

Danemark

Renouvellement des conventions collectives dans un climat d'incertitude

*Carsten JØRGENSEN **

Début 2004 s'ouvrent les négociations collectives dans des domaines clé du secteur privé ; il s'agit des premières négociations depuis quatre ans. Elles concernent 650 000 salariés de l'industrie, du commerce, des services, du bâtiment et de la construction. Les retraites, le congé maternité, la rémunération des apprentis et des stagiaires et l'aménagement du temps de travail en seront les thèmes principaux. Jusqu'ici, les premières déclarations des acteurs n'ont pas visé à dramatiser l'enjeu ; elles ont souligné au contraire la nécessité d'aboutir à un compromis. Les expériences de conventions collectives quadriennales ont souvent été positives, mais cette longue durée de validité peut aussi poser des problèmes ; elle peut notamment permettre aux acteurs politiques d'empiéter sur des terrains habituellement réservés à la négociation collective. L'article qui suit présente les principaux enjeux de ces négociations.

Un calendrier serré pour prévenir le conflit collectif

Les négociations collectives qui commencent dans les premiers mois de 2004

s'annoncent difficiles. Elles portent sur le renouvellement des conventions collectives dans les secteurs phares placés sous l'égide de la confédération syndicale LO (Landsorganisationen i Danmark) et de la confédération patronale DA (Dansk Arbejdsgiverforening). La situation économique offre des marges limitées pour obtenir de nouveaux avantages sociaux. La politique de l'emploi poursuivie depuis le changement de gouvernement en 2001 suscite elle aussi des interrogations quant aux initiatives politiques auxquelles il faudra éventuellement s'attendre dans plusieurs domaines stratégiques. Et il sera enfin difficile de trouver un terrain d'entente pour concilier les demandes patronales de flexibilisation du travail et les revendications des salariés concernant de meilleures possibilités d'aménagement des horaires.

650 000 salariés – sur les 1,4 million de salariés du secteur privé – travaillent dans les secteurs économiques représentés par DA et LO. Ce sont pour la plupart des ouvriers et employés dans l'industrie, le commerce et les services, le bâtiment et la construction. Si l'on ne peut exclure un

* Chercheur au FAOS (Centre de recherche sur les relations professionnelles), Université de Copenhague

DANEMARK

scénario à l'instar de celui de 1998, quand les négociations collectives ont débouché sur un vaste conflit, le compromis semble l'issue la plus probable.

Comme d'habitude, ce seront les négociateurs de l'industrie qui ouvriront le bal. A la suite des discussions informelles habituelles menées durant l'été, l'organisation patronale de l'industrie DI (Dansk Industri) et son homologue syndicale CO-industri ont publié le 29 octobre 2003 un échéancier commun pour les négociations qui devraient commencer dès le mois de janvier. Cela ne laisse guère plus d'un mois pour trouver un compromis, car les deux parties se sont mis d'accord pour essayer de conclure les négociations vers la mi-février, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de dénoncer les conventions actuellement en vigueur. Cela fait peser toutefois une pression particulière sur les acteurs de l'industrie : s'ils veulent réaliser leur ambition d'être les premiers à terminer les négociations pour signer une convention pilote qui fera figure de référence dans toute la zone d'influence de LO et de DA, il est crucial – comme en 2000, lors du round de négociations précédent – qu'ils concluent quelques semaines plus tôt. Sinon, les négociateurs d'autres branches pourraient s'impatienter, ce qui pourrait compliquer le jeu. On peut donc penser que les négociations entreront dans une phase cruciale fin janvier 2004.

Pour contribuer à la réussite de ce scénario, les acteurs centraux, DA et LO, ont renouvelé « l'accord de climat » signé en 2000¹. Ce texte précise les règles du jeu et permet aux confédérations d'inter-

venir par tous les moyens afin de prévenir un grand conflit comme en 1998. Le fait que les négociations aient beaucoup traîné en longueur avait alors joué un rôle important dans l'échec des négociations.

