Pays-Bas

Réorganisation de la FNV : un chantier technique et politique à l'issue incertaine

Marie WIERINK

La plus grande organisation syndicale néerlandaise, Federatie van Nederlanse Vakbeweging (FNV, Fédération des syndicats néerlandais), traverse une crise profonde alors même que le contexte politique, économique et social est extrêmement mouvant depuis la chute du gouvernement Rutte le 21 avril dernier, tombé sur la construction d'un programme de rigueur exigé par la Commission européenne pour réduire le déficit budgétaire. Dans la campagne électorale de ces derniers mois, les organisations syndicales peinent à faire entendre leurs voix et la crise de la FNV n'est pas étrangère à cette discrétion.

En effet, la FNV est occupée à sortir de la crise de gouvernance dans laquelle l'accord sur la réforme des retraites l'a plongée, accord dont on ne connaît d'ailleurs pas l'avenir. Signé en juin 2011 par Agnes Jongerius, présidente de la FNV, cet accord admettait plus de risques pour les pensions professionnelles des salariés en échange d'un assouplissement des règles de leur indexation. C'est à cette logique que les deux plus grands syndicats de la FNV, Bondgenoten pour le secteur privé (industrie et services) et Abvakabo pour le secteur public et parapublic (sauf enseignement primaire et secondaire), rassemblant 60 % des adhérents de la FNV, se sont opposés, avec le slogan « Non aux retraites casino ! », rejoints par le syndicat FNV du Bâtiment. Ils ont contesté le *leadership* d'Agnès Jongerius et le caractère anti-démocratique des procédures de décision de la centrale syndicale. Ils n'ont pas réussi pour autant à bloquer cette validation, acquise à une courte majorité des voix au Conseil fédéral de la FNV, suite au revirement du syndicat du bâtiment, après d'ultimes concessions du ministère des Affaires sociales sur les conditions d'accès à la retraite de base des travailleurs à bas salaires (Wierink, 2012).

La crise a été si grave qu'on n'est pas passé loin de la désaffiliation de ces deux organisations. Mais elle a été l'occasion de déclencher une réflexion sur l'adaptation de la FNV et de ses syndicats aux salariés d'aujourd'hui et sur l'organisation du pouvoir et de la prise de décision en son sein. Les questions qui se posent alors sont celles de la démocratie syndicale et de la gouvernance de la FNV : sa direction peut-elle légitimement continuer à engager l'ensemble de l'organisation sur une ligne politique dès lors que des syndicats qui

représentent la majorité de ses membres la rejettent ? Mais peut-on accepter que les plus grandes organisations imposent leurs décisions à l'ensemble d'une organisation de type fédéral ? Entre décembre 2011 et juin 2012, des propositions de réorganisation ont été avancées, discutées, négociées à l'initiative d'un petit groupe de cinq personnes extérieures à la FNV sous la houlette de Jetta Klijnsma, ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires sociales, d'obédience travailliste. Ces propositions préconisent plus de pouvoir direct des syndiqués sur les orientations de la fédération, mais induisent dans le même temps de profonds changements dans la structuration professionnelle des syndicats en éclatant les plus gros syndicats existants pour contenir leur influence sur l'organisation fédérale (Kwartiersmakers, 2012). A la fin de ce processus, de multiples oppositions ont conduit à limiter les ambitions pour obtenir l'aval de presque tous les syndicats composant la FNV et à reporter l'essentiel de la transformation à l'année prochaine. Mais l'essentiel est peut-être ailleurs : le 23 juin, Agnes Jongerius, la présidente signataire contestée de l'accord sur les retraites, et Peter Gortzak, responsable du dossier des retraites professionnelles, se retirent, et un président intérimaire, Ton Heerts, est nommé pour conduire la FNV jusqu'au printemps prochain où la réorganisation devrait prendre une forme plus aboutie. Il affirme l'intention de remettre la FNV au centre du jeu social et politique alors même que sa crise interne l'a marginalisée et que les contours de la politique de rigueur du prochain gouvernement se négocient entre les partis politiques en compétition pour les élections qui ont eu lieu le 12 septembre 2012.

Pour permettre de comprendre les enjeux de la démarche de transformation entreprise à la FNV, nous commencerons par donner quelques informations de contexte sur la place des syndicats dans les relations professionnelles aux Pays-Bas, et sur la structuration actuelle de la FNV, la première organisation syndicale néerlandaise. Puis, dans une deuxième partie, nous détaillerons les propositions de réorganisation qui ont été faites et ferons le point sur les difficultés de la démarche et les résistances qu'elle suscite.

Un syndicalisme de négociation et de compromis

Pour saisir les enjeux de la transformation de la FNV, il faut à la fois cerner les particularités du syndicalisme aux Pays-Bas, et notamment son intégration dans un modèle néo-corporatiste de relations professionnelles, et les modalités actuelles de la gouvernance de cette organisation.

Le niveau central et les branches, centres de gravité du syndicalisme

Dans le système néerlandais dual de représentation des salariés, les syndicats n'ont pas droit de cité dans les entreprises. Les salariés ont un droit à l'information et à la participation aux décisions *via* les conseils d'entreprise – dont les membres sont souvent élus sur listes syndicales – et la négociation collective est menée par des dirigeants syndicaux permanents professionnels des organisations extérieurs à l'entreprise, le plus souvent menée au niveau national et de la branche (sauf dans le cas de très grandes entreprises). Mais elle se déploie également au niveau central, du fait du caractère concerté de la politique socio-économique entre les trois acteurs que sont les organisations patronales, syndicales et l'Etat, *via* des institutions officielles tripartites comme le Conseil économique et social et paritaires comme la Fondation du

Encadré

La syndicalisation et les syndicats aux Pays-Bas

Comme dans de nombreux pays en Europe, la syndicalisation recule aux Pays-Bas, tout en restant à un niveau bien supérieur au niveau français.

Tableau 1. Un taux de syndicalisation en baisse (en %)

	1995	2000	2006	2011 (provisoire)
Femmes	20	19	18	17
Hommes	34	30	27	23
Total	28	25	23	20

Source : CBS Statline, consulté le 9 septembre 2012.

