Allemagne

Succès syndical pour le renouvellement de la convention collective de la fonction publique

Udo REHFELDT

Après plus de trois mois de négociations accompagnées de grèves d'avertissement, les syndicats et les organisations d'employeurs de la fonction publique fédérale et des municipalités allemandes ont signé le 31 mars 2008 une convention collective qui contient des augmentations significatives des salaires, compensées partiellement par des hausses du temps de travail hebdomadaire. Après de longues années de pertes de salaire réel cette convention collective confirme, après celle de la sidérurgie de février 2008, l'amorce d'une inversion de cette tendance en Allemagne.

ne configuration comple e

Les négociations pour le renouvellement de la négociation collective de la fonction publique fédérale et des municipalités ont débuté en janvier 2008. Environ 2 millions de salariés (employés et ouvriers) ont été concernés par le renouvellement de cette convention : 1,9 million dans les municipalités et les entreprises qui en dépendent, 170 000 dans la fonction publique fédérale. Les traitements de la catégorie des fonctionnaires, catégorie minoritaire dans la fonction publique et très minoritaire dans les municipalités, ne dépendent pas de la négociation collective, mais de décisions publiques (même si ces dernières tiennent généralement compte de ses résultats).

La négociation collective dans le secteur public est devenue très complexe, depuis que les *Länder* (avec 900 000 salariés) ont quitté en 2005 l'union tarifaire de négociation pour l'ensemble de la fonction publique, pour négocier leur propre convention collective en 2006, dont la partie salariale reste en vigueur jusqu'à fin 2008. Deux *Länder* (Berlin et Hesse) avaient déjà auparavant quitté l'association des employeurs des *Länder*. En ce qui concerne l'Etat fédéral et les municipalités, un nouveau cadre légal a été créé en 2005. Il n'a pas seulement unifié les conventions autrefois séparées des ouvriers et des employés, mais a aussi aboli le système des augmentations en fonction de l'ancienneté pour le remplacer par un dispositif de primes en fonction des performances [1]. Ce nouveau cadre a

1. *Cf.* Adelheid Hege, « Allemagne : négociations dans la fonction publique : la grève la plus longue dans un paysage contractuel éclaté », *Chronique internationale de l'IRES*, , mars 2006.

été partiellement étendu aux *Länder* en 2006.

Lors de la renégociation de la convention collective des municipalités et de l'Etat fédéral, la délégation syndicale a été formée conjointement par trois fédérations affiliées à la confédération DGB, en l'occurrence le syndicat unifié des services Ver.di, le syndicat des enseignants GEW et le syndicat des policiers GdP, et aussi, pour la première fois, par des représentants de la confédération autonome concurrente, le DBB (Confédération allemande des fonctionnaires) [1]. Le DBB syndique essentiellement des fonctionnaires, mais participe traditionnellement sous le nom de DBB-Tarifunion, à la négociation collective pour les catégories des ouvriers et des employés. Cette fois-ci, la négociation a été menée sur la base de revendications communes et le DBB a également participé activement à la coordination des grèves d'avertissement qui ont été programmées sur une base sectorielle tournante.

Les revendications syndicales et l'offre des employeurs

Les syndicats ont demandé une augmentation de 8 %, avec un paiement forfaitaire minimum de 200 € qui permettrait aux catégories inférieures d'obtenir un pourcentage plus élevé [2]. Cette revendication devait compenser les pertes de salaires réels consentis dans les dernières années, communes à l'ensemble des branches. Selon l'Office fédéral de la statistique, les salaires avaient augmenté seulement de 1,4 % en 2007, mais les prix de 2,2 %. Les revendications étaient aussi destinées à compenser le décrochage particulier du secteur public, conséquence de la réforme du système de rémunération de 2005. Selon des experts, le changement du système de rémunération avait entraîné des pertes de salaire jusqu'à 20 % pour certaines catégories de salariés.

