

## Danemark

---

### **Des négociations collectives tumultueuses dans le secteur public**

Carsten JØRGENSEN <sup>1</sup>

Les signes étaient à la confrontation avant même que ne s'ouvrent les négociations collectives de la fonction publique, programmées pour début 2008. Les fortes attentes des salariés en termes d'augmentations salariales, puis les interventions des partis politiques avaient créé un climat exceptionnellement mouvementé.

Au Danemark, les négociations collectives du secteur public ont en général lieu dans une atmosphère de consensus plutôt que de conflit. La fonction publique vient en seconde position dans la hiérarchie des négociations collectives après le secteur privé qui fixe les normes sur l'évolution des salaires et du temps de travail. Généralement, le secteur public suit la dynamique des conventions collectives du secteur privé, signées la même année – ici 2007. Une clause de sauvegarde garantit l'alignement de l'évolution salariale du secteur public sur celle du privé. Cette méthode paraît *a priori* d'une efficacité absolue. Si par exemple la combinaison de toutes les progressions obtenues (salaires, pensions, congés payés, indemnités maladie, congé maternité etc.) correspond à une augmentation de 3 % alors que le résultat était de 4 % dans le secteur privé, ce système d'ajustement garantira la récupération du point de pourcentage manquant durant la durée de validité de la convention collective.

Mais le système est vulnérable et il n'est pas toujours équitable pour l'ensemble des secteurs. Cette fois-ci, il a mal fonctionné avant même de démarrer. Certains secteurs – personnels de la santé, éducateurs d'enfants et de jeunes – ont laissé entendre dès le départ que des augmentations substantielles étaient attendues, qui pourraient même excéder l'augmentation moyenne de la fonction publique. L'intervention précoce des partis politiques en faveur d'un traitement particulier de ces groupes donnait aux négociations une tournure antagonique qui présageait

---

<sup>1</sup>Chercheur à FAOS, Université de Copenhague

un conflit majeur. Celui-ci ne s'est pourtant pas produit alors même qu'il a paru inévitable pendant un long moment. Mais il semble presque certain que quelques syndicats, peu nombreux mais importants, pourraient se mettre en grève, seuls.

Qu'est-ce qui distingue le cru 2008 des négociations collectives du secteur public d'exercices antérieurs qui n'ont jamais été proches du conflit collectif ouvert ? C'est la question que nous allons aborder dans cet article.

Les acteurs principaux engagés en 2008 dans la négociation collective du secteur public étaient, du côté employeur, l'Etat (à travers le ministère des Finances lui-même représenté par Personalestyrelsen, autorité des employeurs de l'Etat), les communes (représentées par KL, Kommunernes Landsforening) et les régions (représentées par RLTN, Danske Regioner), chaque acteur négociant de façon autonome avec les organisations des salariés. Les syndicats sont regroupés dans trois cartels de négociation. L'association des organisations des salariés des administrations communales (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KTO) est composée de 48 syndicats représentant au total 525 000 salariés dans les municipalités et les régions. La fédération centrale danoise des organisations des agents de l'Etat (Centralorganisationernes Fællesudvalg, CFU) comprend les délégués de trois centrales syndicales représentant ensemble quelque 150 000 salariés. Le cartel de la santé (Sundhedskartellet) regroupe enfin 11 syndicats. Le syndicat des infirmières (Dansk Sygeplejerseråd, DSR) en est le plus grand, avec 56 000 membres actifs sur un total de 90 000.

Les syndicats du secteur public sont tous affiliés à une confédération : LO (Landsorganisationen i Danmark), FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd), confédération des professionnels qualifiés ou AC (Akademikernes Centralorganisation), confédération des diplômés de l'enseignement supérieur.

Le ministre des Finances coiffe le tout. En pratique, c'est le ministre – et le gouvernement – qui, à travers le budget de l'Etat décide de l'enveloppe globale qui fait l'objet de la négociation. Toutefois la question de savoir comment cette enveloppe sera répartie voire augmentée relève des négociations collectives.

Le système de représentation et de négociation dans le secteur public danois est relativement compliqué. On ne s'y attardera pas ici ; on cherchera plutôt à l'expliquer à travers la présentation des négociations collectives de 2008.