La part des jeunes est faible, marquant une difficulté du mouvement syndical à les attirer ou les retenir : en 2011, 4 % de l'ensemble des syndiqués (y compris les retraités) ont moins de 25 ans et 30 % 25 à 35 ans (Wierink, 2012).

Le paysage syndical est divisé en trois organisations principales, de tailles très diverses et considérées comme représentatives du fait de leur intégration aux institutions de la concertation socio-économique [1] et des organisations catégorielles, marginales en effectifs.

La FNV, Federatie van Nederlanse Vakbeweging, Fédération des syndicats néerlandais, est la première organisation syndicale par ses effectifs. Issue d'une fusion décidée en 1976 et effective en septembre 1981 entre la centrale syndicale socialiste NVV (Nederlands Vakverenigingen Verbond) et sa consoeur catholique NKV (Nederlands Katholiek Vakverbond), proche du parti travailliste [2] PVDA, elle est le partenaire incontournable de toute négociation importante, qu'elle soit de branche ou nationale. Rassemblant 19 syndicats très hétérogènes en taille et en couverture sectorielle (tableau 2), elle revendique aujourd'hui plus de 1 365 000 membres (68 % des syndiqués), du fait du ralliement de quelques organisations comme l'association de retraités ANBO qui lui ont apporté en 2009 près de 180 000 membres.

La CNV, Christelijk Nationaal Vakverbond, Union syndicale chrétienne nationale, regroupe 11 syndicats. Plus modeste en effectifs (339 337 membres au 1er janvier 2011, soit 17 % des syndiqués), elle a cependant un profil bien à elle du fait de son caractère confessionnel. Regroupant à l'origine des syndicats protestants, elle a accueilli au début des années 1980 quelques syndicats catholiques réfractaires à la fusion avec la NVV. Jaap Smit en est le président.

MHP, la centrale syndicale des cadres moyens et supérieurs, (125 000 membres aujourd'hui d'après son site, soit 6 % des syndiqués) regroupe plusieurs organisations de personnels d'encadrement de branches ou d'entreprises.

Parmi les *syndicats catégoriels* extérieurs à ce groupe, on peut citer Alternatief voor Vakbond, une organisation interprofessionnelle apparue en 2005 et mobilisée sur le thème de l'avenir des retraites, et de nombreuses autres petites organisations catégorielles professionnelles, qui peuvent s'inviter dans certaines négociations salariales de branche ou d'entreprise. En 2006, elles regroupaient 192 000 salariés [3].

1. Deux institutions forment le cadre de la concertation socio-économique au sommet aux Pays-Bas : le Conseil économique et social (SER), tripartite, et la Fondation du travail, bipartite où ne siègent que les partenaires sociaux.
2. Nous utilisons le terme de travailliste pour qualifier le PVDA, pour rester près de son appellation néerlandaise, littéralement Parti du Travail, mais il s'agit d'un parti socialiste, adhérent à l'Internationale socialiste.
3. www.parlement.com, consulté le 9 juillet 2012, soit 9 % des syndiqués.

travail, et des pratiques de rendez-vous de politique économique bisannuels au sommet. L'importance des conventions collectives, leur coordination *via* la politique définie par les organisations au niveau central, et la place qu'elles prennent dans la régulation socio-économique au niveau national, confèrent aux organisations syndicales représentatives et aux syndicats qui leur sont affiliés une légitimité qui se maintient, en dépit d'un taux de syndicalisation en baisse. Les résultats de cette coopération paritaire ou tripartite ont été particulièrement visibles en 1982 avec l'accord de Wassenaar, échangeant modération salariale contre réduction de temps de travail pour sortir du second choc pétrolier. Ou encore en 1995 avec l'accord flexisécurité qui a réorganisé les conditions du travail non stable, ainsi que, notamment, les engagements répétés de modération salariale pris au niveau central et souvent évoqués pour expliquer la performance néerlandaise en matière d'emploi. D'autres réformes ont été menées en s'appuyant sur cette concertation, non sans épisodes de conflit parfois, qu'il s'agisse des réformes de l'assurance chômage ou de la protection sociale (Wierink, 1997b). Les résultats de ces concertations ont permis à certains chercheurs de parler du « miracle hollandais », caractérisant ainsi le potentiel d'apprentissage social pour les partenaires sociaux de cette coopération au sommet (Visser, Hemerijck, 1997).

Un syndicalisme professionnalisé et de services

Parmi les syndiqués, certains assument des responsabilités militantes bénévoles, les *kaderleden*, et sont les interlocuteurs des permanents des syndicats qui s'occupent de leur entreprise ou de leur branche. Ces permanents professionnels des syndicats négocient les conventions collectives, à renouvellement périodique, avec les interlocuteurs patronaux, revenant ensuite vers les *kaderleden* et les syndiqués pour faire valider le résultat des négociations.

Outre la fonction essentielle de négociation aux niveaux central et décentralisé, le syndicalisme néerlandais est aussi un syndicalisme de services : soutien juridique dans les contentieux avec les employeurs, conseil dans les dossiers d'inaptitude, assistance fiscale sont les domaines principaux de ces services, auxquels s'ajoutent nombre d'avantages dans des domaines aussi divers que l'assurance santé, les assurances, les vacances, etc. Pour assurer l'ensemble

de ces fonctions, les fédérations syndicales néerlandaises, tant au niveau central qu'au niveau des syndicats qu'elles rassemblent, ont besoin d'importants effectifs salariés. Ainsi, le syndicat FNV Bondgenoten annonce par exemple dans son rapport annuel 2011 un effectif équivalent temps plein de 721 personnes (FNV Bondgenoten, 2011).

En réaction à ces traditions sont apparues récemment de nouvelles pratiques, particulièrement dans le secteur du nettoyage, en lien avec la politique de revitalisation syndicale déployée dans ce secteur (Wierink, Pitzalis, 2010). On assiste à une implication plus directe des syndiqués dans le processus de négociation, à travers la désignation de représentants des salariés pour assister le permanent professionnel dans les négociations avec l'interlocuteur patronal de branche [1].

La FNV, son organisation et sa gouvernance actuelle

La structuration interne de la FNV (mais il pourrait en aller de même pour les autres centrales syndicales) doit être étudiée en lien avec la diversité des niveaux de négociation collective, niveaux central, des branches, ou de l'entreprise.

