

# Allemagne

## Négociations dans la fonction publique : la grève la plus longue dans un paysage contractuel éclaté

*Adelheid HEGE*

**L**e 20 mars 2006, la grève dans la fonction publique allemande entre dans sa septième semaine : c'est la grève la plus longue menée dans le secteur depuis 80 ans. Le syndicat Ver.di, en association avec DBB-Tarifunion<sup>1</sup>, lutte pour la préservation de la semaine de 38,5 heures dans les communes et, dans les Länder, pour le retour à la convention collective unique des agents publics. Malgré la mobilisation initiale des grévistes, le conflit s'enlise. Il se déroule dans un paysage contractuel parcellisé, recomposé sous le double effet de la restructuration en profondeur du secteur après l'ouverture au privé et à la concurrence des grandes entreprises publiques (poste, chemins de fer, énergie, transports en commun ...) et de la situation tendue des budgets publics. La fonction publique suit aussi une tendance plus générale en ouvrant le débat sur la prolongation des horaires sans

compensation salariale, afin d'assainir la situation financière : dans l'industrie, les syndicats et leurs adhérents ont déjà consenti à ce type de concessions devant la menace de délocalisation des sites.

### **Une réforme historique de la convention collective sans adhésion des Länder**

La fonction publique est le plus grand employeur en Allemagne. 4,7 millions de salariés y travaillent dont 1,6 million ont un statut de fonctionnaire (graphique 1)<sup>2</sup>. Traditionnellement, les mêmes normes collectives s'appliquaient à toute la fonction publique, même si les négociations collectives menées sous l'égide de l'union tarifaire de l'Etat, des Länder et des communes ne couvraient directement que les agents non-fonctionnaires. Les fonctionnaires bénéficiaient indirectement des compromis signés par Ver.di et,

1. Le BB (deutscher Beamtenbund) est la représentation des fonctionnaires qui ne sont pas couverts par la négociation collective. BB-Tarifunion est une branche du BB qui représente les salariés non-fonctionnaires de la fonction publique. Il compte quelque 350 000 adhérents.
2. Parmi les agents non-fonctionnaires, on compte en 2004 2,2 millions d'employés et 0,6 million d'ouvriers.

## ALLEMAGNE

auparavant, par ÖTV<sup>1</sup>, qui étaient étendus par voie législative.

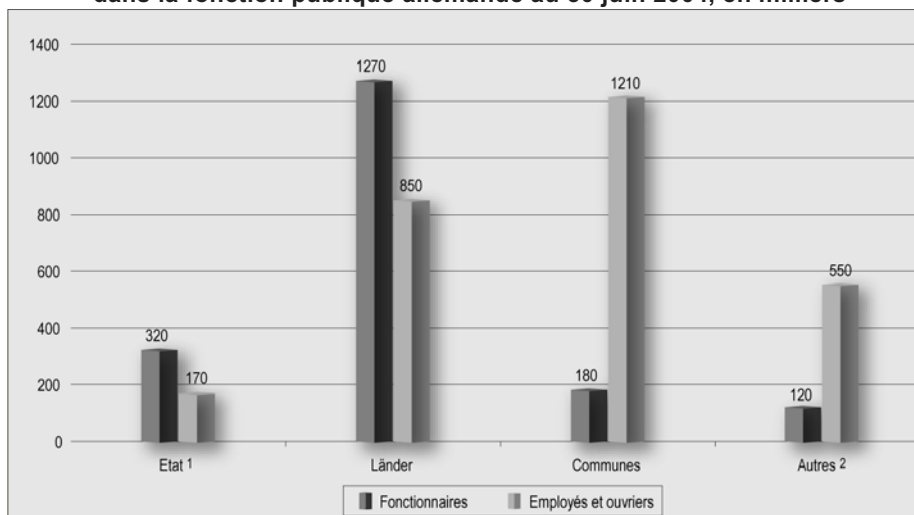
Cette situation change fondamentalement avec l'adoption d'une nouvelle convention collective cadre en 2005 (*Tarifvertrag öffentlicher Dienst, TVöD*). Elle se substitue au « BAT » (*Bundesangestelltentarifvertrag*), convention collective des ouvriers et employés de la fonction publique en vigueur depuis 1961<sup>2</sup>. La nouvelle convention collective bouleverse le système des rémunérations : une partie du salaire est liée aux performances (avec une montée en charge progressive) et les carrières des jeunes agents qualifiés sont revalorisées au détriment de celles de leurs aînés. La fonction publique entend ainsi attirer des salariés qualifiés séduits par les salaires supérieurs du secteur privé. Le BAT visait, lui, à valoriser l'ancienneté : les progressions salariales découlaient mécaniquement de l'ancienneté de service, de la situation familiale ainsi que du nombre des enfants. Alors même que les salariés plus âgés verront se détériorer leur situation dans la nouvelle grille, les fonctions de direction deviennent révocables au lieu d'être décernées une fois pour toutes à leurs titulaires. Les acquis garantis aux agents en service sont toutefois préservés. Les clauses de non-résiliation (*Unkündbarkeit*) des contrats de travail restent également valides pour les agents ouest-allemands qui ne peuvent plus être congédiés après 15 ans de service. En contrepartie, les primes de Noël et de congés payés ainsi que les compléments