## Le contexte

Traditionnellement, la négociation salariale relève des seuls employeurs et salariés qui, à intervalles réguliers, mènent des négociations collectives. Il n'y a pas de salaire minimum légal et le gouvernement et les partis politiques s'abstiennent de toute intervention, à quelque niveau que ce soit. Cette situation toutefois a été mise en question dans les années plus récentes. Les experts du marché du travail des partis politiques et les économistes en chef des secteurs financiers ont régulièrement mis en garde les syndicats contre la tentation de demander des augmentations salariales trop élevées : cela menacerait l'équilibre de l'économie danoise actuellement en bonne santé, affirmaient-ils. Mais les acteurs sociaux ont rappelé aux hommes politiques en particulier qu'ils feraient mieux de s'occuper de leurs affaires – comme ils l'avaient déjà fait lors des négociations dans le secteur privé, début 2007<sup>2</sup>.

Mais jamais auparavant des négociations collectives n'avaient suscité autant de polémiques avant même de commencer, et avec un tel niveau de désaccords à l'intérieur et entre les différents camps institutionnalisés des relations professionnelles. En automne 2007, la situation a été décrite en ces termes par le président de la confédération des salariés et fonctionnaires FTF, Bente Sorgenfrey : « Je n'ai jamais vu une pression aussi forte des attentes des salariés du secteur public, et je n'ai jamais vu auparavant des conflits aussi sérieux entre les cartels de négociation des syndicats. Ce serait un coup dur pour le modèle de régulation danois si les acteurs échouaient à faire 'atterrir' les négociations par une convention collective. La situation est difficile et il y a un risque de conflit majeur ».

Selon les spécialistes des relations professionnelles, les acteurs centraux portent tous une responsabilité plus ou moins lourde dans l'affaiblissement actuel des équilibres politiques du système danois de la négociation salariale. Toute une série de facteurs sont pointés, qui semblent avoir instauré un environnement hautement instable pour les négociations collectives.

---

<sup>2</sup>Cf. Carsten Jørgensen, « Danemark : renouvellement de la convention collective du secteur privé, bilan d'étape des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IREs*, 106, mai 2007.

### **Tensions inter-syndicales**

En septembre 2007, KTO, le grand cartel syndical de négociation (*cf. supra*) a créé la surprise en changeant de président. Le moment choisi était inhabituel : le président est le négociateur en chef face aux employeurs des communes et des régions et il semble pour le moins inopportun d'opérer un changement majeur au sommet de la hiérarchie quand les discussions s'ouvrent et que les représentants des deux parties commencent à échanger leurs demandes.

Le changement de leadership est lié à des disputes internes. Le président de KTO, Dennis Kristensen, est issu de FOA (Fag og Arbejde), le plus grand syndicat de la fonction publique. Ce syndicat affilié à LO compte 200 000 adhérents. M. Kristensen a démissionné de sa fonction de président de KTO pour pouvoir soutenir une proposition politique en faveur de ses propres membres, des travailleurs sociaux et des personnels de la santé pour la plupart. Le parti populaire danois (DF, Dansk Folkeparti), parti non représenté mais allié au gouvernement, avait en effet proposé de leur destiner, en vue d'augmentations salariales, un budget de 5 milliards de couronnes danoises (670 millions d'euros). Sans surprise, les autres syndicats de KTO ne pouvaient accepter qu'une partie de l'enveloppe globale soit destinée d'emblée à un groupe particulier de salariés. Dans la philosophie du modèle danois de négociation salariale, des budgets spéciaux ne peuvent être alloués qu'au cours des négociations collectives. Si M. Kristensen a ainsi su consolider son image de « syndicaliste de conviction », son coup devait nécessairement compliquer les affaires et rendre plus complexe la tâche d'arriver à un résultat commun pour KTO.

Le nouveau président de KTO, Arne Bondo Christensen, vient du syndicat des enseignants (Danmarks Lærerforening, DLF). Pour la première fois, la présidence de KTO est ainsi échue à une personnalité non issue d'un syndicat de LO. DLF est affiliée à FTF. Les grands syndicats de FTF – tels DLF, DSR, le syndicat des infirmières (Dansk Sygeplejeråd), la fédération des syndicats des puériculteurs et des éducateurs de jeunesse BUPL (Børne- og ungdomspædagogernes landsforbund), le syndicat de la police (Politiforbundet) – n'ont pas l'intention d'accepter la démarche solitaire des travailleurs sociaux et personnels de la santé membres de FOA. Cela a réduit la probabilité d'une alliance entre les syndicats de

FTF et FOA. On pouvait dès lors s'attendre à ce que FOA tente sa chance et cherche à négocier un accord autonome malgré le risque de conflit collectif.