La FNV rassemble 19 syndicats, de tailles très hétérogènes : des géants comme FNV Bondgenoten et Abvakabo, organisant respectivement 34 % et 25 % des syndiqués FNV, des syndicats moyens à forte identité comme les syndicats du bâtiment ou de l'enseignement, jusqu'à des groupes beaucoup plus limités comme les travailleurs du secteur de la beauté (coiffeurs, esthétique, bien-être) qui rassemblent 8 000 membres ou des groupes confidentiels comme les sportifs professionnels (tableau 2). Pour coller aux évolutions de l'emploi, elle a élargi sa prise en charge aux indépendants sans personnel en reconnaissant en son sein deux organisations spécifiques, l'une pour les indépendants du secteur de la construction et l'autre pour les indépendants des autres secteurs tant industriels que des services, allant jusqu'à confier un des sept sièges de sa représentation au Conseil économique et social à la directrice de cette organisation. En 2009, elle a accueilli une grande organisation de retraités, ANBO, forte de 180 000 membres.

Dans sa forme actuelle, cette structure en très grands syndicats et en syndicats à profil plus professionnel est née d'une réorganisation précédente, intervenue en 1995 (Wierink, 1997a). Ont été alors fusionnés les syndicats de l'industrie, de l'agro-alimentaire, des transports routiers et des services marchands en une méga-organisation, FNV Bondgenoten, devenant la première organisation de la FNV, passant devant Abvakabo, le syndicat du secteur public. Il s'agissait alors de rationaliser les moyens et de mettre à profit, d'une part, les ressources importantes des syndicats des secteurs industriels, traditionnellement syndiqués mais en recul, et d'autre part, le potentiel syndical à développer dans le tertiaire marchand en croissance. A la suite de cette fusion et à l'intérieur de ce nouveau syndicat ont été constitués 16 secteurs professionnels, souvent calqués sur le modèle des grandes conventions collectives qu'ils discutent. Abvakabo est, quant à lui, structuré en 13 secteurs.

Le caractère néo-corporatif des relations professionnelles néerlandaises confère au niveau central des organisations syndicales une visibilité élevée et

1. M. Stellinga, « Schoonmaakparlement "geeft nooit toe", Vakbond van schoonmakers laat leden zelf meepraten aan de CAO-onderhandelingstafel », *NRC*, 25 octobre 2011.

Tableau 2. Effectifs des syndicats composant la FNV et répartition de leurs voix au Conseil fédéral

Syndicats	Périmètre professionnel	Effectifs syndiqués (site FNV consulté le 4/7/2012)	% des syndiqués FNV (hors sportifs professionnels VVCS et NL Sporter)	% des voix au Conseil fédéral (au 5/9/2011)
FNV Bondgenoten	Secteur privé industries et services	470 000	34,42	23,3
Abvakabo	Secteur public hors système scolaire	355 000	26	20,7
ANBO	Retraités	181 000	13,25	13,4
FNV Bouw	Bâtiment/construction	118 000	8,64	10,2
AOB	Enseignement primaire et secondaire	84 000	6,15	8,2
FNV KIEM	Industries graphiques, médias, professions artistiques, multimedia, yc *free lance* et indépendants sans personnel	35 000	2,56	4,7
AFMP Marver	Armée, gendarmerie	25 000	1,83	3,8
FNV Horecabond	Hôtellerie, restauration, parcs de loisirs	24 000	1,75	3,5
NPB	Police	24 000	1,75	3,5
FNV Zelfstandigen in diensten, groen, handel, ICT, industrie, vervoer en zorg	Indépendants sans personnel (services, environnement, commerce, TIC, industrie, transport et santé)	15 000	1,1	2,3
FNV Zelfstandigen Bouw	Indépendants dans le secteur de la construction	10 000	0,73	1,7
FNV Mooi	Coiffeurs, esthétique, salles de gym	8 000	0,58	1,2
NVJ	Journalistes et *free lance*	6 300	0,46	1,2
Nautilus NL	Marine marchande	5 500	0,4	0,9
FNV Vrouwenbond	Femmes	3 300	0,24	0,6
FNV Sport	Entraîneurs, *managers*, indépendants	1 100	0,08	0,3
VVCS	Joueurs et footballers professionnels			0,3
NL Sporter	Sportifs de haut niveau			0,3
Total (hors VVCS et NL Sporter)		1 365 200		

à leurs présidents une forte autorité dans le débat public. On va voir que la FNV a configuré son organisation interne pour soutenir cette autorité. Aux termes de ses statuts (2007), sa mission consiste à participer à la concertation et à conclure des accords avec les organisations d'employeurs, le gouvernement et d'autres institutions, pour défendre les intérêts des salariés, des indépendants sans personnel, des retraités et de leurs familles. La FNV au niveau central connaît trois instances de pouvoir : le Congrès fédéral (*Federatiecongres*), l'exécutif ou la direction de la fédération (*Federatiebestuur*) et le Conseil fédéral (*Federatieraad*).

Le Congrès de la fédération est convoqué tous les quatre ans (sauf convocation exceptionnelle par la direction fédérale). Y participent les délégations des différents syndicats et les membres de la direction exécutive. Les syndicats y envoient des représentants au prorata du nombre de leurs syndiqués, et la direction exécutive n'y a qu'une voix consultative. Le Congrès a le pouvoir de modifier le règlement et les statuts de la FNV, d'élire les membres de la direction de la fédération et de discuter la politique de la FNV.

