



Reducing Precarious Work

Réduire la précarité de l'emploi en Europe par le biais du dialogue
Rapport d'étude sur le Danemark

Trine Pernille Larsen

Centre de recherche sur les rapports du travail (FAOS), Université de Copenhague.

Bjarke Refslund

Centre de la production industrielle, Université d'Aalborg
Projet de la Commission européenne (DG emploi, Affaires sociales et inclusion VP/2014/004)



Aperçu

Ce rapport d'étude met en relief les résultats du projet pour le Danemark en ce qui concerne la mise en évidence, le traitement et la réduction de l'emploi précaire dans ce pays. La précarité de l'emploi prend plusieurs formes sur le marché du travail danois mais elle est surtout liée au travail atypique qui comprend généralement les emplois exclus des conventions collectives, bien que certains éléments de la précarité se retrouvent dans des emplois couverts par ces conventions. Dans l'ensemble, le projet comparatif a dégagé quatre « écarts de protection » qui touchent les droits du travail, *la protection sociale et l'inclusion, la représentation et la mise en vigueur*.

Bien que cette étude ait mis en évidence plusieurs exemples d'emploi précaire au Danemark, elle indique également que l'incidence de ce phénomène est en général relativement plus faible dans ce pays, ce qui peut s'expliquer par des institutions du marché de l'emploi englobantes et par la portée et la valeur élevées de la protection sociale et des allocations chômage.

Le présent rapport résume les résultats clés obtenus pour le Danemark en discutant tout d'abord les écarts de protection dans le marché de l'emploi danois en fonction des quatre dimensions dégagées dans le projet d'ensemble. Nous soulignons ensuite les formes d'emploi précaire là où les travailleurs sont les plus exposés, y compris les travailleurs intérimaires, les salariés à temps partiel, les travailleurs migrants et les travailleurs occupant des emplois dans la sous-traitance déterminée par les coûts. Enfin, trois études de cas s'intéressent à la manière dont le dialogue social peut aider à atténuer la précarité de l'emploi.

La mise en évidence des « écarts de protection » au Danemark

Ce projet de recherche a élaboré un cadre novateur d' « écarts de protection » afin de prendre en compte les expériences et interprétations complexes de l'emploi précaire, sa diversité dans différents sectoriels et nationaux et les perspectives connexes d'insertion sur le marché de l'emploi. Se fondant sur des entretiens avec des experts et des données secondaires, l'étude esquisse le profil de quatre écarts de protection interconnectés au Danemark.

Les écarts de protection au niveau de l'emploi

Au Danemark la plupart des droits pour l'emploi standard, dont les rémunérations, sont fixés par le biais des conventions collectives entre partenaires sociaux autonomes (syndicats et associations patronales) qui tendent à assurer des niveaux de salaire relativement élevés. Les termes et les conditions sont pour leur plus grande part fixés à l'échelon sectoriel¹ par des accords interentreprises qui prévoient cependant une marge de manœuvre importante pour que des modifications soient introduites au niveau de l'entreprise (dans le cadre de l'accord de l'échelon supérieur). La forte représentation syndicale sur le lieu de travail restreint considérablement les possibilités de négocier des concessions au niveau local².

Bien que la réglementation commune soit largement volontaire, la loi régleme certains droits clés de l'emploi, à savoir les droits aux congés, les horaires de travail maxima, l'égalité de traitement, et la non-discrimination. De ce fait, le système danois de réglementation de l'emploi présente peu d'écarts en matière de droits du travail pour les travailleurs couverts par les accords collectifs. En revanche, les autres travailleurs sont plus à risque, surtout en l'absence d'un salaire minimum légal. Des chiffres récents suggèrent que près de 84% de la force de travail danoise est prise en compte par une convention collective. Une autre catégorie est couverte par la loi sur les travailleurs salariés qui assure un niveau assez élevé de conditions de travail. Il n'en demeure pas moins que des disparités sectorielles importantes existent entre les taux de couverture des accords collectifs, le nettoyage industriel, la vente de détail et l'agriculture enregistrant des taux inférieurs à la moyenne. Bien que les travailleurs atypiques soient inclus dans les accords collectifs, l'absence de mécanismes d'élargissement automatique qui existent dans d'autres pays européens maintient les travailleurs non organisés de ces secteurs dans une position vulnérable.