### **Les employeurs anticipent l'impasse**

Les organisations des employeurs des communes et des régions, KL et Danske Regioner, ont de leur côté jeté de l'huile sur le feu. En réponse aux revendications élevées des salariés et aux interventions des partis politiques, l'association patronale des régions danoises a proposé un moratoire. Les accords en vigueur devaient être prolongés d'une année sans changements, puis être renouvelés. Cela donnerait le temps à une commission de vérifier de façon approfondie si certains groupes professionnels du secteur public restent vraiment largement à la traîne des évolutions générales des salaires. La démarche a été inhabituelle puisque la proposition a été avancée avant l'ouverture des négociations.

Fin novembre 2007 DA (Dansk Arbejdsgiverforening), la confédération patronale du secteur privé, a publié des statistiques sur les salaires. Il s'agissait de montrer que les travailleurs sociaux et personnels de la santé n'étaient pas en retard sur d'autres secteurs dès lors qu'étaient pris en compte tous les éléments du salaire, et donc également la retraite, les indemnités maladie et les congés payés. M. Kristensen a qualifié ces statistiques de « calculs de cirque » et accusé DA de s'immiscer au mauvais moment dans les négociations du secteur public. DA a répondu que de trop fortes augmentations salariales dans le secteur public provoqueraient une spirale de hausses salariales dans le secteur privé. La dynamique salariale est généralement déterminée par le secteur privé et DA a dit ne pas pouvoir accepter des augmentations négociées sur la base des calculs erronés du secteur public.

### **Réductions d'impôts *versus* augmentations salariales**

Pendant l'été 2007, le gouvernement a adopté une « réforme sur la qualité du secteur public », partiellement issue d'une coopération tripartite avec les acteurs sociaux. La réforme vise au développement « des compétences des agents, des postes de travail et du recrutement des salariés dans le secteur public ». Elle mobilise un budget d'environ six milliards de couronnes (800 millions d'euros) pour l'amélioration de la formation professionnelle initiale et continue des salariés. Les débats parlementaires sur l'accord tripartite auraient dû s'ouvrir à

l'automne 2007 mais n'avaient pas encore commencé en décembre. Les syndicats sous l'égide de FOA ont fait valoir que la négociation collective sur la formation des salariés ne pouvait avoir lieu avant que les acteurs ne connaissent l'enveloppe exacte sur laquelle ils négocient.

Au moment même où l'accord tripartite a été rendu public, les travailleurs de la santé affiliés à FOA se sont mis en grève. Ils ont revendiqué des hausses de salaire et l'amélioration de leurs conditions de travail au-delà de ce que prévoyait l'accord tripartite. Le parti populaire a saisi l'occasion pour promettre aux salariés de la santé un budget spécifique de 5 milliards de couronnes (670 millions d'euros) destiné, comme on a vu plus haut, à l'augmentation de leurs salaires. Le gouvernement a refusé l'idée d'un budget extraordinaire, mais la question est maintenant sur la place publique.

Le printemps 2008 était aussi la date limite pour les élections législatives. La coïncidence avec les négociations collectives dans l'un des secteurs majeurs de l'économie ne pouvait que compliquer les tractations. Devant les turbulences sociales inhabituelles dans le secteur public, le Premier ministre, Anders Fogh Rasmussen, a choisi d'anticiper les élections pour qu'elles précèdent l'ouverture des négociations. Une date plus tardive semblait risquée : une éventuelle intervention gouvernementale dans les négociations, imposée par la législation danoise du travail dès lors que les acteurs sont incapables de trouver un accord, aurait pu avoir un impact négatif et affaiblir politiquement le Premier ministre sanctionné par le vote des salariés du secteur public.