Le Conseil fédéral est composé des présidents des différents syndicats affiliés. La direction fédérale y siège de droit. Il est réuni toutes les deux semaines et a le pouvoir d'initier, de définir, contrôler et valider la politique suivie par la FNV et mise en œuvre par la direction fédérale. Il peut décider d'organiser des référendums consultatifs auprès des membres. Le poids du vote de chaque syndicat représenté au Conseil fédéral est calculé selon une grille qui rabote son influence au fur et à mesure que son effectif croît, de manière à traduire l'importance relative des organisations tout en contenant l'influence des plus importantes sur la décision. C'est ainsi que la répartition des voix au Conseil fédéral apparaît déformée quand on la compare avec les proportions d'effectifs syndiqués au sein de la fédération (tableau 2). Ainsi, les deux plus grands syndicats Bondgenoten et Abvakabo n'ont que 23,3 et 20,7 % des voix alors qu'ils représentent 34 et 26 % des adhérents, soit moins de 44 % des voix pour 60 % des adhérents. En sens inverse, et sans aller jusqu'aux microsyndicats du secteur sportif, les syndicats des médias et industries graphiques, d'une part, et de l'hôtellerie-restauration, d'autre part, ont presque deux fois plus de voix qu'ils n'ont de part parmi les adhérents (2,56 % des syndiqués et 4,7 % des voix pour le syndicat des médias/industries graphiques, et 1,75 % des syndiqués et 3,5 % des voix pour le syndicat de l'hôtellerie).

La direction fédérale assure la direction de la FNV. Elle est composée de cinq dirigeants nommés (pas élus) par le Congrès fonction par fonction (président, trésorier, secrétaire, etc.), à partir d'une liste de candidats émanant des syndicats et établie par le Conseil fédéral. Leur mandat est de quatre ans renouvelable. La direction de la FNV assure la représentation de la FNV, mène en son nom la politique définie par le Congrès et doit faire valider par le Conseil fédéral, voire par le Congrès, le résultat de ses négociations. Elle siège aussi de droit au Conseil fédéral, où elle dispose d'une voix consultative.

Un projet de réorganisation qui dérange

Lors de la séance houleuse du 19 septembre 2011 qui a validé l'accord sur les retraites, le Conseil fédéral décide de mettre à plat les difficultés de fonctionnement de la centrale, telles que mises

au jour par cette crise. Après un premier rapport interne sur la dégradation des relations intersyndicales au sein de la FNV tout au long des deux ans de discussion de la réforme des retraites, le Conseil fédéral de la FNV confie en octobre à deux personnalités du monde politique et syndical, Han Noten et Herman Wijffels [1], une mission d'exploration des moyens à prendre pour renouveler le jeu de la démocratie interne à la FNV, sans toutefois rouvrir le dossier des retraites ni mettre en cause directement la position de la présidente, Agnes Jongerius. Ils ont à préparer pour le 1er novembre 2011 le cahier des charges d'une commission à qui sera confiée la mission de rétablir la confiance à la FNV, et d'empêcher son éclatement entre activistes et modérés [2] : en effet, les militants liés au parti d'extrême-gauche SP (Socialistische Partij) sont très actifs à Bondgenoten et Abvakabo, et leur influence est plus discrète ou absente ailleurs.

Noten et Wijffels rendent leur rapport début décembre 2011 lors d'un week-end qui réunit les présidents des 19 syndicats à Dalfsen. Le rapport déplore un manque de capacité organisatrice et de *leadership* chez les présidents des syndicats, que ne compensent pas les forces en personnel de la fédération. Il propose de réviser les processus de décision au sein du Conseil fédéral en revoyant la répartition des voix qui leur apparaît déséquilibrée. Il propose de modifier profondément la structuration de l'organisation syndicale en remplaçant les syndicats existants par une organisation de 40 à 60 groupes professionnels ou sectoriels, au profil bien identifiable par les salariés, à constituer à l'intérieur d'une nouvelle centrale, renommée « De nieuwe vakbeweging » (« Le nouveau mouvement syndical »), et de répartir le pouvoir plus également entre ces groupes professionnels. Théoriquement, on peut même imaginer que d'autres syndicats relevant d'autres centrales syndicales veuillent rejoindre ce processus de refondation. A ce stade, il ne semble pas que les propositions de ces informateurs aient fait l'objet de discussions décentralisées dans les syndicats.

Tous les dirigeants des syndicats présents à Dalfsen souscrivent à ces orientations et décident de confier à un groupe de cinq « pionniers » (*Kwartiersmarkers*) le soin de construire en détail une nouvelle organisation de la FNV et de ses composantes sur ces bases. Malgré cette bonne volonté de départ, les divergences resteront vives sur le projet construit par le groupe des pionniers. Dès le début, Abvakabo et Bondgenoten émettent des doutes sur la nécessité de dissoudre leurs organisations respectives, réservant leur opinion sur ce point à une étape ultérieure du processus. De la même façon, à la fin de leur mission, en juin 2012, la voie de la rénovation n'est qu'entr'ouverte, sans que le point central de l'équilibre des pouvoirs dans la fédération ne soit arbitré. La préservation de l'unité de la fédération semble être l'objectif privilégié par tout le monde sur celui de clarification des structures futures. Concrètement, un nouveau président par intérim est nommé, apportant au moins une réponse à la perte de légitimité d'Agnes Jongerius.

---

1. Han Noten, ancien dirigeant syndical du syndicat FNV des services (avant la fusion de 1995), avait réussi à négocier l'unification de la convention collective des banques en 1995. Puis, directeur RH (P en O) des chemins de fer, il avait eu à gérer, en 2002, un mouvement social dur des contrôleurs. Il est en 2011 sénateur Pvda depuis 2003 et maire de Dalfsen. Herman Wijffels, chrétien démocrate, a présidé le Conseil économique et social de 1999 à 2006.
2. J. Verlaan, « Creatif bemiddelaar zoekt vrede in FNV », *NRC*, 5 octobre 2011.

Pour un observateur français, tant la méthode que le calendrier accéléré de gestion de la crise syndicale sont étonnants. Cette gestion en deux temps du projet de réorganisation fait penser aux pratiques politiques post-élections parlementaires aux Pays-Bas. Tout d'abord, au vu des résultats des votes, un « informateur » explore les coalitions politiques possibles pour former un gouvernement. Ensuite, un ou des « formateurs » s'attelleront à la construction d'un programme de gouvernement acceptable par les prétendants à la coalition pour aboutir à la formation d'un gouvernement. Mais on pourrait aussi noter l'influence de pratiques d'entreprise. La prégnance de la négociation, plutôt que le conflit, dans le mode d'intervention des syndicats aux Pays-Bas et le poids des professionnels ayant fait toute leur carrière dans l'appareil syndical, ou ayant un profil d'experts aptes à migrer dans d'autres secteurs, peuvent aussi expliquer ce recours aux « informateurs et pionniers », très comparables à des consultants, pour mener le projet de réorganisation.

