jacod et Maria Teresa Pignoni, « Présence et activités des organisations syndicales. Quelques enseignements de l'enquête REPONSE 2004-2005 », Colloque « Relations professionnelles en entreprises », DARES, 2007, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2_Pignoni-Jacod_27_mars-2.pdf.

organisation et la représentation des salariés³⁸. En outre, les organisations syndicales, du fait de leur participation à de nombreuses instances paritaires ou de leur engagement dans une forme de co-production des normes liées aux questions de travail, contribuent à la formation de l'intérêt général (orientations de certaines réformes, négociations sur des sujets concernant l'ensemble des salariés, concertation sur les questions liées à l'emploi, discussion autour des conditions de travail et des risques professionnels, etc.).

Par ailleurs, **les syndicats, en France, se sont engagés dans des politiques de distribution de services**. Toutes les organisations proposent, parfois depuis de nombreuses années voire depuis leur constitution, des **services juridiques** à leurs adhérents, qu'il s'agisse de les informer sur les droits des salariés, de contribuer à analyser les textes juridiques qui encadrent l'activité économique ou encore d'aider les organisations membres à appréhender des structures juridiques complexes. Certaines organisations ont également pu mettre sur pied des services davantage destinés à informer des droits des consommateurs ou à proposer un service juridique lié à la responsabilité civile du salarié.

Les nouvelles tendances de l'offre de services

La situation actuelle de l'offre de services semble pouvoir être décrite à partir de deux tendances très différentes, mais qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

La première vise à proposer à l'ensemble des adhérents des services qui, d'après leurs promoteurs, sont trop souvent réservés aux salariés des grandes entreprises. Il s'agit en fait de mettre en place, à destination notamment des salariés des TPE et des PME sans CE, un ensemble de services allant de réductions sur des produits de consommation à une offre de séjours de vacances pour les adhérents. Certains s'essaient également à promouvoir des assurances décès ou de prévoyance. D'autres mettent spécifiquement l'accent sur le syndicalisme de services et le quotidien du salarié : les documents de congrès ou les tracts syndicaux mettent ainsi en avant le caractère individuel de l'aide qui peut être apportée au salarié (des conseils et une information juridique et sociale, une assistance personnalisée en cas de difficultés professionnelles, une aide pratique dans les recherches). Si ces tentatives ont pu être dénoncées, par le jeu de concurrences internes, comme des recettes commerciales de fidélisation des adhérents, elles sont activées au nom d'une défense de l'ensemble du salariat, et notamment du plus difficile à syndiquer, celui des plus petites entreprises. La mise en place de tels services nécessite d'importantes ressources financières que seules des formes de mutualisation ou de partenariat seraient susceptibles de rendre possibles³⁹.

La seconde tendance qui est rendue visible au sein des organisations syndicales françaises est la préoccupation pour « l'accompagnement professionnel » des salariés, que celui-ci prenne le nom de sécurisation des parcours, d'accompagnement individualisé ou de soutien individuel en cas de problème personnel. Certaines organisations syndicales souhaitent pouvoir fidéliser leurs adhérents – un problème crucial des syndicats – à travers la mise en place de services liés à la formation professionnelle, à la gestion de carrière et à l'emploi. Ce type d'orientation n'est pas entièrement nouveau : les syndicats de policiers ou d'enseignants, par exemple, savent parfaitement contribuer aux processus de mutation – et ont pu faire l'objet de critiques sur ce point, la frontière entre le service et le clientélisme pouvant se révéler ténue. Cependant, cette direction de l'activité syndicale, à destination des salariés du secteur privé, reste peu explorée. Elle pourrait s'appuyer sur des dispositifs déjà testés pour les cadres, avec la mise à disposition de réseaux professionnels, de formes de « coaching », etc. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT, expliquait ainsi en janvier 2009 les projets de son organisation en la matière : « *Notre volonté est de développer des services d'accompagnement dans le parcours professionnel, c'est-à-dire conseils en formation, bilan de compétences, écriture de CV. Tout cela est en cohérence avec notre projet de sécurisation des parcours professionnels* »⁴⁰. Il s'agit de **centrer l'offre de services sur ce que le syndicat, à ses différents niveaux, peut offrir comme « compétences », en termes de mise à disposition d'un réseau professionnel, de contacts privilégiés avec des adhérents expérimentés ou disposant d'informations de qualité et au plus près du terrain, de formations professionnelles**⁴¹.