pour heures supplémentaires sont réduits ; les horaires sont fortement flexibilisés. Un coefficient supplémentaire est introduit en bas de la grille salariale pour rémunérer les emplois peu qualifiés (dans les blanchisseries des hôpitaux, par exemple) qu'il s'agit de maintenir dans le giron des services publics.

L'union tarifaire de l'Etat, des Länder et des communes toutefois éclate lors des négociations sur le temps de travail. Les Länder qui font valoir une situation financière désastreuse<sup>3</sup> quittent la délégation patronale, de sorte que la nouvelle convention collective ne s'applique qu'aux 2,3 millions d'agents non-fonctionnaires de l'Etat et des communes. La rupture intervient quand TdL, l'association patronale des Länder (*Tarifgemeinschaft deutscher Länder*) dénonce unilatéralement des accords collectifs encore en vigueur. Cela permet dans un premier temps aux Länder de dévier des dispositions conventionnelles en matière d'horaires et de compléments salariaux pour les agents nouvellement embauchés ou dont les contrats subissent des modifications (promotions, mutations). Et cela autorisera plus tard les Länder à prolonger jusqu'à 42 heures par semaine la durée du travail de l'ensemble des salariés ouest-allemands sans compensation salariale. Au préalable, les Länder, sans unité entre eux, avaient déjà augmenté le temps de travail de leurs fonctionnaires. Ils entendaient aligner la situation des employés et ouvriers sur les nouveaux standards. Devant cette réécriture des ré-

- 
1. TV, fédération de la fonction publique et des transports affiliée au B était le plus grand membre fondateur de Ver.di, issue en 2001 de la fusion de cinq syndicats des services.
  2. Le BAT servait de convention collective de référence à de nombreuses entreprises non publiques, dans le secteur associatif par exemple.
  3. Les coûts salariaux pèsent plus lourd pour les Länder (40 % environ de leurs budgets) que pour le budget fédéral (*Handelsblatt*, 11 janvier 2006).

**Graphique 1. Effectifs employés dans la fonction publique allemande au 30 juin 2004, en milliers**



1. Avec forces armées

2. Services assimilés : Agence fédérale du Travail, Bundesbank, agences de protection sociale

Source : Statistisches Bundesamt, 2006.

gles négociées, les syndicats ont refusé la poursuite des négociations avec les employeurs des Länder.