Au Danemark, les campagnes électorales durent trois semaines. Le Premier ministre Rasmussen a donc fixé la date des élections au 13 novembre 2007, élections qu'il a remportées pour la troisième fois consécutive. Durant la campagne, l'une de ses principales promesses portait sur « les réductions d'impôts et une protection sociale améliorée », ce qui laissait entendre que le gouvernement était en mesure de financer les deux. Cela n'a fait qu'attiser les demandes de fortes augmentations salariales de la part des salariés du secteur public. Les salariés faiblement rémunérés ont fait valoir qu'ils ne bénéficieraient pas des réductions d'impôts. A la place ils ont demandé une hausse salariale supérieure au pourcentage négocié plus tôt en 2007 dans le secteur privé – une demande sans précédent.

Une fois installé, le gouvernement a déclaré qu'il était impossible de satisfaire les revendications des salariés et il a exhorté les acteurs de la négociation à assumer leurs responsabilités. Mais les salariés ont revendiqué l'abandon du projet de réduction d'impôts s'il n'y avait pas de budget pour les augmentations salariales. En décembre 2007, le président du Conseil économique (Økonomisk Råd), Peter Birch Sørensen, a estimé de son côté que le Premier ministre, par sa politique financière expansive et ses promesses fiscales, portait lui-même la responsabilité de l'extraordinaire pression en faveur des hausses de salaires dans le secteur public.

### **Les partis d'opposition favorables aux hausses salariales**

Les partis non représentés au gouvernement, a **welfare-political majority** (?) comprenant les sociaux-démocrates (Socialdemokratiet), le parti populaire socialiste (Socialistisk Folkeparti, SF), la liste unifiée des groupes socialistes (Enhedslisten) et le parti populaire DF ont soutenu l'idée selon laquelle des budgets spécifiques devaient être réservés aux salariés faiblement rémunérés. Cela a suscité la frustration et la colère non seulement des employeurs mais aussi du camp syndical qui voyait menacée l'autonomie des acteurs sociaux.

Peu de temps après l'installation du nouveau gouvernement, le parti populaire a déclaré qu'il continuait de soutenir l'idée d'enveloppe réservée, mais que celle-ci devait être distribuée seulement après la conclusion des négociations collectives et quand s'ouvriraient les débats sur la nouvelle loi de budget. Le parti a émis une autre condition : si les négociations débouchaient sur un conflit majeur, l'enveloppe extraordinaire ne serait pas débloquée. Cette proposition a engendré plus de confusion que de clarification.

Le 18 décembre, le ministre des Finances a fini par répondre à la pression des sociaux-démocrates et du parti populaire en faveur d'une enveloppe supplémentaire de 5 milliards de couronnes à inscrire dans le budget de la négociation collective. Lykke Rasmussen a annoncé aux communes et aux régions qu'elles disposeraient en 2008, 2009 et 2010 de budgets leur permettant de revaloriser les salaires de 4 % au lieu de 3,2 %. Une hausse similaire était prévue pour les agents de l'Etat. De cette manière, le gouvernement augmenterait les ressources des communes affectées aux négociations collectives de 900 millions de couronnes pour les communes, de 300 millions pour les régions et de 500

millions pour l'Etat<sup>3</sup>, soit une hausse de 1,7 milliard de couronnes danoises en 2008 et durant les deux années suivantes. 5,1 millions seraient ainsi affectés aux augmentations salariales du secteur public pendant la durée de validité de la convention collective.

Les sociaux-démocrates se sont dits satisfaits de l'offre. D'autres étaient plus sceptiques. Après un rapide examen de la proposition, les négociateurs chefs ont estimé que, sur le fond, rien n'avait changé. Si l'augmentation était réelle durant la première année, les hausses ultérieures découleraient mécaniquement du système d'ajustement des salaires publics et privés. Ainsi, la clause de sauvegarde transformerait les 5,1 milliards de couronnes en 400 millions de gains réels. C'est ce que Dennis Kristensen a appelé « nourrir le chien avec sa propre queue ». Car quand les évolutions salariales du secteur public excèdent celles du privé, le système d'ajustement vient niveler les écarts : le mécanisme fonctionne dans les deux sens.

### **Menaces de grève**

Début décembre 2007, les plus grands syndicats ont annoncé qu'ils étaient prêts à faire grève s'ils n'obtenaient pas satisfaction sur les salaires. Les infirmières demandaient une augmentation progressive de leur salaire de 8 200 couronnes par mois (1 100 €) avant la fin de la convention collective en 2011. Plus de 80 % des infirmières organisées dans DSR ont déclaré qu'elles feraient grève le cas échéant et 63 % ont même menacé de chercher un autre emploi, comme travailleurs intérimaires par exemple, si elles n'obtenaient pas gain de cause.