Ainsi, loin d'être caractéristique d'un « retard français » en la matière, pourtant si souvent énoncé, le syndicalisme de services, en France, apparaît très divers et multi-directionnel. De nombreuses expériences,

³⁸ On pourra utilement lire les résultats de l'équipe pluridisciplinaire Formasynd, <http://193.51.139.87/formasynd/>.

³⁹ Voir Marcel Grignard, *Le syndicalisme à un tournant... oser le changement*, CFDT, 2009, http://www.cfdt.fr/content/medias/media19355_pSPgkNvVIezqLcx.pdf. Dans ce rapport sur les transformations à venir du syndicalisme, le dirigeant confédéral de la CFDT enjoint à son organisation de « construire des partenariats structurés et durables avec d'autres acteurs associatifs (dans les domaines de l'intervention sociale et environnementale en particulier) » afin d'« élargir notre horizon et notre compréhension des problèmes ».

⁴⁰ <http://www.nouveleconomiste.fr/s1461/chereque.html>.

⁴¹ Là encore, les services proposés aux cadres peuvent servir d'appui aux syndicats. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, la CFDT Cadres proposait aux adhérents une « aide personnelle au discernement pour faire face à un dilemme de responsabilité ».

issues de l'héritage historique des organisations ou mises en place aujourd'hui pour tenter non seulement de combattre la désyndicalisation mais également pour offrir un encadrement aux salariés, sont menées en fonction des moyens et des stratégies de chacune des organisations. **Les syndicats français expérimentent, de façon réaliste et mesurée, différentes pistes qui peuvent s'inscrire dans l'idée de syndicalisme de services.** Il n'y pas de frontière étanche entre les différentes catégories qui paraissent donner du sens au syndicalisme – de services, de militants, d'adhérents, de luttes, d'accompagnement, etc. La volonté, signalée en France comme à l'international, de défendre l'ensemble du salariat, et donc également ses franges, est prégnante : les tentatives – même inabouties – d'intéresser au syndicalisme les plus précaires des salariés (CDD, intérimaires, temps partiel) en témoignent. Enfin, les développements qui précèdent tendent à signaler la réapparition, sous des formes transformées, d'un « syndicalisme à bases multiples » qui pourrait apparaître relativement innovant.

Vers un « syndicalisme à bases multiples» : trois propositions

L'analyse qui précède, en permettant notamment de démythifier le « modèle nordique », amène naturellement à formuler une première préconisation générale, qui consiste à **s'affranchir de la référence à ce "modèle nordique" dans les débats actuels.**

D'une part, la relation apparemment forte entre un fort taux de syndicalisation et la distribution de services, dont l'assurance chômage serait le pivot, reste pourtant fragile (comme l'illustrent les réformes en cours en Suède depuis 2007). D'autre part, au-delà de ses fragilités et de ses effets ambigus, ce modèle n'est **très probablement pas adaptable en France** (du fait de l'existence du régime d'assurance chômage géré paritairement mais sans conditionnement des droits à une adhésion syndicale).

Il s'agit donc plutôt, pour les organisations syndicales françaises, de chercher à approfondir la construction d'un modèle français déjà en gestation. Il appartient bien sûr à chacune d'entre elles de bâtir son propre équilibre entre le développement de services aux adhérents et l'exercice des fonctions traditionnelles de revendication et négociation. Toutefois, **sont ici proposés trois principes directeurs dont pourraient se saisir les organisations syndicales pour guider leurs réflexions dans l'élaboration d'un « syndicalisme à bases multiples ».**

Proposition n°1 : Ne pas se limiter, si les organisations syndicales investissent de nouveaux domaines d'action, au seul champ professionnel (en proposant des services répondant aux préoccupations concrètes des salariés, comparables à ceux rendus par les comités d'entreprise par exemple).

Si l'on pense que le développement de la syndicalisation en France peut passer par l'approfondissement d'un syndicalisme de services « à la française », les organisations syndicales doivent alors investir de nouveaux domaines d'action. Certes, les services les plus attractifs pour les salariés sont ceux directement liés au travail et c'est dans ce domaine que les syndicats ont une compétence plus évidente. Toutefois, dans la mesure où les salariés sont, davantage que par le passé, affectés par des changements technologiques, des mobilités imposées, des périodes d'inactivité, il semble important que les organisations syndicales tendent à **offrir un encadrement de la vie sociale dépassant (mais sans l'oublier) la seule dimension professionnelle.** Ce syndicalisme à bases multiples peut ainsi constituer une piste de développement de la démocratie sociale, sans doute à la condition d'éviter deux écueils : le premier résistant dans des formes de bureaucratisation des organisations syndicales tenues par leur concours à la distribution de services, le second consistant dans la transformation des organisations en prestataires de services de politiques ou de réformes qu'ils auraient initialement combattues.