#### ***Dans le nouveau labyrinthe des régimes horaires***

Dans la foulée de la métallurgie et dans un contexte de réduction généralisée du temps de travail, les horaires hebdomadaires de la fonction publique avaient été ramenés de 40 à 38,5 heures à la fin des années 1980. Ouvriers, employés et fonctionnaires travaillaient aux mêmes conditions horaires. Les nouveaux Länder ne s'étaient cependant pas alignés sur cette norme ; leurs agents travaillaient 40 heures par semaine. Mais la relative unité des durées du travail a définitivement volé en éclats au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective de la fonction publique en 2005 (TVöD). La fonction publique offre désormais un patchwork

d'horaires, avec des régimes différenciés non seulement d'un Land à l'autre, mais aussi à l'intérieur de collectifs de salariés travaillant côte à côte dans les mêmes entreprises et administrations.

La nouvelle convention collective de la fonction publique, TVöD, révisé les règles pour le temps de travail des employés et ouvriers de l'Etat et des communes. Elle vient unifier le régime des agents de l'Etat sur tout le territoire allemand, au moyen d'une prolongation du temps de travail de 38,5 heures à 39 heures pour les salariés ouest-allemands et d'une réduction d'une heure par semaine pour leurs collègues des nouveaux Länder. Le temps de travail des ouvriers et employés des communes reste – en principe – inchangé avec 38,5 heures hebdomadaires. Mais les syndicats ont dû consentir à une clause d'ouverture qui permet aux communes de négocier une

## ALLEMAGNE

hausse de la durée du travail jusqu'à 40 heures au niveau des Länder.

Les fonctionnaires de l'Etat ont, eux, subi deux vagues de prolongation des horaires, portés à 40 heures en 2004 et à 41 heures en mars 2006<sup>1</sup>. La fixation des régimes horaires des fonctionnaires des Länder relève désormais de la compétence des acteurs politiques à ce niveau, qui procèdent à des arbitrages diversifiés : ainsi, à l'heure actuelle, les fonctionnaires travaillent 40 heures par semaine en Basse-Saxe, 41 heures au Bade-Wurtemberg et en Rhénanie du Nord-Westphalie, 42 heures en Bavière ou en Hesse ...

Les employés et ouvriers des Länder sont sans convention collective depuis 2004. Le régime des 38,5 heures continue toutefois de s'appliquer aux salariés anciens. Lors de nouvelles embauches, de renouvellements de CDD ou encore de mutations et de promotions, les horaires hebdomadaires sont souvent prolongés – jusqu'à 42 heures par semaine par exemple en Bavière<sup>2</sup>. Ces prolongations peuvent concerner des effectifs relativement consistants, surtout dans les structures sollicitant beaucoup de CDD, comme les universités.

Au moment de la signature du TVöD, Ver.di avait récolté les louanges de la classe politique et économique pour avoir su mener dans ses propres rangs le débat sur une réforme qui pourtant lésait les intérêts de certains de ses mandants. La réévaluation salariale fixée par la convention collective était également relativement

modeste, les salariés se contentant de primes forfaitaires pendant une durée de trois ans, au lieu d'une augmentation en pourcentage du salaire. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, la situation sociale ne s'en est pas moins fortement complexifiée ce qui n'est pas sans fragiliser la position de Ver.di : les Länder se tiennent à l'écart de la convention collective, certains (Berlin, la Hesse) quittant même le giron de l'association patronale TdL, d'autres menaçant de le faire ; les communes sont susceptibles de demander la négociation d'une clause d'ouverture sur les horaires pour dépasser le régime des 38,5 heures ; et une clause de privilège (*Mehrbegünstigungsklausel*) inscrite dans le TVöD prévoit l'extension immédiate aux communes et à la fonction publique d'Etat de toute disposition négociée entre les Länder et Ver.di en matière d'horaires et de primes dès lors qu'elle est plus favorable aux employeurs. Si la différenciation des normes sociales au sein de la fonction publique se limite actuellement aux horaires et aux compléments salariaux, la réforme du système fédéral actuellement en chantier (*Föderalismusreform*) pourrait aussi à terme décentraliser au niveau des Länder la négociation sur les salaires.