Les syndicats ont obtenu un soutien explicite du parti social-démocrate, y compris des ministres sociaux-démocrates de la grande coalition, notamment du ministre du Travail, Olaf Scholz, et même du ministre des Finances, Peer Steinbrück. Ce dernier a rédigé un document, adopté par le SPD en janvier 2008, dans un contexte de campagne électorale régionale, qui déplorait la faiblesse de la demande des ménages, en notant que « jamais encore dans l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, l'évolution des salaires n'a été aussi faible sur une si longue période ».

De façon remarquée, le coordinateur des employeurs, le ministre fédéral de l'Intérieur, Wolfgang Schäuble (CDU), s'est initialement abstenu de toute déclaration publique avant le début des négociations. Cette retenue peut s'expliquer par le fait que seulement 160 000 salariés sur les 2 millions concernés par la négociation travaillent dans la fonction publique fédérale. Leurs salaires ne pesaient que très faiblement (pour moins de 10 %) dans le budget fédéral. La marge de man-

1. Un syndicat autonome de médecins hospitaliers, le Marburger Bund, a mené des négociations séparées pour cette catégorie de salariés.
2. En principe, les syndicats préfèrent les augmentations en pourcentage, avec pour argument que les paiements forfaitaires ne sont valables que pour la durée de la convention collective et n'entrent pas dans le calcul des augmentations ultérieures. On peut aussi penser qu'ils ne souhaitent pas trop aplatir les écarts de rémunération.

œuvre du ministre dans la négociation était donc relativement grande.

Tout autre était la situation des municipalités, déjà fortement endettées, pour qui les salaires représentent plus d'un quart des budgets. La situation la plus critique était celle des 700 hôpitaux municipaux (avec 400 000 salariés), qui n'ont aucune possibilité de répercuter les augmentations salariales sur leurs prix, en raison de la loi fédérale de réforme de la santé. Cette loi leur interdit d'augmenter les budgets plus fortement que les revenus des assurés, ce qui correspond à une augmentation maximale de 0,64 % pour 2008. De plus, la loi oblige les hôpitaux à diminuer la facturation des prestations pour l'assurance maladie de 0,5 % par an. En conséquence, l'Association des hôpitaux allemands DGK (Deutsche Krankenhausgesellschaft) avait demandé de trouver une solution différente pour ce secteur ou de modifier la loi. Sinon, de plus en plus d'hôpitaux quitteraient l'association des employeurs communaux VKA (Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände).

En raison de divergences internes, les employeurs ont d'abord renoncé à présenter une offre aux syndicats. Finalement, ils ont proposé une augmentation de 5 % en trois étapes sur deux ans ; 1 % serait réservé aux primes de performances. Les syndicats ont rejeté cette augmentation des primes de performances tant qu'il n'y a pas un contrôle scientifique des critères d'évaluation.

Nouvelle offensive des employeurs sur le temps de travail

En même temps, les employeurs ont demandé l'augmentation du temps de travail hebdomadaire à 40 heures. Cette durée existait déjà dans les municipalités de l'Allemagne de l'Est. En revanche elle était encore de 38,5 heures dans les municipalités de l'Ouest et de 39 heures dans la fonction publique fédérale. Selon les calculs de Ver.di et du DBB, cette proposition aurait traduit une régression. Elle n'aurait correspondu qu'à une augmentation de 2,5 % pour 2008 et de 0,4 % pour 2009, alors que l'augmentation du temps de travail aurait correspondu à une diminution salariale de fait de 3,7 %. Globalement, cela aurait eu pour effet une baisse nette des rémunérations.