L'intervention politique, facteur d'incertitude

Le changement de gouvernement en septembre 2001, et l'accès au pouvoir d'une coalition conservatrice et libérale à la place du gouvernement social-démocrate et social-libéral précédent, ont rapidement suscité des tensions dans les relations avec les acteurs sociaux. Le nouveau ministre de l'Emploi a mis en chantier une réforme du marché du travail baptisée « plan liberté » qui a été ressentie par le mouvement syndical comme une attaque idéologique qui le visait directement. Si l'idée de provoquer les syndicats n'était sans doute pas absente, la portée pratique du plan de réformes s'est avérée limitée ; il ne comportait guère plus que des effets d'annonce et des mesures sans effets majeurs. Le fait que le parti du peuple danois, allié du gouvernement, apporte de façon inattendue à plusieurs reprises son soutien aux syndicats a aussi contribué à ce résultat. Ainsi le gouvernement n'a pas réussi à imposer l'interdiction du *closed shop*. Pour le parti du peuple danois ces accords d'adhésion syndicale obligatoire² constituent une protection utile contre les effets de l'élargissement de l'Union européenne, avec l'adhésion en mai 2004 de dix nouveaux pays dont huit de l'Europe centrale et orientale. Mais le gouvernement a aussi

1. Cf. Søren Kaj ANDERSEN, « Danemark : changements de structures et nouveaux rôles des associations patronales », *Chronique internationale de l'IRES*, 72, septembre 2001.

2. Par ailleurs peu nombreux au Danemark.

enregistré quelques succès. Il a ainsi remporté la partie dans la controverse sur le droit au temps partiel. Ce droit est désormais acquis aux salariés dès lors que l'employeur donne son accord, dans le respect toutefois des conventions collectives en vigueur¹.

On pourrait donc arguer que le nouveau gouvernement, troisième protagoniste dans la régulation du marché du travail, a, par ses initiatives, compromis les relations avec les deux acteurs principaux, les organisations patronales et syndicales, mais tout particulièrement avec ces dernières. Toutefois, des complications étaient déjà apparues auparavant, durant la première année de validité des conventions collectives. Un gouvernement social-démocrate était alors au pouvoir, ce qui laisse penser que la longue durée des conventions pourrait elle-même constituer un problème. Confrontés à de nouveaux problèmes, les acteurs politiques admettent difficilement qu'il leur faut attendre jusqu'à quatre ans avant de les voir résolus par le biais de la négociation collective.

Dans la logique du « modèle danois » des relations professionnelles, des arbitrages politiques nécessitent au préalable des consultations – et, de préférence, le consensus – avec les acteurs sociaux dans toutes les matières directement liées au fonctionnement du marché du travail. Mais l'impatience des acteurs politiques et le désir de LO d'obtenir des résultats immédiats avaient abouti, sous le gouvernement précédent, à l'adoption de réformes sans que les employeurs ne soient consultés. Mis devant le fait accompli,

ces derniers ont reproché à LO de faire du « zapping d'acteurs » au gré des circonstances : quand ses revendications ne peuvent être satisfaites dans la négociation avec le patronat, la confédération se tournerait vers les forces politiques, fragilisant ainsi le principe de la régulation conjointe par les acteurs sociaux. LO de son côté a estimé que DA ne jouait pas un rôle très constructif dans les négociations, qu'elle affichait une attitude systématiquement négative et qu'elle manquait de la volonté de compromis nécessaire, pierre angulaire du modèle danois de la négociation collective.

Patronat et syndicats contre la réforme de l'assurance-chômage

Les tractations entre le gouvernement et les syndicats avaient débouché sur une série de lois, dont un amendement de la loi sur l'environnement du travail qui a été adopté malgré l'opposition de DA. Arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement a aboli ces réformes. Ce qui illustre une nouvelle fois que les changements législatifs sont bâtis sur le sable, quand il ne se fondent pas d'avance sur un consensus entre les organisations centrales.