---

### Une mobilisation sur plusieurs fronts

Immédiatement après la signature de la convention collective de la fonction publique, TVöD, Ver.di a réclamé son extension aux Länder. Des grèves d'avertis-

---

1. Simultanément, les primes de Noël des fonctionnaires d'Etat ont été réduites de 60 % à 30 % d'un salaire mensuel. Ces mesures sont inscrites dans l'accord de grande coalition de novembre 2005 dans lequel les acteurs s'engagent à réduire les dépenses de l'administration publique fédérale d'un milliard d'euros par an.

2. Mais la semaine de 38,5 heures reste en vigueur pour les nouveaux embauchés dans le Schleswig-Holstein.

sement sont censées appuyer cette revendication. Les négociateurs des Länder toutefois opposent un non catégorique à cette demande : ils jugent insuffisantes les possibilités de prolongation des horaires dans le cadre du TVöD qui ne leur laisse pas non plus la marge d'autonomie souhaitée pour réduire les primes de Noël et de congés payés. Le coût de la réforme de la grille salariale est enfin estimé trop élevé. Toute hypothèse de retour à la semaine de 38,5 heures est résolument rejetée.

Les préparatifs de grève entrent dans une nouvelle phase quand les associations régionales des employeurs des communes (Kommunale Arbeitgeberverbände, KAV) de trois Länder – Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe et Hambourg – dénoncent le volet « temps de travail » de la nouvelle convention collective afin d'obtenir, *via* une clause d'ouverture, la prolongation des horaires de 38,5 à 40 heures sans compensation salariale. Ver.di appelle ses adhérents au référendum sur une grève susceptible d'être menée à deux niveaux, avec deux objectifs revendicatifs distincts : dans les communes, il s'agit de défendre les 38,5 heures du TVöD ; au niveau régional, les syndicats cherchent à étendre le champ d'application du TVöD aux salariés des Länder. Les négociations se mènent face à des interlocuteurs patronaux distincts : sur le premier front de la mobilisation, les syndicats rencontrent les associations des employeurs communaux, et sur le deuxième, TdL, la représentation collective des employeurs de la fonction publique régionale. Ver.di et la DBB-Tarifunion comptent tout particu-

lièrement sur la mobilisation des agents communaux – éboueurs, puéricultrices, personnels des hôpitaux municipaux – à la visibilité sociale supérieure à celle des agents des Länder employés souvent dans des administrations sans contact direct avec le public. L'éclatement des structures conventionnelles tout comme la privatisation des services les privent de leurs bataillons autrefois les plus combattifs (transports ...) ce qui interdit d'envisager l'organisation de la grève à une large échelle.

Près de 95 % des syndicalistes consultés dans les communes et les Länder se prononcent en faveur d'une grève illimitée qui débute en février dans les communes et qui impliquera jusqu'à onze Länder. Quelques dizaines de milliers de salariés participent quotidiennement à la grève<sup>1</sup>. L'exaspération est largement partagée. D'un côté, la modération salariale a conduit à une baisse des salaires réels de quelque 3 % au cours des dix dernières années et mis le secteur public à la traîne du secteur privé (graphique 2). D'un autre côté, les concessions en matière de primes, de flexibilité et parfois de prolongation des horaires acceptées dans le cadre du TVöD comme la réduction des effectifs ont tendu l'organisation du travail. Les syndicats et leurs bases récusent l'argument selon lequel il ne s'agirait que « de travailler 18 minutes de plus par jour ». Ils font valoir que le retour aux 40 heures correspond à une baisse de salaires de 4 % et met en péril quelque 250 000 emplois. Les salarié(e)s à temps partiel dont le salaire horaire serait révisé à la baisse seraient tout particulièrement pénalisé(e)s par une hausse des horaires.