Pour Ver.di, accepter une prolongation du temps de travail était politiquement inacceptable [1]. Depuis 2004, le syndicat est confronté à une offensive des employeurs publics sur ce thème [2]. Pour les fonctionnaires d'Etat, la semaine des 40 heures a déjà été introduite en 2004 par décision gouvernementale ; les fonctionnaires de certains *Länder* sont même allés plus loin. En 2005, Ver.di avait réussi à repousser la demande de municipalités d'introduire la semaine de 40 heures, mais avait dû accepter une clause d'ouverture dans la convention collective dont les municipalités du Bade-Wurtemberg, de la Basse-Saxe et de Hambourg avaient essayé de faire usage en 2006. Après un conflit dur et long, Ver.di avait pu limiter

1. Sur les difficultés de Ver.di dans ses rapports avec les salariés, *cf.* les articles de Markus Kahmann, « Allemagne : la fusion comme moyen de renouveau syndical ? L'exemple de Ver.di. » et Udo Rehfeldt, « Allemagne : le syndicalisme allemand après les congrès de Ver.di et de l'IG Metall. », dans *Chronique internationale de l'IRES*, n °110, mars 2008.
2. *Cf.* Adelheid Hege, *op. cit.*

cette augmentation à 39 heures dans le Bade-Wurtemberg.

En février 2008, les syndicats se sont de nouveau préparés à un durcissement du conflit et ont décrété une série de grèves d'avertissements par roulement dans une large gamme de secteurs, notamment dans les hôpitaux, les crèches, les aéroports, les transports publics municipaux, chez les éboueurs etc. Fin février, les employeurs ont pris acte de ce durcissement et ont de leur côté dénoncé la convention collective sur le temps de travail, puis ont fait appel à une conciliation.

Pendant la durée de la conciliation, les grèves sont suspendues. Par un effet de calendrier, la procédure de cette conciliation était particulièrement favorable aux employeurs en 2008. En effet, si la commission de conciliation est composée de 24 représentants nommés de façon paritaire par les syndicats et les employeurs, la présidence alterne d'une année à l'autre en fonction d'une règle préalablement consentie. En 2008, la présidence revenait au représentant des employeurs, l'ancien Premier ministre du Bade-Wurtemberg, Lothar Späth (CDU).

Späth a alors élaboré une proposition de conciliation, qui a été adoptée le 27 mars par l'ensemble des représentants des employeurs contre les voix des représentants des salariés. Elle prévoyait une première augmentation de 4 % en avril 2008 et une seconde augmentation de 2 % en janvier 2009. En outre, deux sommes forfaitaires de 450 € seraient payées et le budget des primes de performances serait augmenté. L'ensemble des ces paiements correspondrait à une augmentation de 8 %. En contrepartie, le temps de travail dans la fonction publique fédérale et les municipalités de l'Ouest serait relevé à 39,5 heures.

Les syndicats ont immédiatement rejeté cette proposition. Ver.di a alors programmé la procédure de vote auprès des adhérents en vue d'un mouvement de grève prévu pour le 12 avril [1].

Le compromis final

Les négociations ont cependant repris et, à la surprise générale, trois jours plus tard seulement, le 30 mars 2008, employeurs et syndicats se sont mis d'accord sur un compromis. La nouvelle convention collective, d'une durée de deux ans, prévoit une augmentation de 3,1 % en 2008 et une augmentation de 2,8 % en janvier 2009. Une compensation rétrospective de 50 € sera payée à l'ensemble des salariés et une augmentation forfaitaire de 225 € aux catégories inférieures et moyennes de la grille salariale. L'ensemble correspond à une augmentation de 8 % sur deux ans, mais un peu moins pour les salariés de l'Est, pour qui les augmentations ont été légèrement décalées. L'augmentation du budget pour les primes de performance a disparu. En contrepartie, le temps de travail dans les municipalités de l'Ouest sera augmenté à 39 heures. En raison de la situation financière particulière des hôpitaux, il y aura des augmentations moindres : 1,6 % seulement en 2008, puis 4,3 % en 2009, mais sans la deuxième augmentation forfaitaire de 225 €. En revanche, il n'y aura pas d'augmentation du temps de travail dans

1. Selon les règles internes des syndicats, des grèves d'avertissement peuvent être déclenchées sans consultation des adhérents. En revanche, avant de déclencher une grève véritable, la direction du syndicat doit organiser un vote et obtenir au moins 75 % des voix.

les hôpitaux. Les augmentations salariales moindres ne s'appliquent pas aux hôpitaux du Bade-Wurtemberg, qui appliquent actuellement les 39 heures hebdomadaires.