Plus de pouvoir pour les syndiqués et moins de pouvoir pour les grands syndicats

L'animation du groupe de « pionniers » est confiée à Jetta Klijnsma, une personne handicapée à la personnalité charismatique, active depuis 30 ans en politique et ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires sociales du gouvernement travailliste Balkenende. Elle s'entoure de quatre consultants en relations sociales, fins connaisseurs du monde syndical. Les membres de cette commission vont multiplier les rencontres et les réunions avec les syndicats et les syndiqués pour configurer un nouveau schéma d'organisation pour la FNV, basé sur les principes validés à Dalfsen et présenté le 1er mai 2012 au Conseil fédéral (Kwartiersmakers, *op. cit.*). Le calendrier prévoit que les différents syndicats feront connaître leur adhésion au processus le 18 juin avant un congrès extraordinaire prévu le 23 juin pour acter le début de la période de transition vers la nouvelle organisation.

A la suite des principes validés à Dalfsen puis des propositions élaborées par les pionniers, il est proposé de remédier aux carences du fonctionnement de la démocratie interne de la FNV, d'une part, en restructurant les entités de base de l'organisation, prenant la suite de ses 19 syndicats, et d'autre part, en redéfinissant les responsabilités de la nouvelle organisation sommitale (*koepel*, ou « coupole », selon les termes du projet) et les conditions de son mandatement par les unités de base qui la composent. Enfin, la place du syndiqué de base et son influence seront revues par la constitution d'un Parlement des membres de 100 représentants, remplaçant le Conseil fédéral composé exclusivement de dirigeants des syndicats. Il est intéressant de constater que la logique représentative est renforcée par la création du Parlement des membres et la mise en place de certains outils de démocratie directe tels que l'élection du président de la fédération par tous les membres, le recours aux référendums, tandis que le Congrès disparaît.

Les missions nouvelles des entités et de la « coupole » ainsi que la gestion des services traditionnellement proposés aux adhérents nécessiteront de fournir aux entités et à la « coupole » des moyens humains et financiers adaptés, ce qui entraînera des opérations complexes et délicates d'inventaire et de partage des ressources.

Un nouveau maillage d'entités de base…

Le projet marque un revirement complet par rapport à l'évolution qui avait

conduit à la fusion des grands syndicats du secteur privé, en 1995, au sein d'un grand syndicat unique, FNV Bondgenoten, dont il s'agit maintenant de limiter l'influence. Il implique une réorganisation profonde du fonctionnement des syndicats néerlandais. Du point de vue de l'organisation du pouvoir de décision, s'il fait éclater les grands syndicats en unités sectorielles de taille plus limitée, il pousse à rapprocher les organisations des adhérents mais il contraint également les plus petits à des alliances s'ils veulent parvenir à constituer une délégation substantielle au Parlement des membres (voir *infra*). En termes de moyens, il suppose une refonte de l'organisation financière, tant au niveau de la caisse de résistance compensant les pertes de salaires liées aux conflits collectifs qu'au niveau de la création d'un nouveau fonds de développement et de solidarité destiné à soutenir de nouveaux secteurs, le lancement d'actions spécifiques, ou encore la structuration et le financement des activités de services dispensés aux membres.

La commission dessine un double maillage d'unités de représentation, ou entités de base, ayant toutes statut d'association, pour mieux coller à la fluidité ou à la dissolution des identités professionnelles des salariés d'aujourd'hui et à l'émergence de nouvelles formes d'emploi :

- des entités de type sectoriel, professionnel, qualifiées de « syndicats » (*Bonds*), qui existaient déjà en tant que regroupements d'adhérents sur une base professionnelle et conventionnelle au sein des syndicats. Les nouveaux « syndicats » peuvent suivre les contours d'un groupe professionnel (par exemple les militaires ou la police) ou bien ceux d'un secteur professionnel (la métallurgie, les garages, le secteur bancaire, etc.) ;

- des entités définies par une identité ou des intérêts communs partagés, qualifiées de « groupes cibles » (*Doelgroepen*). Les groupes cibles sont à composition libre, il peut s'agir de femmes, de jeunes, de travailleurs précaires, d'indépendants, ou encore d'unités à base territoriale, etc. Ils donnent aussi une plus forte légitimité à certains regroupements qui existaient déjà, comme le Vrouwenbond (syndicat des femmes) et la structure organisant les jeunes FNV Jong, qui n'avait pas de représentant au Conseil fédéral.

Chaque travailleur définira lui-même l'entité de base à laquelle il veut adhérer, secteur ou groupe cible. Il pourra aussi faire le choix d'une double adhésion à un groupe professionnel ou sectoriel et en même temps à un groupe cible, ou bien d'une adhésion primaire à une unité de type sectoriel ou professionnel, et d'une adhésion secondaire à un groupe cible. Dans le cas d'une double adhésion, le syndiqué dispose de droits complets à l'information, au vote et aux services dans les deux entités de son choix. Enfin, il devient possible d'adhérer directement à l'organisation mère, en étant rattaché dans ce cas à une entité de base qualifiée de « non reliée » à laquelle seront rattachés tous les adhérents qui n'ont pas déclaré d'appartenance professionnelle ou identitaire.

Mais l'adhérent, dans tous les cas de figure, ne disposera que d'un seul vote pour l'élection du président et ne comptera qu'une fois pour l'élection de ses représentants au Parlement des syndiqués, ou pour toute autre décision à prendre par l'ensemble de syndiqués (comme un référendum par exemple).

Les entités indépendantes s'organisent librement, comme toute association, pour se structurer, se donnent un président et une direction, ont la maîtrise de leurs décisions et de leurs moyens,

définissent les voies de désignation de leurs représentants au Parlement des membres. Mais elles s'engagent à respecter les décisions de la direction de la « coupole » ou du Parlement des membres sur les intérêts communs.