Les autres grands syndicats ont demandé des augmentations similaires à DSR. Au total, les syndicats revendiquaient une somme de 33 milliards de couronnes (4,5 milliards d'euros) pour la période triennale de validité des conventions collectives ; c'était bien plus que les employeurs n'étaient prêts à accepter. A la veille des négociations trois positions divergentes se faisaient face qui peuvent être résumées ainsi.

- Le parti populaire DF a avancé en été 2007 la proposition de rajouter à l'enveloppe faisant l'objet de la négociation collective un budget séparé de 5 milliards de couronnes destiné aux salarié(e)s du secteur social et de la

---

<sup>3</sup>Respectivement 121, 40 et 67 millions d'euros.

santé, c'est-à-dire aux adhérent(e)s de FOA. FOA s'est dit d'accord avec cette revendication. Le syndicat réclame une augmentation salariale spécifique pour ces membres, victimes, à son avis, d'une évolution salariale très en retard sur celle d'autres groupes professionnels.

- Sous l'égide des infirmières, les syndicats regroupés dans KTO et dans le cartel de négociation de la santé se sont ralliés à l'idée d'un budget réservé mais qu'ils souhaitaient voir réparti équitablement entre les groupes professionnels, dans le respect des pratiques négociatrices habituelles. De ce fait, Dennis Kristensen, président à la fois de KTO et de FOA, a abandonné son mandat à la tête de KTO.
- Le gouvernement refusait d'augmenter l'enveloppe destinée aux augmentations des salaires en y ajoutant un budget réservé. Il faisait valoir que ni le Parlement, ni les partis politiques, ne devraient intervenir dans le processus de la négociation collective. Le ministre des Finances pensait avoir trouvé une solution de Salomon en proposant une amélioration significative des salaires pendant la première année de validité de la convention collective.

Un climat de pessimisme relatif régnait à la veille des négociations. Trois syndicats continuaient de se montrer intransigeants quant à l'augmentation de leurs salaires : FOA, les éducateurs(trices) organisés dans BUPL et les infirmières de DSR suivies par les plus petits syndicats du cartel de la santé.

### **Laborieuse ouverture des négociations**

Les premières rencontres entre les acteurs ont eu lieu pendant les trois derniers mois de 2007. Les vraies négociations devaient commencer en janvier 2008 pour se terminer, en principe, le 20 février. Dès les premières réunions il était manifeste que le thème des salaires et des augmentations salariales allait dominer les débats. Les discussions ont vite mené à une impasse dans la mesure où les employeurs de l'Etat, des communes et des régions ne pouvaient accepter les revendications salariales des syndicats.

En même temps, les sondages publiés dans des journaux indépendants montraient que la population danoise était plutôt favorable à un coup de pouce économique au secteur public. Les personnels de santé s'occupant des personnes âgées (FOA), leurs collègues dévoué(e)s aux enfants dans les garderies et jardins d'enfants

(BUPL) ou encore les infirmières dans les hôpitaux (DSR) bénéficient d'un taux de sympathie élevé. Selon un sentiment largement partagé, de faibles salaires auront pour conséquence une perte de compétence des salariés, les jeunes adultes risquant de bouder les institutions de formation professionnelle dédiées à ces métiers. Cet argument a souvent été avancé par FOA en particulier dont le secteur connaît une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En même temps la plupart des sondages montraient que, selon un avis majoritaire, le coup de pouce devait concerner de manière égale tous les personnels du secteur public – conformément au modèle danois des relations professionnelles.

Traditionnellement, l'Etat est le premier à conclure et le résultat de ses négociations fixe le cadre auquel se conformeront les communes et les régions. Si cette hiérarchie est restée inchangée, les acteurs, pour avancer, ont trouvé un système leur permettant d'alterner les niveaux de négociations, menées au niveau tantôt des syndicats, tantôt des cartels de négociation. Ainsi les employeurs pouvaient négocier sur des questions mineures, et signer des accords dits partiels, avec des syndicats, et négocier parallèlement avec le cartel KTO par exemple. Ce système était plus flexible et souple que le système hiérarchique *top-down*.