Pour les syndicats, et notamment Ver.di, cet accord constitue un grand succès. Le syndicat a imposé une grande partie de ses revendications salariales et il n'a fait que des concessions marginales sur le temps du travail. Ces concessions ont même été présentées sous un aspect plus favorable, comme une contribution à une nouvelle harmonisation des situations très diverses dans la fonction publique. Une poursuite de la grève aurait-elle permis un résultat encore meilleur ? La question a été posée mais le président de Ver.di, Frank Bsirske, a répondu par la négative, car la situation sur le plan du temps de travail était trop hétérogène et la disposition des salariés à soutenir une grande grève pour la sauvegarde de la réduction du temps de travail n'était pas assurée dans l'ensemble des secteurs. Bien que le syndicat n'y soit pas contraint statutairement (puisqu'il n'y avait pas de grève véritable), Ver.di a organisé une consultation des adhérents pour connaître leur opinion sur le résultat. Il s'agit d'une innovation en matière de démocratie interne. Les adhérents ont majoritairement conforté la stratégie de la direction.

En revanche, l'accord pose beaucoup de problèmes aux municipalités. Un certain nombre d'associations régionales d'employeurs de l'Est se sont d'ailleurs abstenues lors de l'adoption de l'accord par la confédération nationale des employeurs municipaux. Les municipalités contestent surtout le paiement rétroactif de 70 € qui entrera dans le calcul des augmentations futures. Pour elles, cette augmentation va à l'encontre des objectifs de la réforme de 2005, de ne pas écraser la hiérarchie des salaires. Cette augmentation privilégie de nouveau les catégories inférieures qui seront alors mieux payées que les mêmes catégories dans le secteur privé. Certaines municipalités menacent d'ores et déjà d'externaliser les activités peu qualifiées. D'autres projettent de ne pas appliquer l'accord. Cette dernière solution s'avère cependant juridiquement difficile, car pour ne pas appliquer une convention collective, il faut avoir quitté l'association patronale avant la signature de l'accord. Quant aux hôpitaux, bien que favorisés par des clauses sectorielles de l'accord, ils ont réitéré leur demande de modification du cadre légal, de façon à pouvoir répercuter les surcoûts salariaux par une augmentation de la facturation.

Les réponses diffèrent en ce qui concerne les effets macroéconomiques de l'accord. Les instituts économiques proches du patronat déplorent l'augmentation des coûts, alors que l'institut IMK, proche des syndicats, applaudit à la contribution au développement de la demande et à l'amélioration de la conjoncture. A terme, les municipalités pourraient aussi profiter de cette embellie, car elle leur apportera plus de ressources fiscales. Les dernières informations statistiques révèlent d'ailleurs que le secteur public, municipalités comprises, est déjà en train d'inverser la courbe de l'endettement.

La brèche ouverte à des stratégies syndicales gagnantes ?

Depuis l'accord dans la fonction publique, deux autres conventions collectives de branche ont été signées qui confirment les succès salariaux de l'IG Metall et de Ver.di du début de l'année 2008.

La nouvelle convention collective de la chimie

Le 16 avril 2008, le syndicat Mines-Chimie-Energie IG BCE (Bergbau-Chemie-Energie) et la fédération des employeurs de la chimie BAVC (Bundesarbeitgeberverband Chemie) ont signé une nouvelle convention collective pour la chimie. Fidèle à la tradition des relations professionnelles pacifiques du secteur, l'accord a été obtenu après des négociations très courtes et sans recours ou menace de recours à la grève. Le syndicat avait initialement réclamé une hausse salariale de 7 % pour 2008. L'ancienne convention collective signée en mars 2007 comportait une hausse de 3,6 % et une prime conjoncturelle forfaitaire de 0,7 % [1]. Il s'agissait déjà d'un succès important, relativement au passé et aux autres secteurs, même s'il correspondait à la santé économique exceptionnelle de l'industrie de la chimie allemande. L'IG BCE comptait en 2008 dépasser ce résultat et a effectivement obtenu satisfaction.