¹ Vartiainen, 2011

² Ilsoe, 2012.

Des écarts sont également enregistrés en matière de niveaux de conditions de travail fixées par les accords collectifs, y compris les taux de rémunération, l'accès à la formation, les régimes de retraite, les congés maternité/paternité, délais de notification et autres éléments importants. Au sein d'un même secteur les accords collectifs sont très similaires, ce qui renforce les écarts sectoriels. Les « écarts » entre accords collectifs n'entraînent pas nécessairement la précarité et certaines différences comme les délais de notification reflètent les « normes » du secteur et des compromis négociés, par exemple des délais de notification plus courts allant de pair avec un accès plus facile à la formation.

i) Les écarts en matière de protection sociale et d'insertion

Le système de couverture sociale danois est vu depuis longtemps, dans son contexte européen, comme un système de protection universaliste relativement généreux et englobant. Cependant les droits aux allocations chômage sont fonction des heures ouvrées et des cotisations au régime chômage. Par ailleurs, l'admissibilité et l'accès à une nouvelle période de prestations chômage sont soumis à des conditions plus strictes depuis quelques dizaines d'années. Du fait de ces conditions, les travailleurs atypiques comme les indépendants, les intérimaires et autres travailleurs occupant des emplois à court terme ont plus de mal à accéder aux allocations chômage. La protection sociale a été légèrement réduite pour les jeunes, la priorité étant accordée à l'insertion sur le marché de l'emploi.

Les pensions de retraite découlent généralement de régimes fixés par les accords collectifs, ce qui peut entraîner des disparités sectorielles parmi les retraités. Il est possible cependant de cotiser individuellement en l'absence d'un régime de retraite liée à l'emploi. En outre, il existe encore un régime général d'assurance vieillesse de sorte que les retraités âgés sans épargne-retraite ont droit à une pension publique à laquelle s'ajoutent des allocations supplémentaires, par exemple l'aide au logement et au chauffage, pour assurer un niveau de vie convenable dans la vieillesse.

ii) Les écarts de représentation

Pour que les syndicats et les organisations patronales puissent, en toute légitimité, conclure des accords collectifs, il faut que les secteurs et entreprises associés soient représentés. Lorsque les taux de syndicalisation sont faibles dans certains secteurs (l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration par exemple) ou certaines entreprises, il est plus difficile pour les partenaires sociaux de négocier des conventions collectives. Le syndicat peut négocier des accords dans des entreprises sans travailleurs syndiqués mais cela n'est pas très courant. Bien que le taux de syndicalisation ait baissé au cours des dernières décennies et que le nombre de syndicats "alternatifs" ou non politisés qui ne participent pas aux conventions collectives, ait augmenté, la densité syndicale demeure élevée à 68% environ³.