En termes de compétences, les « syndicats » sont responsables des négociations conventionnelles et salariales concernant leur secteur professionnel, le cas échéant dans les limites définies interprofessionnellement, comme par exemple une fourchette d'évolution des salaires. Ils peuvent décider d'actions inter-sectorielles ou inter-professionnelles sur une base volontaire. Les groupes cibles s'occupent de la défense de leurs intérêts collectifs et peuvent nouer des alliances entre groupes pour des intérêts communs.

… qui casse le pouvoir des grands syndicats

Une commission spéciale statuera sur les conditions de répartition des sièges et des voix au Parlement des membres. Les règles de cette répartition jouent un rôle central dans l'objectif du contrôle de la capacité des grandes organisations d'influencer à elles seules la politique de l'ensemble de l'organisation. Pour ce faire, la commission fixe un plafond de voix au Parlement de membres à 16 % par unité, afin d'empêcher que l'union de deux grandes organisations n'emporte la majorité. Calculée selon les effectifs actuels de la FNV, cette limite à 16 % des voix conduit à plafonner la taille maximale des unités entre 200 000 et 225 000 membres, au-delà desquels la croissance d'une entité ne lui apporte pas d'avantage en termes de voix au Parlement des membres. C'est une disposition clef du projet qui contraint les plus grands syndicats Bondgenoten et Abvakabo à casser leurs organisations et à se diviser en unités d'une taille optimisée selon ce plafond. Sans surprise, elle suscite les plus vives résistances de leur part, en dépit de sa présentation comme le moyen de rapprocher l'adhérent (de la ou) des structures qui le représentent.

Un périmètre plus précisément délimité pour la « coupole » et sa direction

Pour contrebalancer la dispersion de l'activité syndicale au travers des différentes entités et conserver à la nouvelle organisation sa place dans la régulation macro-sociale d'ensemble, les projets, dès le stade exploratoire de la réunion de Dalfsen, se sont efforcés de définir plus précisément le rôle de la « coupole ». Cinq domaines d'action ont été alors définis :

- un programme d'action relevant du niveau central, au niveau national comme international ;
- la capacité de conclure des accords au niveau central sur des questions transversales aux intérêts défendus par les syndicats et les groupes cibles ;
- le pouvoir d'investir des moyens dans la création de nouveaux syndicats et groupes cibles. Ces moyens doivent être issus de contributions de solidarité demandées aux différentes entités de base ;
- le soutien à la création de nouvelles entités de base qui naîtraient de la politique d'investissement sus-citée, aussi bien en moyens financiers, organisationnels ou humains ;
- l'arbitrage des conflits de domaines d'intervention entre les syndicats.

Le rapport des « pionniers » souligne que la « coupole » doit avoir des moyens adéquats en personnel pour identifier les questions relevant du niveau central en lien avec les entités qui peuvent faire remonter les questions qui leur paraissent d'intérêt commun, pour mener des discussions « équilibrées » afin de préparer les décisions concernant les domaines d'intervention transversaux. Elle doit pouvoir

analyser les évolutions sociales susceptibles d'impacter les intérêts des différents publics représentés par les groupes cibles, et obtenir des différentes unités qu'elles soutiennent la création de nouvelles entités quand leur création apparaît nécessaire. Enfin, dans le cas de conflit de délimitation de secteur d'intervention de certains syndicats, la « coupole » doit être en mesure d'obtenir des données objectives afin d'arbitrer de manière équilibrée.

L'équipe de direction de la « coupole » est resserrée. Elle tire sa légitimité de son lien direct avec le Parlement des membres qui l'élit (à l'exception du ou de la présidente de l'organisation, élu(e) comme on le verra plus bas par l'ensemble des syndiqués). Une direction de sept membres est constituée : à l'exception du président élu par l'ensemble des syndiqués, les six autres membres sont élus par le Parlement des membres.

Quatre des sept membres de la direction exécutive de la « coupole » seront issus du groupe des présidents des syndicats et des groupes cibles et élus par le Parlement des membres. Ils sont spécialement chargés d'entretenir les contacts avec les entités sectorielles (syndicats) et les groupes cibles et en réunissent les présidents obligatoirement deux fois par an sur des thèmes déterminés. Un bureau (*Dagelijks bestuur*, littéralement « direction quotidienne ») constitué du président, d'un trésorier et d'un secrétaire général, sera mis en place. Le président sera élu par l'ensemble des adhérents. Les candidatures pour la fonction de président devront être proposées par trois directions de syndicats ou groupes cibles ou par 1 000 adhérents au moins, tout en satisfaisant à un profil défini par le Parlement des membres.

La direction reçoit mandat une fois par an du Parlement des syndiqués sur la base d'un plan stratégique. Il appartient aux unités et groupes cibles de faire remonter les sujets au Parlement des membres afin que la direction en extraie les points communs et les mette en cohérence avec les points à discuter avec les partenaires patronal et gouvernemental. En matière de politique salariale, les secteurs restent responsables des négociations spécifiques mais le Parlement des membres devra se prononcer, en cas de nécessité de coordination, sur des fourchettes d'évolution des salaires, plutôt que sur un pourcentage identique applicable à tous. Enfin, la direction est contrôlée et conseillée par une commission d'audit extérieure de trois personnes.

Plus de pouvoir pour les adhérents de base

Le projet cherche à donner une influence directe plus importante aux syndiqués et leur propose des modalités d'adhésion plus souples au plus près de leur situation professionnelle et personnelle. En termes d'influence directe, les membres de la nouvelle organisation élisent directement son président ou sa présidente, la personnalité qui la représentera et l'engagera dans les arènes de négociation du niveau central. Ils ont un droit d'initiative en ce qui concerne l'organisation de référendums consultatifs.

En termes de représentation, par le biais de délégués des entités dont ils sont membres (voir *supra*), les adhérents sont représentés par un Parlement des membres. Il remplace le Conseil fédéral, qui était constitué des présidents des 19 syndicats. Cette instance de 100 membres est composée d'adhérents de base, élus par moitié tous les deux ans et pour quatre ans (mandat renouvelable une fois) au sein de chacune des entités de base composant la nouvelle organisation. Les candidats ne peuvent être dirigeants

des entités de base. Le poids de la voix de chacun des membres sera déterminé par le nombre d'adhérents qu'il représente. Les décisions y sont prises à la majorité simple, sauf certaines décisions particulièrement importantes, comme le renvoi du président ou le refus d'un vote demandé par le président, qui devront être prises à la majorité des deux tiers.