Les premières turbulences après le changement de gouvernement en septembre 2001 semblaient juste en train de se calmer, quand de nouveaux problèmes ont surgi – au moment même où les acteurs professionnels commençaient à préparer les négociations collectives de 2004. Le ministre de l'Emploi a en effet présenté un plan de coupes sévères dans les dépenses liées au régime d'allocations chômage. Cette fois-ci, LO et DA se sont

1. Cf. Christèle Meilland, « Danemark : Le travail à temps partiel, un alibi pour un 'nouveau' modèle de négociation collective ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 77, juillet 2002.

DANEMARK

alliés contre le gouvernement. Le projet a été ressenti comme une atteinte à la philosophie et aux principes fondateurs du système de l'assurance chômage. Les syndicats ont menacé de chercher à obtenir par la négociation collective des garanties et des compensations si le projet était mis en pratique, revendication à laquelle les employeurs estimaient ne pas pouvoir faire face. Après l'échec de plusieurs propositions d'amendement du gouvernement, le projet tout entier a été abandonné. Le Premier ministre a promis de ne pas le remettre à l'ordre du jour avant de nouvelles élections parlementaires, et non sans en avoir informé les électeurs.

Ces incidents ont créé une atmosphère d'incertitude, malgré les garanties du Premier ministre. Ce n'était pas à proprement parler un coup brillant que d'aborder de cette manière une question centrale du système de l'assurance sociale et de peser sur les enjeux de la négociation collective la plus importante depuis quatre ans. La mise en place d'une « commission sur la sécurité sociale » en septembre 2003 n'a pas contribué à détendre l'atmosphère ; elle est chargée par le gouvernement de procéder à une analyse du système danois de la protection sociale et de formuler des propositions de réforme. Même s'il n'est guère probable que la commission présente ses conclusions tant que les négociations sont encore en cours, la simple idée qu'elle puisse esquisser un projet similaire à celui avancé sur l'assurance chômage par le ministre de l'Emploi alimente un climat d'incertitude.

Les suites que donnera le gouvernement à un rapport récent sur la liberté de choix parmi les régimes de retraite constituent une autre inconnue des négociations. Les pensions de retraites régies par

les conventions collectives seront un thème majeur des négociations à venir. Le rapport gouvernemental pourrait aboutir à des propositions auxquelles le patronat, les syndicats ou tous deux sont opposés. Le plan initial était de consulter les acteurs sociaux avant le 1^{er} avril 2004, mais la date a été repoussée pour éviter les interférences avec la négociation collective. Cela signifie que les acteurs de la négociation ne connaissent à l'heure actuelle ni l'étendue ni le contenu des conclusions du rapport.

Congé maternité, loi ou convention collective

Les initiatives politiques concernant le congé maternité placent enfin les acteurs sociaux devant un véritable casse-tête. En 2002, le gouvernement a porté la durée du congé maternité de six mois à un an, supprimant en même temps quelques congés annexes. Cette initiative législative n'empiétait pas sur le terrain de la négociation collective dans la mesure où des lois existent déjà dans ce domaine dans lequel les acteurs sociaux de toute façon ne jouent pas un rôle de premier plan. Mais cela pose un problème évident pour l'interprétation des conventions collectives qui garantissent le maintien du salaire durant le congé maternité. Comment interpréter les termes des textes collectifs quand la durée du congé a été prolongée par voie législative? Interpellée par les acteurs du secteur des banques et assurances, la cour du travail a estimé qu'une convention collective signée avant l'adoption de l'amendement législatif resterait en vigueur jusqu'à son renouvellement. Les employeurs n'étaient donc pas obligés de maintenir le salaire intégral au-delà de la période de six mois tant que la convention collective n'avait pas expiré.