Les salariés des petites entreprises sont plus à risque d'un manque de représentation lié à une faible protection par les accords collectifs, une affiliation limitée aux organisations patronales et une moindre présence de délégués syndicaux sur le lieu de travail⁴. Par ailleurs, les travailleurs atypiques et les travailleurs migrants sont souvent moins représentés et moins en contact avec les responsables syndicaux de branche qui mènent souvent les négociations, notamment dans les petites entreprises sans délégation syndicale. Les secteurs à faibles rémunérations comme l'agriculture, l'horticulture, l'hôtellerie et la restauration se caractérisent par de faibles taux de représentation par rapport aux secteurs « clés » comme la production manufacturière, et les travailleurs non organisés ne sont pas protégés par les droits statutaires ou les mécanismes d'élargissement automatique. La mise en application des droits dépend fortement de la présence des syndicats qui disposent des ressources et des informations nécessaires pour pouvoir intervenir lorsque les salariés sont confrontés à des difficultés ou le non-respect des droits ou des conventions collectives. Les études menées montrent que si les syndicats danois se préoccupent plus d'organiser les groupes vulnérables sur le marché de l'emploi, comme les travailleurs migrants en recrutant des délégués qui parlent d'autres langues (comme le polonais, l'italien ou le portugais), il n'en demeure pas moins que des écarts importants de syndicalisation se maintiennent entre les groupes de main d'œuvre.

iii) Les écarts en matière d'application des droits

³ DA, 2014

⁴ Larsen et Navrbjerg, 2010; Mailand et Larsen, 2014

Certains des écarts de représentation examinés plus haut se traduisent directement en écarts de mise en application du fait que les syndicats, les délégués et responsables syndicaux (normalement employés par un bureau syndical local) sont chargés d'assurer la mise en application des normes fixées par convention collective. Les délégués syndicaux ont également un rôle à jouer pour mettre en évidence les violations plus fondamentales des droits individuels statutaires comme le temps de travail maximal ou la non-discrimination. Ce qui veut dire que les salariés à faible représentation sont plus à risque de lacunes d'application des règlements, et que du fait de leur position de négociation faible peuvent hésiter à signaler toute violation.

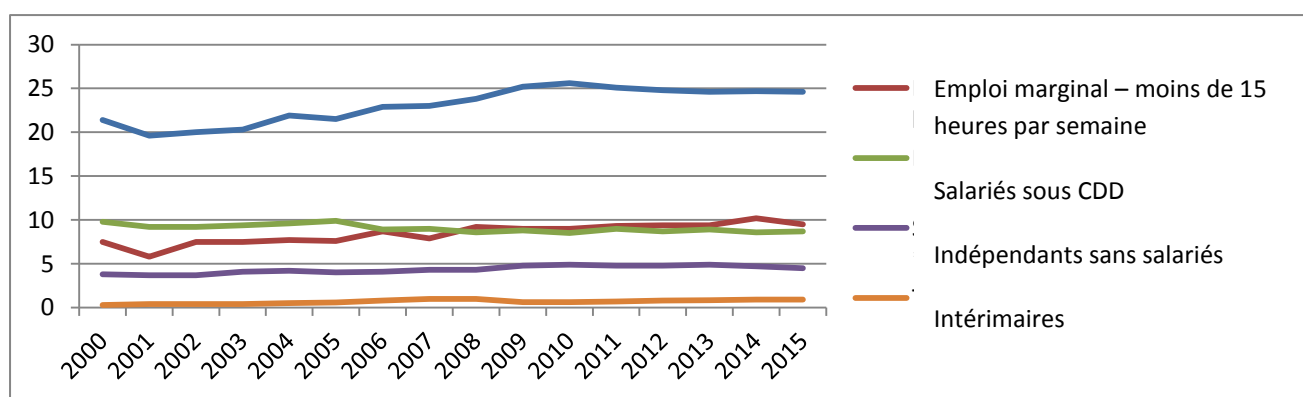
Les organes publics d'application tels que l'Agence pour l'Environnement du travail/l'Inspection du Travail occupent une position importante lorsqu'il s'agit d'inspecter l'hygiène et la sécurité mais ils ne régulent pas les rémunérations et les conditions de travail fixés dans les accords collectifs. L'Agence pour l'environnement du Travail a eu un impact particulier sur les conditions de travail des migrants mais son budget a subi des coupes considérables au cours des dernières années, ce qui risque d'élargir l'écart en matière de mise en application. Les inspections effectuées par ces agences dépendent encore des syndicats pour être notifiées des problèmes potentiels. La police, qui intervient également pour les violations de droits individuels lorsqu'elles sont particulièrement graves, ne joue en pratique qu'un rôle mineur pour les travailleurs précaires et vulnérables.