La nouvelle convention collective a une durée de 25 mois, avec une augmentation de 4,4 % et une prime forfaitaire de 0,5 % en 2008 ainsi qu'une augmentation supplémentaire de 3,3 % en 2009. La convention collective contient également une partie appelée « Temps de travail tout au long de la vie et démographie » (*Lebensarbeitszeit und Demografie*). Cette partie prévoit à partir de 2010 la mise en place obligatoire d'un « fonds démographique » dans chaque entreprise, alimenté à hauteur de 300 € par salarié. Cela correspond à une augmentation annuelle supplémentaire de 0,8 %. L'utilisation de ce fonds dépend d'un accord entre employeur et conseil d'entreprise. Plusieurs options sont formulées. La principale raison d'être de ce fonds est d'augmenter les salaires des salariés qui ont demandé une retraite anticipée partielle. D'autres options sont cependant également possibles, notamment l'alimentation d'un compte épargne temps à long terme, l'amélioration des retraites complémentaires d'entreprise ou la mise en place d'une protection contre l'incapacité professionnelle.

Cette partie de l'accord constitue une réponse contractuelle au changement de la législation sur les retraites anticipées partielles (*Altersteilzeit*, « temps partiel vieillesse »). Actuellement, les salariés âgés peuvent opter pour une retraite anticipée partielle jusqu'à une durée de six ans. La répartition du temps partiel peut être organisée de façon à travailler à temps plein pendant la moitié de la période, puis de partir en préretraite. Dans la chimie, les salariés gagnent jusqu'à 90 % du salaire à temps plein pendant toute cette période temps. L'Agence fédérale pour l'emploi rembourse à l'entreprise 20 % du salaire, à condition que l'entreprise procède à une nouvelle embauche pour remplacer le salarié parti à la retraite. Or, selon la législation actuelle, cette possibilité expirera fin 2009. Pour cette raison, l'IG BCE, mais aussi l'IG Metall ont revendiqué soit une modification de la loi, soit son remplacement par des mesures conventionnelles. La solution adoptée par la chimie servira probablement de modèle pour les négociations

1. *Cf.* Adelheid Hege, « Allemagne : renouvellement des conventions collectives sur fond de reprise et d'inégalités salariales croissantes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 106, mai 2007, pp .5-7.

sur le même thème qui auront lieu dans le secteur de la métallurgie.

Accord à la Poste

Le 1er mai, Ver.di et la Poste ont également réussi à se mettre d'accord pour le renouvellement de la convention collective de cette entreprise. Ici, la négociation était plus difficile et accompagnée de grèves d'avertissement. Juste avant l'accord, le syndicat avait organisé un référendum auprès de ses adhérents pour déclencher une grève dans les règles. 93 % des adhérents se sont alors déclarés en faveur d'une grève. La nouvelle convention a une durée de 26 mois et prévoit une augmentation de 4,0 % en 2008 et de 3,0 % supplémentaires en 2009. Il s'y ajoute un paiement forfaitaire de 200 €. Le temps de travail hebdomadaire reste fixé à 38,5 heures, mais les salariés doivent renoncer à un tiers de leurs pauses. Cela correspond à une augmentation du temps de travail hebdomadaire de 50 minutes selon la Poste, de moins de 40 minutes selon Ver.di. Le maintien des 38,5 heures hebdomadaires est soumis à une autorisation du ministre fédéral des Finances, car une grande partie des salariés de la Poste ont toujours le statut de fonctionnaire d'Etat pour qui le temps de travail est en principe fixé à 41 heures. La Poste demandera de prolonger le règlement d'exemption qui vient d'arriver à son terme.

Sources :

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Express, presse syndicale.

Ver.di, *Tarifrunde 2008 öffentlicher Dienst*, Berlin s.d. (2007).