La loi toutefois se prononce uniquement sur la durée du congé maternité pris en charge par l'Etat *via* des allocations journalières. Le maintien intégral du salaire durant le congé maternité est par contre exclusivement réglé par les conventions collectives. Le coût économique du congé maternité diffère ainsi d'une branche à l'autre ; les employeurs dans des secteurs employant beaucoup de femmes et composés d'un grand nombre de petites entreprises sont davantage mis à contribution. Une proposition ancienne des syndicats est redevenue d'actualité, qui prévoit l'institution d'un fond de solidarité maternité pour permettre une péréquation entre les branches. La majorité des députés y est favorable et le Parlement pourrait bien adopter un projet similaire si les acteurs sociaux ne trouvent pas eux-mêmes une solution à ce problème. Cette perspective a augmenté la pression sur les acteurs professionnels et notamment sur les organisations patronales.

La situation économique restreint la marge des négociateurs

La situation économique du Danemark laisse peu d'espace pour des évolutions coûteuses dans les domaines des salaires et de la durée du travail. Les incertitudes économiques pèsent comme une inconnue lourde sur les négociations collectives et pourraient compromettre un renouvellement des conventions pour une nouvelle période de quatre ans. Dans le contexte économique international, la progression des salaires d'environ 4 % par an apparaît relativement élevée, en comparaison surtout avec les pays dont l'économie danoise dépend tout particulièrement. Combinées au renchérissement de la couronne danoise, les augmentations de 3,1 % en 2002 et de

5,3 % au premier semestre 2003 ont ainsi entraîné une baisse de la compétitivité sur les coûts salariaux. Ce n'est certes pas la fin du monde, mais les employeurs seront sans doute très attentifs à ne pas compromettre une évolution compétitive des salaires. La conjoncture dans le bâtiment et la construction ne laisse guère de marge pour des augmentations salariales. Les desiderata patronaux en termes de salaires (ou plutôt de restrictions des salaires) coïncident très rarement avec les revendications des organisations syndicales, et dans une période de chômage croissant et de turbulences économiques plus importantes il est difficile de réconcilier des attentes contrastées.

Il faut rappeler toutefois que les accords collectifs – et notamment salariaux – des deux dernières décennies ont généralement été le résultat du consensus plus que du conflit. En 1987, les organisations professionnelles et le gouvernement ont signé une « déclaration commune » dans laquelle les acteurs s'engageaient à adopter une attitude responsable devant des demandes salariales susceptibles d'affecter la compétitivité internationale du Danemark, face à l'Allemagne et à la Suède notamment. L'augmentation des salaires devait être maintenue, dans cette perspective, à un niveau inférieur à 4 %. Cet accord a effectivement mis fin aux politiques salariales conflictuelles des années 1970.

Les thèmes de la négociation

La période de préparation des négociations collectives a déjà clairement montré quelles demandes domineront les discussions. La question est de savoir s'il sera possible d'introduire dans les nouvelles conventions collectives un ensemble de réformes qui emportera le

DANEMARK

soutien de la base syndicale. En 2000, les congés payés de six semaines et l'augmentation des contributions pour la retraite ont été très appréciés par les adhérents (voir *infra*). Il est plus difficile de prédire cette fois-ci quelles seront les demandes prioritaires mais il est possible de résumer les thèmes les plus importants.

Les retraites

Les contributions au système de retraite devraient une nouvelle fois progresser. Cela est une demande centrale de tous les syndicats. Les deux tiers de ces contributions calculées sur le salaire brut sont versées par l'employeur – contre un tiers pour le salarié – et elles ne donnent pas lieu à imposition. Les employeurs ont insisté jusqu'ici à ce que les cotisations n'excèdent pas 9 % du salaire ; mais certains groupes de salariés aux bas salaires pourraient bénéficier d'un taux de cotisation plus élevé. Il semble réaliste de penser que les pensions dépasseront le plafond de 9 %. Même si le rapport gouvernemental dont il a été question plus haut n'a pas encore dévoilé tous ses secrets, les employeurs auront du mal à dire non à une réévaluation des cotisations retraite. Les limites étroites fixées à l'heure actuelle à la progression des salaires directs rend d'autant plus attrayante pour les salariés l'amélioration de leur prévoyance vieillesse. Les cotisations à cette dernière pourraient même dépasser 10 % du salaire dans certaines zones.