Ainsi plus de 60 syndicats (dont les 48 regroupés dans KTO) ont commencé à signer des accords partiels avec KL, Danske Regioner et les employeurs de l'Etat sur des questions concernant uniquement le niveau syndical. BUPL et DSR faisaient de même, mais pas FOA dont les membres – notamment dans le secteur des soins aux personnes âgées – restaient déterminés à faire grève en cas d'échec des négociations. Cette stratégie était mal ressentie par les autres syndicats qui se sont montrés de plus en plus préoccupés de la stratégie de cavalier seul de M. Kristensen.

### ***Des congés supplémentaires***

Au niveau du cartel, KTO a également signé des accords partiels avec KL et Danske Regioner. Parmi les résultats principaux figurent l'introduction de journées seniors, le partage du congé post-natal entre les pères et les mères, l'augmentation de journées d'absence pour soins donnés à un enfant malade, l'amélioration des conditions de travail comprenant une modeste indemnité pour les représentants syndicaux et des moyens supplémentaires pour le développement des compétences. L'introduction d'un congé post-natal de six semaines réservé

aux pères, est particulièrement importante. A l'ancien congé post-natal de douze semaines avec maintien intégral du salaire succède un nouveau schéma portant sur trois périodes de six semaines. La mère et le père ont droit à six semaines de congé chacun, tandis que la troisième tranche de six semaines peut être librement choisie par l'un ou l'autre. Les six semaines réservées au père sont perdues si ce dernier ne sollicite pas son congé. Ce nouveau schéma est considéré comme un pas dans la bonne direction sur la voie de l'égalité entre les sexes.

Les salariés plus âgés bénéficieront désormais de « journées seniors ». A l'âge de 60 ans, les personnels du secteur public ont droit à deux jours de congés payés supplémentaires par an et le contingent augmente avec l'âge : trois jours pour les salariés de 61 ans et quatre jours pour les seniors de 62 ans. Le droit aux journées seniors est acquis dès l'âge de 58 ans aux salariés affectés aux métiers pénibles, tels les personnels de santé, les éducateurs de la jeunesse, les agents du nettoyage. Les parents d'un enfant malade auront droit à un deuxième jour de congé rémunéré, au lieu d'un seul par enfant et par an.

### **Premier accord dans le secteur public d'Etat**

A l'aube du 18 février – et avec un retard d'une semaine – le cartel de négociation CFU et le ministre des Finances ont signé le premier accord sectoriel pour les agents de l'Etat. La tradition a ainsi été respectée, tout comme la coutume selon laquelle l'Etat n'est pas le secteur qui pose le plus de problèmes dans le renouvellement des négociations collectives. Cet « honneur » est réservé aux communes.

### **L'augmentation la plus élevée depuis 1987**

Le cadre économique, c'est-à-dire l'augmentation maximale comprenant tous les éléments de la rémunération – du salaire de base au montant de la pension, en passant par les congés payés et le droit d'absence pour soins, etc. – est fixé à 12,8 % répartis sur une durée de trois ans. La progression de 12,8 % se mesure par rapport à l'accord précédent. Il s'agit de la hausse la plus importante enregistrée par le secteur public depuis 1987 (note ?). L'accord inclut les chapitres les plus consensuels (« mous ») des accords partiels de KTO (voir *supra*) ainsi que, pour les syndicats de LO, l'augmentation des pensions professionnelles complémentaires de 12,5 % à 15 %, ce dernier pourcentage étant déjà atteint par les autres syndicats. L'accord a innové en affectant 0,2 % de l'enveloppe globale

à une prime de compensation pour l'absence de compléments de salaires (*fringe-benefits*) tels qu'ils existent dans le secteur privé. Cette compensation reste en dehors du système d'ajustement. La majeure partie de l'augmentation globale, 8,17 %, financera les augmentations générales et 1,5 % est destiné aux augmentations distribuées au niveau local. L'augmentation salariale atteint donc 9,67 % durant une période de trois ans. D'autres 2,2 % sont versés aux syndicats pour leurs propres négociations qui suivront immédiatement celles de l'accord global. Les négociateurs de CFU se sont déclarés satisfaits d'un « bon résultat ».