Le Parlement des membres donne mandat à la direction exécutive et la contrôle. Comme indiqué plus haut, le Parlement élit la direction exécutive de la « coupole », à l'exception de son président ou de sa présidente, élu(e) par l'ensemble des syndiqués. Le Parlement des membres vote le plan pluriannuel, le plan annuel et le budget de la « coupole ». Il élit un président qui a une fonction technique d'organisation des débats. Il se réunit au moins une fois par trimestre, examine l'avancement des dossiers et discute du travail de la direction exécutive quotidienne. Enfin, il donne mandat à une commission d'audit extérieure de trois personnes de surveiller l'effectivité et l'efficence de la politique menée par la direction et sur la mise en œuvre du programme de développement du mouvement.

Un chantier de rénovation qui a fait long feu ?

Suite à sa présentation publique le 1er mai 2012, ce plan suscite d'intenses discussions entre la commission et les différents syndicats. La question financière ne tarde pas à causer des difficultés. Les petits syndicats renâclent à accepter le principe d'une contribution supplémentaire à un fonds de soutien au développement syndical et à la caisse de grève, qui leur paraît à l'avantage des deux plus gros syndicats qui ont perdu des membres depuis la crise sur la réforme des retraites [1].

Le 30 mai 2012, les deux syndicats FNV Bondgenoten et Abvakabo réunissent leurs congrès respectifs et font ensuite connaître leurs objections au rapport de la commission. La principale tient à la crainte que l'organisation, éclatée en de multiples petites entités ou syndicats, perde de son poids et de son influence. FNV Bondgenoten et Abvakabo n'acceptent d'adhérer au projet en mai 2013 qu'en tant que syndicats homogènes, sans s'engager à se diviser en secteurs et groupes professionnels. En fait, ces deux organisations sont porteuses d'un projet alternatif, visant à former une seule organisation autour du noyau constitué par elles deux et le syndicat du bâtiment [2].

Le 11 juin, Jetta Klijnsma présente son projet définitif, qui reste relativement proche des propositions de départ sur le pouvoir des adhérents et la limitation des voix de chaque unité au Parlement des membres à 16 %, et sur la nécessité d'un nouveau fonds de développement. Ni les grands syndicats ni les petits ne sont satisfaits de cette nouvelle mouture [3].

Le 18 juin, 16 syndicats sur 19 font connaître leur acceptation de s'engager dans un processus de rénovation, mais sans accepter pour autant sans discussion le schéma et le calendrier construits par la commission. De manière ambiguë, Abvakabo et Bondgenoten suivent et ne s'opposent plus frontalement, mais conservent leurs propres objectifs de maintien de leur taille et de leur influence,

1. J. Verlaan, « Geld en zeggenschap splijten FNV », *NRC*, 22 mai 2012.
2. J. Verlaan, *ibid*.
3. J. Verlaan, « Klijnsma's vakbeweging heeft geen naam of achterban », *NRC*, 12 juin 2012.

refusant, *a priori*, de se diviser [1]. L'organisation des jeunes de la FNV, qui n'avait pas le statut de syndicat, se réjouit de pouvoir devenir une entité à part entière dans la nouvelle organisation. Trois syndicats ne suivent pas, représentant ensemble 200 000 adhérents, soit 15 % des effectifs syndiqués totaux. L'organisation des retraités ANBO, forte de 180 000 membres, conteste aux autres organisations le droit d'influer sur des décisions concernant les retraités ou l'assistance aux personnes âgées. Le syndicat des travailleurs indépendants du bâtiment estime que leurs intérêts ne seront pas assez pris en considération dans la nouvelle structure. Enfin, le syndicat des coiffeurs et de l'esthétique (MOOI) décide de ne pas s'associer non plus. Ces trois organisations soutiennent un projet alternatif, plus proche d'une simple coalition d'organisations professionnelles ou sectorielles, chacune restant responsable de ses affaires. Elles contestent également la nouvelle contribution financière demandée aux entités et destinée à financer des actions de développement syndical, au bénéfice des plus grandes organisations. Il est possible que ces défections reflètent, au sein de la FNV, un rapport de force favorable aux plus gros syndicats désavouant une ligne trop gestionnaire et ouverte aux compromis adoptés par Agnes Jongerius et Peter Gortzak dans le dossier des retraites.

Finalement, on apprend le 20 juin que le congrès envisagé pour le 23 change d'échelle. N'y sont plus convoqués que les présidents des syndicats et les militants actifs de terrain (*kaderleden*, à distinguer des simples adhérents). Selon un consensus minimum entre les sept dirigeants de la fédération, les décisions importantes telles que la fondation d'une nouvelle organisation et l'instauration d'un Parlement des membres directement élu sont reportées à l'année prochaine. Le Conseil fédéral est maintenu en fonction jusqu'en mai 2013, à l'exception d'Agnes Jongerius, la Présidente, et de Peter Gortzak, responsable du dossier des retraites, qui sont démissionnaires [2]. Le 23 juin, ce mini-congrès lance le processus de transformation *a minima*, à travers des déclarations d'intention de soutenir la formation d'une nouvelle organisation, sans que les modalités en soient précisées.

Le seul résultat concret de la journée du 23 juin est l'intronisation d'un nouveau président par intérim de la FNV, Ton Heerts, pour gérer la période de transition, en remplacement de la présidente sortante. Ancien dirigeant syndical des personnels militaires et de gendarmerie, ancien membre de la direction exécutive de la FNV, ancien député travailliste, il est connu à la fois pour son tempérament et sa modération. La période de transition est censée durer jusqu'au mois de mai 2013. Avant même que d'accompagner la FNV vers la réorganisation au printemps prochain – ou de devoir constater un *statu quo* –, l'ambition de Ton Heerts est de réintégrer d'urgence la FNV dans le jeu politique, dont elle s'est exclue par ses difficultés internes, alors que les pourparlers pré-électoraux dessinent les mesures d'austérité qui toucheront les salariés et que des projets cruciaux vont être rediscutés, qu'il s'agisse

1. J. Verlaan, « FNV in ontbinding worstelt met oprichtingscongres », *NRC*, 15 juin 2012.
2. J. Verlaan, « Jaar uitstel voor nieuwe vakbond, oud-Kamerlid Ton Heerts bij vakcentrale FNV opvolger Agnes Jongerius », *NRC*, 20 juin 2012.

de la réforme du licenciement ou de la suite du dossier des retraites.