La rémunération des apprentis et des stagiaires

L'augmentation des salaires des apprentis, des stagiaires et des jeunes salariés se dégage comme une demande centrale des syndicats. Elle sera avancée dès la phase d'ouverture des négociations

au lieu d'être abordée dans la phase de conclusion du round contractuel où elle se trouverait noyée dans le compromis global ce qui lui donne une faible priorité.

Les allocations de congé maternité/paternité et l'institution d'un fonds de solidarité

L'augmentation des allocations perçues durant les congés maternité/paternité est un thème incontournable selon l'analyse partagée des deux acteurs. Toute solution négociée doit nécessairement déboucher sur une amélioration de la situation actuelle. Jusqu'ici, l'allocation de maternité a été généralement versée durant six mois. La prolongation à douze mois sera coûteuse dans les secteurs employant beaucoup de femmes, mais elle pourrait aussi entraîner des surcoûts y compris dans l'industrie – avec sa faible proportion de femmes – si les hommes commencent à partir plus massivement en congé paternité qu'ils ne le font actuellement.

Les employeurs ne sont pas unanimes au sujet des allocations maternité/paternité. Dans les services, l'appréciation est souvent positive. C'est le cas notamment dans le commerce de détail représenté par Dansk Handel & Service (DHS) qui emploie bien sûr beaucoup de femmes mais à des faibles niveaux de salaires qui n'excèdent pas de beaucoup le niveau des allocations publiques. Comme ces dernières sont versées par l'Etat, il ne coûtera pas trop cher aux employeurs de les compléter.

La création d'un ou de plusieurs fonds de maternité/paternité est plus délicate, compte tenu aussi des intérêts manifestés en la matière par les acteurs politiques. Les acteurs professionnels savent qu'une majorité politique existe pour l'institution d'un fonds central de maternité/paternité et ils négocient ainsi le dos

au mur. De tels fonds existent d'ores et déjà dans un certain nombre de branches, y compris dans l'industrie. Mais ils ont une couverture partielle et ne résolvent pas le problème d'une péréquation entre les secteurs peu et très féminisés. L'association patronale du secteur financier FA (Finanssektorens Arbejdsgiverforening) a proposé, elle, la mise en place d'une assurance sur le modèle de l'assurance maladie.

Le temps de travail

Une réduction généralisée du temps de travail n'est pas à l'ordre du jour des négociations collectives de 2004. Le président du syndicat de l'industrie CO-industri l'a explicitement confirmé, rappelant au bon souvenir des membres les cinq jours de vacances supplémentaires obtenus en 2000 et la réduction du temps de travail d'une heure par semaine pour le travail posté, négociée en 1998. Ce thème ne sera donc pas poursuivi, pas plus que la prolongation des congés payés. Mais, selon le président de CO-industri, un taux de calcul plus avantageux de la prime de vacances pourrait bien faire l'objet de tractations. Si ce taux était porté de 12,5 % à 16 % cela donnerait un petit supplément permettant de faire face aux coûts des vacances. Cet acquis qui compenserait là aussi dans une certaine mesure la modération salariale serait très populaire auprès des travailleurs.

Le temps de loisir ne jouera donc pas de rôle important dans les négociations, mais les débats sur le temps de travail n'en pourraient pas moins compliquer la recherche d'un compromis. D'ores et déjà, les demandes syndicales concernant des arrangements horaires spécifiques et les revendications patronales en faveur d'une plus grande flexibilité du travail s'opposent. C'est la poursuite d'une

longue bataille sur la durée « normale » du temps de travail. Tout au long de la décennie passée, les marges pour l'organisation flexible du temps de travail ont été étendues à la suite de négociations menées au niveau local.

Les employeurs avanceront de nouveau leur demande d'une flexibilité accrue qui vise à la fois l'augmentation de la durée normale du travail et la diminution des périodes donnant lieu à rémunération au titre des heures supplémentaires. Les syndicats de leur côté résisteront à ces exigences et demanderont de réviser les taux de rémunération des heures incommodes pour les salariés, en relation avec l'évolution générale des salaires sur le marché du travail. CO-industri militera en faveur de règles unifiées pour le travail posté et les horaires décalés.