### ***Turbulences dans les communes***

Dès le lendemain, les négociateurs des communes, KTO et KL, ont tenté de trouver un accord dans le droit fil de la convention collective de l'Etat. KTO cherchait à porter l'augmentation globale à 13,1 %, arguant que les salaires des communes sont inférieurs de 1 % environ à ceux des agents de l'Etat. Le ministre des Finances avait pourtant affirmé que les 12,8 % ne pouvaient en aucun cas être dépassés. Les employeurs regroupés dans KL n'avaient d'autre choix que de rejeter la revendication et les acteurs quittaient la table des négociations sans résultat.

Un nouveau pas vers le conflit ouvert semblait ainsi franchi. FOA a quitté la table commune des négociations avec KTO, souhaitant négocier seul. Une semaine plus tard, le cartel de la santé déposait un premier préavis de grève, les négociations avec KL et Danske Regioner étant dans l'impasse. Les infirmières ont maintenu leur revendication de 15 % qui fut immédiatement rejetée.

Fin février, KTO et KL lançaient une deuxième tentative. Les négociations avaient désormais atteint le stade de la « guerre des symboles ». Aucune des parties ne pouvait céder sans perdre la face devant ses membres. Les économistes et négociateurs vivaient des moments difficiles en essayant de jongler avec les chiffres afin de les rendre plus acceptables. L'heure était pourtant à l'optimisme dans ce second round. On savait que la petite différence de 0,3 point de pourcentage ne pèserait guère dans le budget de 17 milliards à la disposition de KL. Mais elle aurait pour effet de souligner que les communes aux salaires plus faibles ne sont pas assimilables au secteur d'Etat mieux rémunéré.

Tout projet d'accord doit en principe être agréé par le ministre des Finances avant que KL ne puisse signer un accord. Normalement, c'est une formalité. Mais cette

fois-ci, le ministre a rejeté le projet d'accord dès qu'il lui a été soumis par KL. KL aurait certes pu ignorer ce refus, mais les communes sont actuellement dans une situation économique tendue à l'égard de l'Etat et des régions et ne peuvent se permettre des démarches « autonomes ».

Le 28 février au soir, au moment de la reprise des négociations, KL a refusé le projet d'accord et KTO a quitté la salle. Le ministre n'avait pas fait preuve du même pragmatisme que lors des négociations avec CFU et les syndicats lui reprochaient de manquer de sens des réalités. La poursuite des négociations devant le conciliateur public semblait probable et le risque d'un conflit ouvert imminent, avec, ironiquement, le ministre des Finances dans le rôle du premier coupable.

### **La troisième tentative était la bonne**

Les négociateurs se sont retrouvés le lendemain pour la troisième fois afin de trouver enfin une solution. Ils y sont parvenus dans la nuit du 1<sup>er</sup> mars.

L'accord reste dans le cadre fixé des 12,8 %, mais améliore légèrement le résultat pour les salariés par rapport aux propositions précédentes. Il ne donne pourtant pas satisfaction à la revendication de 13,1 % qui visait à combler le retard des communes : au sein du secteur public elles affichent un écart plus important par rapport à l'évolution salariale du secteur privé que ne le font les agents de l'Etat.

La nouvelle convention collective prévoit une augmentation générale des salaires de 7,53 % pour une période de trois ans, progression qui assure en elle-même une augmentation des salaires réels. S'y ajoutent les 4,5 % obtenues par les syndicats dans leurs propres négociations avec KL. 0,2 % viennent en sus, pour compenser l'absence de compléments de salaires (*fringe benefits*) généralement versés dans le secteur privé. Cette somme n'est pas affectée par le système d'ajustement. Une prime de congé particulière de 0,4 % a enfin été négociée, elle aussi destinée à rester en dehors ce système ce qui était décisif pour KTO.

Cet acquis fonde de fait la différence positive avec la convention collective des agents de l'Etat, dans laquelle seul 0,2 % est tenu en dehors du système d'ajustement. KTO qui a dû accepter le plafond de 12,8 % se targue ainsi d'une progression supplémentaire de 0,32 %, s'appuyant sur les calculs des économistes. Il n'en reste pas moins que l'addition des augmentations de salaires

et des autres acquis (conditions de travail notamment) restent dans le cadre des 12,8 %.