Les types d'emploi précaire

L'emploi atypique

L'incidence de l'emploi atypique et précaire est comparativement faible au Danemark, mais certaines formes d'emploi non-standard se sont généralisées au cours des dernières années. Bien que la part des contrats à durée déterminée reste stable, le travail à temps partiel, l'intérimaire, la sous-traitance et l'auto-entrepreneuriat deviennent plus courants (voir la figure 1). L'incidence de l'emploi atypique et précaire varie considérablement d'un secteur à un autre et l'on relève des cas de travailleurs (en particulier des travailleurs migrants) dans les secteurs du nettoyage industriel, du bâtiment et de l'intérimaire dont les salaires et les conditions de travail sont bien en-deçà des normes fixées par les accords collectifs. Ce risque de dégradation des conditions est encore plus élevé en situation de sous-traitance. Même avec des conventions collectives, les travailleurs à contrat d'emploi atypique sont plus à risque de licenciement, de bas salaire, et d'accès limité aux prestations sociales (indemnités maladie, congés parentaux rémunérés, retraites professionnelles) et à la formation en comparaison avec leurs pairs engagés à plein temps et sous contrat d'emploi à durée indéterminée⁵

Figure 1: Types d'emploi comme pourcentage de la force de travail âgée de 15 à 64 ans au Danemark, 200-2015



Source: Eurostat (2015a)*; **Statistiques Danemark (2015a); ***Statistiques Danemark (2015b) ****Eurostat(2015b); *****Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009); Statistiques Danemark (2015c).

L'emploi à temps partiel et le temps partiel marginal

⁵ Larsen et Mailand, 2014

L'emploi à temps partiel, et même à temps partiel marginal (soit des horaires hebdomadaires très bas) est relativement courant au Danemark, les salariés à temps partiel souvent employés sous des contrats à durée indéterminée. En 2015, un salarié sur quatre, les femmes étant légèrement sur-représentées, occupait un emploi à temps partiel, et un salarié sur dix assurait moins de 15 heures par semaine. L'incidence du temps partiel varie d'un secteur à l'autre, 47% du personnel de vente au détail travaillant à temps partiel (2013) contre 64% dans l'hôtellerie et la restauration et 44% dans le nettoyage industriel⁶. Bien que la majorité des salariés optent pour le temps partiel pour diverses raisons, près de un sur cinq n'a pas choisi le temps partiel et il semblerait que dans certains secteurs la croissance du temps partiel s'explique par la demande des employeurs pour le travail flexible. L'emploi à temps partiel, y compris le temps partiel non choisi, n'est pas nécessairement précaire mais les salariés à horaires de travail relativement réduits auront plus de difficultés à accumuler des droits aux allocations de chômage et ont des cotisations de retraite professionnelle plus basses calculées en pourcentage du salaire mensuel.⁷

Les emplois sous contrats à durée déterminée et l'intérimaire

Le travail intérimaire représente une forme d'activité relativement récente au Danemark et s'est généralisé à partir de 1990, date à laquelle la législation a autorisé les entreprises privées à fournir des prestations d'intérimaire. En revanche, l'emploi sous contrat à durée déterminée est bien établi au Danemark et est resté stable depuis le milieu des années 1990. 9% des salariés danois occupent un emploi à durée déterminée et moins de 1% sont intérimaires. Bien qu'il n'y ait pas de chiffres sur les intérimaires, des statistiques Eurostat récentes indiquent que 50% des salariés sous CDD au Danemark n'ont pas choisi ce type de contrat et que 24% occupaient un emploi de durée inférieure à six mois en 2013⁹. Selon notre étude un nombre réduit de travailleurs danois sont des intérimaires dits « sous appel » sans horaires hebdomadaires garantis auxquels on a recours en cas de besoin pressant pendant quelques jours ou quelques semaines. Tous les travailleurs occupant des emplois de courte durée sont plus à risque de précarité car il leur est difficile d'accumuler les droits à la protection sociale prévus dans les accords collectifs et le droit du travail (bien qu'ils soient en principe couverts). De la même manière, la nature de leur contrat d'emploi entraîne des risques plus forts d'insécurité en matière d'emploi et de rémunération¹⁰.