---

1. Ils étaient plus de 300 000 lors de la dernière grève nationale dans la fonction publique, en 1992.

## ALLEMAGNE

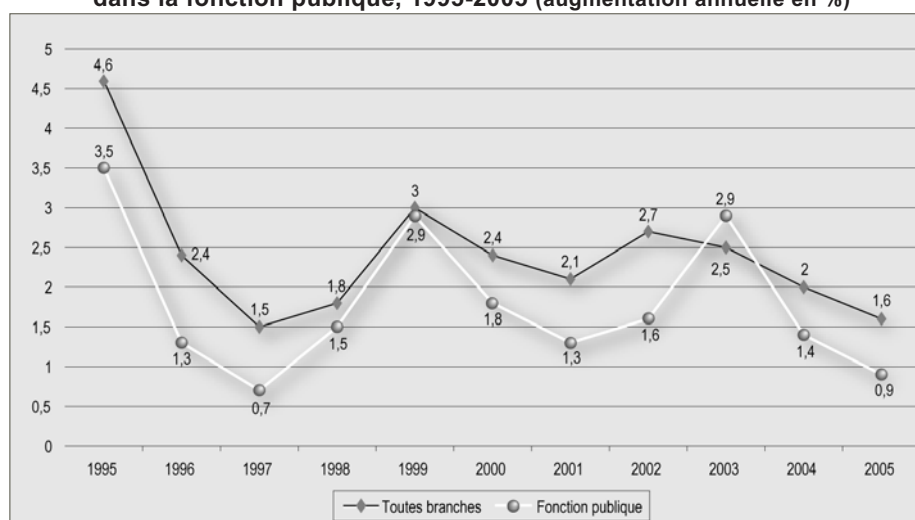
Ver.di reste inflexible devant des scénarios évoqués par certains ministre-présidents de Länder à la veille d'élections régionales selon lesquels une compensation salariale partielle pourrait être concédée en échange de l'augmentation des horaires. « La hausse des horaires agit directement sur la hausse du chômage », réplique le président de Ver.di, Frank Bsirske.

### Des résultats en deçà des attentes

Les grévistes de Hambourg manifestent un faible enthousiasme pour approu-

ver, à 42 % seulement<sup>1</sup>, un premier compromis trouvé début mars et qui prévoit pour les agents municipaux des horaires variables, échelonnés entre 38 et 40 heures, en fonction de l'âge, de la situation familiale et de la classification. Les salariés qualifiés travailleront plus longtemps que leurs collègues en bas de l'échelle salariale<sup>2</sup>. La durée moyenne s'élève à 38,8 heures par semaine. L'accord stipule que l'effet de la prolongation des horaires sur l'évolution des effectifs doit être neutre. Le compromis de Hambourg est vivement critiqué pour le retour en arrière que

Graphique 2. Evolution des salaires conventionnels dans la fonction publique, 1995-2005 (augmentation annuelle en %)



Source : WSI.

1. Les statuts de Ver.di prescrivent un référendum préalable à la grève auprès des adhérents éventuellement impliqués dans un conflit collectif. Un vote favorable de 75 % est requis pour déclencher la grève. Pour y mettre fin, un nouveau vote doit être organisé qui doit recueillir 25 % au moins des voix.
2. Qui travaillent eux-mêmes sous des régimes différents selon l'âge et la situation familiale. Ainsi, à Hambourg, la durée du travail hebdomadaire des salariés peu qualifiés est désormais de 38 heures dès lors qu'ils ont 50 ans et plus ; elle est de 38,5 heures pour les agents plus jeunes ayant des enfants de moins de 12 ans et de 39 heures pour les autres salariés classés dans les coefficients inférieurs. Ces différences individuelles sont compensées dans le cadre de comptes épargne temps et n'affectent pas la durée journalière du travail.

représente la différenciation liée aux critères d'âge et de statut familial. Les représentants de TdL (fonction publique régionale) refusent de reprendre à leur compte tout compromis inférieur à 40 heures. Les salariés de leur côté acceptent à contrecœur que les écarts d'horaires introduisent un élément de distinction entre des collègues de travail affectés à des tâches identiques.