### **Lutte pour des symboles ?**

Il peut paraître futile de s'acharner sur quelques fractions de pourcentage pour arriver à un accord. Mais la question toute symbolique de savoir qui résiste le mieux et qui obtient le plus est politiquement importante. Pour chaque acteur, il s'agissait de planter des marqueurs permettant de prouver sans ambiguïté que l'on a obtenu à la fin ce que l'on avait réclamé au départ. 12,8 % représentaient un tel marqueur pour le camp patronal et 13,1 % pour KTO. En échange, les salariés des communes ont pu obtenir des améliorations dans le cadre de l'enveloppe globale de 12,8 %, réussissant en même temps de tenir la prime de congé supplémentaire en dehors du système d'ajustement, ce qui a rendu l'accord possible.

### **5 milliards de couronnes pour les secteurs à la traîne ?**

Les salariés ont-ils obtenus ce qu'ils demandaient ? Pour CFU et KTO la réponse est oui. Les cartels visaient une progression similaire à celle du secteur privé et ils y sont parvenus. L'augmentation salariale a été plus élevée que d'habitude ce qui réduira l'écart des salaires entre le secteur privé exposé à la concurrence et le secteur public. Les salaires du secteur privé ne peuvent jamais dépasser ceux du secteur public, mais leurs évolutions doivent être homogènes, ce que garantit le système d'ajustement qui rééquilibre la situation dans les deux sens.

Qu'en est-il alors du budget supplémentaire de 5 milliards de couronnes proposé par le parti populaire, soutenu plus tard par les sociaux-démocrates et auquel le gouvernement a toujours été opposé ? La vraie-fausse idée de génie du ministre des Finances d'une augmentation en trompe-l'œil n'avait aucune chance d'aboutir. Les avancées garanties durant la première année de validité de la convention collective auraient été nivelées pendant les deux années consécutives du fait du système d'ajustement. Cette péripétie a aussi mis en garde le monde politique contre toute tentation d'ingérence dans les négociations collectives. S'il ne veut pas porter dommage à la stabilité actuelle du système des relations professionnelles, il vaut mieux respecter l'autonomie d'acteurs professionnels solidement implantés.

La proposition avancée par les acteurs politiques toutefois n'a fait que souffler sur un feu déjà allumé. Les syndicats du cartel de la santé, les éducateurs(trices) de

BUPL et, surtout, les travailleurs sociaux et autres personnels de la santé de FOA avaient dès le départ revendiqué des augmentations substantielles qu'ils justifiaient par l'écart important – chiffré à 5 % – par rapport au secteur privé comme à celui public d'Etat. De ce fait, l'augmentation ne pouvait à leurs yeux se limiter à 12,8 % mais devait aussi compenser les évolutions plus lentes du passé. L'écart entre les secteurs rend en effet inopérant le système d'ajustement.

Certes, les niveaux des salaires diffèrent aussi en fonction des niveaux des qualifications : le juriste gagne plus que l'infirmière. Mais les infirmières font valoir que leurs salaires souffrent historiquement de la comparaison avec d'autres professions de niveau moyen occupées surtout par les hommes. Ces écarts ont aussi mis le feu aux poudres du côté de BUPL et FOA qui représentent des professions typiquement féminines. « Des salaires d'hommes pour les emplois de femmes » : tel était le slogan de M. Kristensen durant les négociations. L'ex-président de KTO toutefois ne s'est démis de son mandat et n'a quitté, en tant que président de FOA, les négociations menées par ce cartel qu'au moment où la question d'un fond extraordinaire spécifiquement réservé à ses membres était posée.

Début mars, FOA, BUPL et le cartel de la santé restent seuls en lice. Les négociations continuent devant le conciliateur public. Si aucun accord n'intervient, le conciliateur peut repousser un conflit ouvert deux fois de quinze jours ; la grève peut ensuite être déclenchée après un délai supplémentaire de cinq jours. Si ce scénario se réalise – il est en effet hautement improbable que les employeurs acceptent la revendication de 15 % – le gouvernement interviendra sans doute *in fine*, donnant force de loi à la dernière proposition de médiation du conciliateur. Il peut l'assortir d'autres améliorations ou changements soumis à l'approbation du Parlement. FOA, BUPL et le cartel de la santé trouveront-ils la formule magique pour faire plier les employeurs publics ?

*Article traduit de l'anglais par Adelheid Hege*