Le travail indépendant et la sous-traitance

Le travail indépendant et la sous-traitance diffèrent légèrement mais ces deux formes d'activité sont devenues plus courantes au cours des dernières années. Le nombre de travailleurs autonomes est passé de 3,8% de la force de travail en 2000 à 4,5% en 2015. Les entreprises publiques et privées ont externalisé des missions de service à des sous-traitants qui peuvent être de grosses entreprises ou des PME, des agences d'intérimaire ou des travailleurs indépendants. Ces groupes de travailleurs sont confrontés à des risques accrus de précarité. Les travailleurs indépendants danois ne jouissent que de droits limités, sinon nuls, aux allocations sociales et n'ont pas de revenu garanti du fait de leur statut d'indépendant. En outre, les accords collectifs et la législation du travail ne prennent pas en compte les travailleurs indépendants qui sont considérés comme des « entreprises ».

La sous-traitance accompagne souvent une vive concurrence qui peut exercer une pression vers le bas sur les salaires et les conditions de travail. C'est ainsi que lorsque les autorités publiques externalisent leurs services vers des sous-traitants privés, les salariés transférés ne sont plus couverts par les conventions collectives du secteur public. Par contre leurs rémunérations et leurs conditions de travail sont fixées par le sous-traitant privé en fonction de pratiques qui ne correspondent pas ou très peu à la convention collective. Dans certains secteurs de l'externalisation publique comme le nettoyage industriel, les contrats d'emploi sont généralement de courte durée (de deux à trois ans) et les entreprises de nettoyage tendent à mettre fin au contrat de travail de leurs salariés lorsqu'elles soumissionnent de nouvelles offres (même si elles ré-embouchent ces travailleurs peu de temps après)¹¹.

⁶ Ilsoe, 2016; Larsen et Mailand, 2014

⁷ Larsen et Mailand (2014)

⁸ Larsen 2008; Statistiques Danemark 1995; 2016

⁹ Eurostat 2016

¹⁰ Larsen and Mailand, 2014; Larsen, 2008

¹¹ Larsen et Mailan 2014; Witt Olsen, 2014

Etudes de cas d'emploi précaire

Le groupe de recherche danois a retenu trois études de cas portant sur cinq secteurs différents (nettoyage industriel, bâtiment, autorité locale, intérimaire, industrie de la pêche) pour examiner comment les différents modes de dialogue social – actions syndicales unilatérales, conventions collectives bipartites et consultation – peuvent faire obstacle à la précarité de l'emploi et pour mettre en évidence les enjeux liés à l'emploi atypique et précaire dans ces secteurs. Les études de cas traitent des aspects différents des écarts de protection et examinent comment les partenaires sociaux répondent à ces enjeux par le biais du dialogue social (tableau 1). Trois importantes caractéristiques sont dégagées en ce qui concerne les multiples rôles du dialogue social.