Conclusion

Ce conflit montre qu'un syndicalisme de type néo-corporatif, professionnalisé, coordonné comme le syndicalisme néerlandais nécessite pour fonctionner dans la durée un consensus interne fort, appuyé sur des procédures de décision non contestées, des conditions d'autant plus difficiles à réunir qu'il s'agit aujourd'hui de négociations empreintes de concessions, voire à caractère défensif. Faute d'une telle solidité, la signature par la FNV de l'accord sur les retraites en juin 2011 n'a pas empêché l'adoption en juillet 2012 d'une loi accélérant encore le relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base par rapport à ce qui avait été laborieusement négocié l'année précédente [1]. Le fait que cette question de la retraite de base n'ait pas été sanctuarisée et réservée à la prochaine législature, comme c'est le cas habituellement pour tous les projets de réforme sensibles ou sujets à controverses, est significatif de la perte d'influence de la FNV. Pour certains, le conflit interne qui la traverse traduit le défi de l'adaptation du modèle néerlandais de syndicalisme de compromis tripartite au sommet, typique du modèle « polder », au contexte économique et social d'aujourd'hui. Ainsi, pour Harteveld (2012), collaborateur d'une grande association patronale (AWVN) menant pour l'organisation patronale VNO-NCW les plus grandes négociations collectives, au-delà de la question de la réforme des retraites, c'est toute la stratégie de défense des salariés de la FNV qui est fragilisée si la direction ne peut s'engager dans de telles négociations suffisamment assurée du soutien de ses syndicats, et avec elle celui des deux autres centrales syndicales représentatives. Au contraire, pour Inja (2012), ancien collaborateur de la fédération, cette crise devrait être l'occasion de remettre en question cette stratégie de participation aux institutions de la concertation qui conduit à négocier le dos au mur et à accepter des reculs en matière de garanties sociales, face à des centres de décision européens ou mondialisés. Enfin, d'autres analystes lient l'incertitude sur l'adaptation de la FNV, et plus largement du syndicalisme aux Pays-Bas, aux tensions avec un modèle de syndicalisme activiste [2]. Pour Paul de Beer (2011), les syndicats néerlandais n'ont jamais vraiment choisi entre les deux modèles de syndicalisme distingués par Schmitter et Streeck, le syndicalisme d'influence (*logic of influence*) et le syndicalisme de défense des intérêts des adhérents (*logic of membership*). Sur longue période, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'accent a été mis alternativement sur l'une ou l'autre des stratégies, se traduisant par la signature d'accords au sommet ou bien par des revendications et négociations salariales plus offensives. La baisse de la syndicalisation traduit pour lui la déception des salariés face aux résultats de la politique de concertation en période néo-libérale, et explique la nécessité ressentie par certains syndicats de revenir à un travail syndical rapportant des gains tangibles aux travailleurs dans toute leur

1. Stellinga M., « Snelle stemming senaat over AOW beschermt politici tegen zichzelf », *NRC De Week*, 16 juillet 2012.
2. König E., Verlaan J., « De strijd tussen de polderaars en de activisten binnen de FNV –bonden », *NRC,* 10-11 septembre 2011.

diversité. A ses yeux, la crise de la FNV n'est pas tant causée par l'accord sur les retraites que par cette tension entre les deux logiques que l'accord sur les retraites rend manifeste.

Fin août, les lignes bougent. Le Conseil fédéral accepte, le 27 août, de constituer un Parlement des membres provisoire de 100 membres désignés par les syndicats existants, et donc pas encore élus comme l'ont proposé les « pionniers ». Ce Parlement aura pour mission d'accompagner un groupe chargé de faire aboutir la refondation du mouvement syndical d'ici à mai 2013. Le processus de changement apparaît donc lancé avec prudence et les syndicats existants encore préservés. La priorité est redonnée à l'action syndicale. Dans une interview donné le 24 août [1], Ton Heerts déclare : « Je ne suis pas là parce que ça allait bien ! ». La FNV n'est plus en état de peser sur les discussions pré-électorales et la priorité est bien de reconquérir des adhérents et d'être « une FNV plus combative et plus active ». A bon entendeur…

Sources :

De Beer P. (2011), « Stort de vakbeweging in ? », *Zeggenschap*, vol. 22, n° 3, septembre.

FNV Bondgenoten (2012), *Jaaroverzicht 2011, Trots en Vernieuwing*, 22 mars.

Harteveld L. (2012), « Loonvorming in tijden van crisis », *Tijdschrift van Arbeidsvraagstukken*, vol. 28, n° 2.

Inja C. (2012), « Vernieuwing vakbeweging, Verbonden autonomie », *Zeggenschap*, vol. 23, n° 2, juin, p. 32-37.

Kwartiersmakers (2012), *De ontwikkeling van de nieuwe vakbeweging, Eind rapport*, juin.

Wierink M., en collaboration avec Pitzalis L. (2010), « Pays-Bas. Neuf semaines de grève dans le secteur du nettoyage », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 125, juillet, p. 3-14.

Wierink M. (1997a), « Pays-Bas. Moderniser le syndicat et le syndicalisme : fusions au sein de la FNV », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 44, janvier, p. 30-34.

Wierink M. (1997b), « Evolution de l'Etat-Providence : modèle ou exception hollandaise », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro hors-série, « Le modèle hollandais », octobre, p. 7-21.

Wierink M. (2012), « Pays-Bas. Un compromis fragile sur la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 136, mai, p. 15-33.

Wisser J., Hemerijck A. (1997), *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands,* Amsterdam, Amsterdam University Press.

NRC Handelsblad.

1. M. Stellinga, J. Verlaan, « Ik zit hier niet omdat het goed ging », *NRC,* 24 août 2012.