La durée de validité des conventions collectives

La grande question est maintenant de savoir si les acteurs se préparent de nouveau à une longue période de validité des accords – et peut-être à une réédition de l'échéance quadriennale qui touche maintenant à sa fin – ou s'ils entendent plutôt revenir au système biennal classique. La décentralisation du système de la négociation collective avec son système d'accords cadres signés entre les acteurs sociaux au niveau des branches a eu comme résultat inattendu qu'il est maintenant plus difficile pour les syndicats de s'assurer du soutien des adhérents. La marge de manœuvre des organisations de branche s'avère en effet relativement limitée dans une situation dans laquelle la plupart des avantages sociaux négociés durant la période de validité des conventions collectives sont distribués en liaison

DANEMARK

avec la négociation sur les salaires menée au niveau des entreprises.

Une convention biennale traditionnelle ne pourra apporter guère plus qu'une augmentation modérée des avantages sociaux négociés centralement, s'il faut en même temps laisser de la marge pour une progression équitable des salaires sans pour autant compromettre la compétitivité des entreprises. Cela pourrait facilement conduire à un résultat jugé bien maigre par les adhérents dont le soutien ne sera pas acquis d'emblée.

En principe, les employeurs sont favorables à un nouvel accord quadriennal. Les syndicats ne sont pas contre, mais adoptent une attitude hésitante. Dans le contexte actuel, la double incertitude politique et économique plaide plutôt en faveur d'une durée de validité plus courte. Ce ne sera peut-être pas une durée de deux, mais plutôt de trois ans, à l'instar de ce qui s'est fait à deux reprises dans le secteur public. Cela permettrait de prévenir à la fois le « zapping d'acteurs » et les manifestations d'impatience des acteurs politiques devant la régulation du marché du travail.

Les durées très longues de validité des accords posent aux syndicats un problème d'identité. Ils ont besoin de soigner leur visibilité pour s'assurer de leur légitimité auprès de leurs membres. Des ronds récurrents de négociation collective servent cet objectif. Quand l'intervalle entre les négociations devient trop long, beaucoup d'adhérents peuvent se demander pourquoi, au fond, ils ont besoin de syndicats. Il est plus facile pour les employeurs de s'éclipser. Pour les syndicats, ce sont les contacts quotidiens avec leurs adhérents qui fondent leur légitimité.

Il est possible que les acteurs sociaux, dans une situation politique et économique incertaine, se mettent d'accord sur l'introduction de « clauses de réouverture » qui permettent la renégociation de parties de la convention en face d'un changement des conditions qui s'appliquaient au moment de la signature. Dans ce cas, une période de validité longue pourrait être plus facilement acceptable, peut-être même un second épisode quadriennal. Des clauses de réouverture pourraient voir le jour non seulement à l'initiative des syndicats, mais aussi des employeurs. Ces derniers pourraient voir se détériorer la situation économique de leurs entreprises si par exemple des changements politiques touchaient à l'assurance chômage, aux allocations maternité/paternité et aux indemnités maladie, et ils pourraient alors être demandeurs d'une révision de certains passages des conventions collectives.

Les employeurs toutefois s'opposeraient sans doute à un projet d'accord quadriennal qui programmerait d'ores et déjà de nouvelles négociations à mi-parcours. Alors qu'ils seraient engagés pour quatre ans sur le plan des salaires, ils pourraient avoir à affronter de nouvelles demandes et même un conflit après deux ans. Ils pourraient par contre accepter un nouvel accord de cette durée avec une clause de renégociation non obligatoire au bout de trois ans, comme cela est le cas actuellement. Ainsi on peut raisonnablement s'attendre à une période de validité de l'accord et, partant, de paix sociale de trois ans au maximum.

*Article traduit de l'anglais
par Adelheid Hege*