Tableau 1. Caractéristiques des études de cas 1-3

	1. Externalisation par les autorités locales	2. Intérimaire	3. Organisation des travailleurs migrants par les syndicats
Secteur	Nettoyage industriel Bâtiment	Secteur manufacturier	Bâtiment Industrie de la pêche
Types d'écarts de protection	Bas salaires Conditions de travail supérieures aux normes prévues par les accords collectifs. Processus limité ou inefficace de contrôle du respect des réglementations en place	Rôle de contrôle Forte précarité de l'emploi Admissibilité réduite aux prestations sociales prévues dans les accords collectifs Ecart de réglementation	Faible syndicalisation Bas salaires Conditions de travail inférieures aux normes prévues par les accords collectifs. Manque de mise en application Manque de sensibilisation aux droits sociaux et des salariés
Formes de dialogue social	Consultations tripartite entre les autorités locales, les syndicats et les organisations patronales	Accords collectifs bipartites Consultation tripartite novatrice entre entreprises clientes, syndicats et agences d'intérimaire.	Actions syndicales unilatérales
Initiatives	Pratiques de marché public Procédures de suivi	Groupe de travail mixte Nouveaux droits pour les intérimaires Réponse par entreprise	Organisation des efforts Actions collectives
Résultats positifs	Plus grande observance des réglementations en place Contrôle des rémunérations et conditions de travail des salariés en sous-traitance Quelques retombées le long de la chaîne d'approvisionnement	Accord local pour passer du statut intérimaire au statut permanent au bout de 6 mois d'emploi. Nouveaux droits sociaux et du travail pour les intérimaires Accord locaux sur l'abandon du seuil relatif à la constitution de droits de protection sociale comme la retraite professionnelle	Protection par accord collectif Syndicalisation croissante Plus grande sensibilisation aux droits sociaux et des salariés
Questions à régler	Risque de précarité élevé Emploi à temps partiel, dont l'emploi marginal, Haute incidence de travailleurs indépendants sans salariés Seuils encore élevés pour la constitution de droits à certaines allocations sociales.	Seuils encore élevés pour la constitution de droits à certaines allocations sociales Risque de précarité élevé Faible voix collective des intérimaires	Emplois peu rémunérés même dans le cadre des accords collectifs Certains groupes de travailleurs restent difficiles à organiser

i) Echange de bonnes pratiques – Retombées possibles des réussites locales?

Le cadre des accords collectifs au Danemark est renforcé au niveau sectoriel et les syndicats, les organisations patronales et les pouvoirs publics collaborent étroitement en matière de politique sociale et de l'emploi, tandis que les accords locaux dictent de plus en plus la mise en application et l'interprétation des accords conclus et des politiques adoptées. Un tel processus de coordination nationale, sectorielle et de branche permet aux acteurs-clés d'élaborer des réponses communes en matière d'emploi atypique et précaire. La première étude de cas des clauses du travail dans les marchés publics au sein de la municipalité de Copenhague laisse apparaître des retombées positives pour d'autres municipalités, et pour des entreprises privées qui ont adopté les clauses du travail comme normes pour leurs pratiques d'externalisation. La deuxième étude de cas sur la manière dont les partenaires sociaux dans le secteur manufacturier traitent la question des travailleurs intérimaires a elle aussi permis de dégager un exemple de bonnes pratiques dans les entreprises manufacturières dues à une collaboration étroite entre syndicats et employeurs au niveau du secteur et de l'entreprise. Enfin, pour la troisième étude de cas qui portait sur les efforts d'un syndicat pour organiser les travailleurs migrants, le syndicat a réussi à s'appuyer sur son expérience locale ainsi que sur l'expérience acquise sur d'autres sites et par d'autres syndicats.

ii) Le dialogue social joue un rôle important dans la lutte contre la précarité

Les trois études de cas incluent des exemples d'actions découlant du dialogue social, les partenaires sociaux ayant élaboré séparément ou conjointement des stratégies de réponse aux risques accrus de précarité liés à certaines formes d'emploi. Dans la première étude de cas, les partenaires sociaux ont élaboré des stratégies communes en matière d'emploi précaire dans les services publics externalisés, et les autorités locales ont collaboré avec syndicats et employeurs pour garantir la mise en application et le respect des clauses de travail. La deuxième étude montre également comment les partenaires sociaux ont œuvré pour améliorer les salaires et les conditions de travail des intérimaires au niveau sectoriel et local, ainsi que sous forme de nouvelles collaborations entre les entreprises clientes, les travailleurs intérimaires et les syndicats visant à réduire l'insécurité de l'emploi en prévoyant un passage au statut permanent au bout de six mois d'embauche et l'accès à la formation entre missions.