Que ce soit dans le champ professionnelle ou au-delà, l'offre de services syndicales gagnera à **se positionner en réponse aux problématiques concrètes des salariés (et de toutes les catégories de salariés), non seulement pour développer la syndicalisation mais aussi pour valoriser l'action des syndicats.**

Trois axes peuvent être mentionnés :

- Le premier consiste à prendre en charge, de la façon la plus optimale, la **défense juridique des salariés** : des organisations considèrent non seulement que c'est la première demande des salariés, mais elles commencent à mettre en place des structures professionnalisées comprenant des avocats qui pourraient prendre en charge ces questions de la façon la plus pertinente.
- Le second renvoie aux **associations de consommateurs** que les syndicats ont créées⁴² : elles paraissent peu ou mal fonctionner alors que leur impact potentiel sur les salariés pourrait être plus important.

⁴² Voir par exemple l'INDECOSA-CGT (Association pour l'INformation et la DEfense des COnsommateurS Salariés : www.indecosa.cgt.fr/), l'AFOC-Association Force Ouvrière Consommateurs (<http://afoc.net/>) ou l'ASSECO-ASSocation Études et

- Le dernier axe consiste, à l'exemple de l'Italie, d'apparaître comme les **représentants des salariés précaires, par la mise en place d'un maillage territorial de proximité** permettant de délivrer toutes les informations nécessaires et de suivre ce dossier au plus près des bassins d'emplois.

Proposition n°2 : Mutualiser les moyens des organisations syndicales pour rendre directement certains services spécifiques.

Il appartient aux syndicats de proposer le meilleur service possible à leurs adhérents, cette **offre de services étant portée par les organisations syndicales elles-mêmes**. Les syndicats conservent ainsi la main sur les offres à destination des adhérents et sont en mesure de leur proposer des services spécifiques nouveaux, différents de services que les salariés pourraient trouver ailleurs.

Toutefois, offrir de nouveaux services peut nécessiter un effort financier important. Ainsi, dans certains cas, la **mutualisation des moyens pour offrir le meilleur service aux salariés constituerait une piste de réflexion utile, plaçant les syndicats au contact des salariés et sans concurrence entre eux**. Cette orientation servirait sans doute une resyndicalisation globale, à laquelle l'ensemble des organisations aurait intérêt.

À côté de cette option, certaines organisations syndicales évoquent également des **partenariats possibles avec d'autres acteurs**, notamment associatifs, en fonction des sujets.

En revanche, il n'apparaît **pas souhaitable d'aller jusqu'à la création d'organismes paritaires nouveaux**.

Proposition n°3 : S'appuyer sur la participation à la gestion d'organismes paritaires ou tripartites pour s'impliquer davantage dans l'élaboration des dispositifs collectifs d'accompagnement des parcours professionnels.

Les organisations syndicales gèrent paritairement ou participent à la gestion de plusieurs organismes délivrant des services aux salariés ou demandeurs d'emploi. Elles gèrent avec les organisations patronales les fonds de la formation professionnelle continue, mais dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat (FPSPP-Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et OPCA). Elles gèrent également de façon paritaire le régime d'assurance chômage, même si la mise en œuvre des règles définies est concrètement du ressort de Pôle emploi. Enfin, elles disposent d'une place de choix dans la gouvernance de Pôle Emploi.

Les organisations syndicales disposent ainsi de leviers importants pour participer à l'**élaboration des offres de service dans le domaine de la sécurisation des parcours professionnels** et être davantage visibles par ce biais. Elles pourraient également contribuer à l'articulation entre les interventions de ces opérateurs et les services individuels qu'elles auraient mis en place.

A titre d'exemple, les OPCA pourraient ainsi offrir davantage de services d'aide aux salariés dans l'élaboration de leur projet de formation.

Le **maintien d'une approche collective** (à double titre : gestion paritaire et services rendus sans conditionnement à une adhésion syndical) est complémentaire au développement de services « personnalisés » ou « individualisés » rendus aux adhérents par chaque syndicat.

> Benoît Verrier, Département Travail-Emploi