L'accord conclu le 15 mars entre Ver.di et les employeurs communaux de Basse-Saxe procède également à la différenciation des horaires, mais des principes différents sont retenus. La durée du travail hebdomadaire moyenne des quelque 140 000 agents municipaux est fixée à 39 heures, mais elle est maintenue à 38,5 heures pour les salariés dans les métiers physiquement durs (éboueurs, personnels hospitaliers), qui représentent environ la moitié des effectifs. Une prolongation supplémentaire des horaires est obtenue par la transformation en jours ouvrés de journées auparavant chômées (les 24 et 31 décembre) et par l'obligation faite aux salariés de consacrer jusqu'à trois journées non rémunérées par an à la formation professionnelle continue.

La détermination initiale des grévistes et les caisses de grève bien remplies de Ver.di ont joué un rôle dans les accords signés au niveau des communes fondés sur des concessions des deux parties. La combativité des salariés avait aussi avivé les tensions au sein de la TdL dans laquelle cohabitent des Länder à majorité sociale-démocrate et chrétienne-démocrate. L'intransigeance du président de la délégation patronale des Länder, Hartmut Möllring (CDU) avait été vertement critiquée par certains négociateurs

sociaux-démocrates qui prenaient leurs distances avec une stratégie de négociation visant l'assainissement des caisses publiques par la course à la baisse des salaires, et recherchant l'humiliation des syndicats. Du côté du SPD, la proposition d'un arbitrage était avancé.

Mais une tentative d'arbitrage va échouer dans la sixième semaine de grève dans le Bade-Wurtemberg, troisième Land à vouloir introduire la semaine de 40 heures pour ses agents municipaux. La TdL de son côté n'opère aucune ouverture. Elle risquerait d'entraîner la désaffiliation d'autres Länder, après le départ de Berlin et de la Hesse. Simultanément, les sondages révèlent une certaine lassitude de la population à l'égard de la grève dans la fonction publique. En mars, 36 % seulement des personnes interrogées affirment approuver la grève. Elles sont 47 % dans la fonction publique. 56 % des syndiqués continuent de la soutenir, contre 66 % un mois plus tôt. La frustration devant l'absence de résultats tangibles se fait sentir et, du fait aussi des sacrifices salariaux, la mobilisation est en recul. La direction de Ver.di reconnaît devoir infléchir sa stratégie de grève.

---

### **Syndicats des personnels hospitaliers contre syndicat des médecins ?**

Le bras de fer simultanément engagé entre les employeurs des Länder organisés dans la TdL et le syndicat des médecins Marburger Bund<sup>1</sup> produit aussi des vagues dans les négociations de la fonction publique. Ver.di et DBB-Tarifunion reprochent à la TdL de chercher à diviser les personnels hospitaliers en proposant aux médecins une revalorisation de leurs

---

1. Voir l'article de Patrick Hassenteufel dans ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*.



## ALLEMAGNE

salaires refusée aux autres personnels qui risquent au contraire de voir leurs horaires prolongés et leur prime de Noël réduite. Les relations entre Ver.di et le Marburger Bund sont tendues depuis que les médecins mènent les négociations collectives pour leur propre compte. Le Marburger Bund a quitté en 2005 la délégation de négociation sur la réforme du système salarial de la fonction publique. Selon le MB, les intérêts des médecins sont insuffisamment pris en compte à l'intérieur de Ver.di qui, dans les hôpitaux, représente surtout les personnels soignants.

---

### Impasse ?

Fin mars, le conflit de la fonction publique n'est tranché ni dans les commu-

nes du Bade-Wurtemberg, ni dans les onze Länder affiliés à la TdL. Sa durée inhabituelle avait avivé les attentes des grévistes, avant que celles-ci ne soient frustrées par le caractère partiel et relativement modeste des résultats, là où ils étaient au rendez-vous. Ver.di s'était engagé dans la bataille pour défendre pied à pied les acquis négociés antérieurement tout comme le principe de leur universalité. A cette date, ni le mécontentement de ses membres, ni le poids social du grand syndicat des services fondé sur plus de deux millions d'adhérents n'avait pu inverser la tendance lourde à la banalisation de la hausse des horaires comme à la différenciation des normes collectives.

### Sources :

*Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Der Spiegel*