Le dialogue social a traité également le risque d'un accès réduit à la protection sociale prévue dans les accords collectifs et les partenaires sociaux ont accepté d'assouplir les critères d'admissibilité pour les retraites professionnelles et les indemnités de congés payés. Tout comme dans la troisième étude de cas, les syndicats se sont efforcés d'améliorer les rémunérations et les conditions de travail des travailleurs migrants par l'intermédiaire de l'organisation syndicale et de la prise en compte des lieux de travail dans un accord collectif. Ce processus reposait sur une collaboration avec les employeurs locaux au niveau de l'entreprise et sur des actions revendicatives.

iii) Le dialogue social au service de la régulation des relations du travail

Les études de cas danoises indiquent que des systèmes de dialogue social robustes étayés par une forte syndicalisation et l'organisation patronale jouent un rôle majeur pour fixer et faire appliquer les conditions de travail et de rémunération prévues dans les accords collectifs, ce qui aide à réduire la précarité de l'emploi pour les travailleurs. Par contre, dans des secteurs comme le nettoyage industriel et certaines branches du bâtiment caractérisés, en termes comparatifs, par une faible syndicalisation, une couverture limitée en matière de conventions collectives et une présence réduite de délégués syndicaux, les risques de bas salaires et d'emploi précaire sont exacerbés. Par ailleurs, nos études de cas montrent que même dans

les parties les plus régulées du marché de l'emploi danois il existe des cas de travailleurs atypiques plus à risque de précarité, souvent du fait de leur accès réduit aux prestations sociales tout en étant couverts en principe par la législation du travail ou les accords collectifs¹². De ce fait, bien que le dialogue social représente un mécanisme important pour lutter contre la précarité et que les partenaires sociaux danois aient élaboré des stratégies de réponse communes grâce au dialogue social, nos recherches suggèrent que les partenaires sociaux restent confrontés à des enjeux divers en ce qui concerne la précarité de l'emploi.

Les enjeux qui attendent les initiatives futures des partenaires sociaux

Les résultats de notre étude révèlent plusieurs problèmes en matière de précarité de l'emploi auxquels seront confrontés les partenaires sociaux dans les années à venir. Les questions à traiter incluent :

- **L'harmonisation des seuils d'admissibilité aux prestations sociales entre différents types d'emploi**
- **Le recours aux mécanismes d'élargissement automatique pour renforcer la portée des conventions collectives**
- **La prise en compte des travailleurs indépendants dans les accords collectifs sectoriels et la législation du travail**
- **La promotion d'une mise en application des clauses du travail et des normes fixées dans les accords collectifs**
- **L'amplification de la voix collective des travailleurs atypiques et précaires dans les secteurs non régulés à faible représentation syndicale.**

Information et remerciements

Equipe de recherche danoise: Bjarke Refslund et Ole Henning Sørensen, Centre de production industrielle, Université d'Aalborg, Copenhague, Stine Rasmussen, Département de Science politique, Université d'Aalborg et Trine Pernille Larsen, Centre de recherche sur les rapports du travail (FAOS), Université de Copenhague.

Remerciements: Nous souhaitons remercier tous les répondants de notre étude, y compris les experts en matière d'emploi et de travail, ainsi que les responsables et les employeurs, les travailleurs, les représentants patronaux et syndicaux et les délégués syndicaux dans les études de cas. Nous remercions également la Commission européenne qui a financé notre l'étude.

Pour plus de renseignements, consulter notre site web: <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Our-research/Current-projects/Reducing-Precarious-Work-in-Europe-through-Social>

¹² Larsen and Mailand, 2014