

Réduction des indemnités maladie : de la loi à la négociation

Le Bundestag a adopté le 13 septembre 1996 un ensemble de mesures législatives modifiant certaines dispositions du droit du travail allemand. Ce « programme pour l'emploi et la croissance » – plus communément appelé plan d'économies (*Sparpaket*) – devait entériner un projet gouvernemental qui, des mois durant, avait suscité de fortes controverses. Ce projet avait déjà été présenté dans ses grandes lignes aux acteurs sociaux au printemps dernier. Le refus catégorique des syndicats avait alors conduit à la rupture des rencontres tripartites sur un « pacte pour l'emploi »¹. Pour faire aboutir le dispositif par voie législative, le gouvernement s'était assuré du soutien de l'ensemble des députés de sa majorité ; l'organisation d'un vote individuel a permis l'adoption du projet sans que la deuxième Chambre, le *Bundesrat*, n'ait à intervenir.

Le contenu du *Sparpaket*

Les modifications les plus importantes concernent les retraites, la protection contre les licenciements et le maintien du salaire en cas de maladie.

- L'âge du départ à la retraite des femmes est portée de 60 à 65 ans. La réforme deviendra effective à partir de l'an 2000 et sera appliquée par étapes mensuelles (les salariées nées en janvier 1940 partiront en retraite à l'âge de 60 ans plus un mois, celles nées en novembre 1944 à 64 ans et 11 mois ...). Les retraites anticipées restent admises, mais entraînent une réduction des pensions de retraite de 0,3 % par mois anticipé.
- Le nombre d'établissements concernés par la loi sur la protection contre les licenciements diminue. Les salariés embauchés dans des établissements de

moins de onze salariés (au lieu de six auparavant) peuvent être congédiés sans contraintes et formalités particulières. Les établissements employant entre cinq et dix salariés doivent toutefois faire bénéficier leurs salariés actuels des protections anciennes pendant une durée de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi (le 1^{er} octobre 1996). Les critères « sociaux » pour les licenciements économiques sont eux aussi redéfinis. L'ancienneté, l'âge et les charges familiales des salariés doivent être pris en compte, sans toutefois jouer systématiquement. Quand « l'intérêt de l'établissement » l'exige, la sélection des salariés « licenciables » peut aussi tenir compte des qualifications et performances individuelles et de la structure sociologique globale des effectifs.

- Enfin les indemnités versées par l'employeur pendant les six premières semaines d'un arrêt maladie sont réduites à 80 % du salaire² ; elles compensaient auparavant l'intégralité du salaire pour toutes les catégories de salariés. Les salariés ont la possibilité de renoncer à un jour de congé payé pour cinq jours de maladie, afin de prévenir une réduction du salaire. La modification de la loi ne remet pas en cause les dispositions contractuelles. La réduction s'applique immédiatement (avec effet au 1^{er} octobre 1996) aux salariés non couverts par une convention collective plus favorable.

Si les dispositions du *Sparpaket* sont dans l'ensemble peu populaires, si partis d'opposition et syndicats s'empressent de contester une répartition inéquitable des charges et dénoncent l'effet négatif sur l'emploi des modifications de la loi sur les licenciements, ils ne poussent pas pour autant très loin la controverse verbale. Ils ne cherchent pas à mettre publi-

1. Cf. « Allemagne : la fin du pacte pour l'emploi », *Chronique Internationale*, 40, mai 1996, pp. 3-7.

2. Sauf dans les cas de maladies ou d'accidents professionnels.

quement en cause la nécessité de réduction des déficits publics, ni même d'allégement des charges sociales des entreprises.

Il en va tout autrement pour la question des indemnités maladie. Sur ce terrain, les syndicats n'hésitent pas à passer à l'offensive et à mobiliser leurs adhérents. Au moment même où le mode de fixation des normes salariales dans le « modèle allemand » continue de faire l'objet de débats et de controverses, la question du maintien intégral du salaire en cas de maladie surgit comme une question emblématique : tout se passe comme s'il en allait tant de la reconnaissance du statut du salarié (ou celle de sa dignité professionnelle), que de la défense du pouvoir contractuel des syndicats.

Face à l'imbroglie juridique ...

Les employeurs sont partisans d'une réduction des indemnités maladies pour des raisons non seulement économiques, mais aussi politiques. Au-delà de la réduction des coûts salariaux indirects, il s'agit pour eux de voir publiquement reconnu le poids « écrasant » des charges sociales dans les entreprises allemandes et la nécessité de renverser, enfin, la tendance. Le législateur s'interdisant toute ingérence dans l'autonomie des acteurs professionnels, il leur appartient d'œuvrer activement en faveur de la concordance entre l'esprit de la loi et l'édifice contractuel.

Or, ils sont confrontés à une situation juridique confuse. L'application immédiate de la loi ne s'impose que dans les situations (minoritaires) dans lesquelles les conventions collectives en vigueur restent muettes sur la question du maintien du salaire en cas de maladie. Tel est le cas du secteur du BTP dans lequel l'association patronale a procédé à la réduction immédiate des indemnités versées. La situation juridique est aussi relativement claire dans le cas inverse. Quand, à l'instar de la fonction publique et du secteur du textile, la convention collective dissocie explicitement normes contractuelles et dispositions légales, la réduction des indemnités maladie ne peut qu'emprunter la voie longue de la renégociation des accords collectifs. La question plus controversée est de savoir si la réduction mécanique (non négociée) est licite dans le cas de figure le plus répandu : celui où la conven-

tion collective soit fait directement référence à la loi de 1969 sur le maintien intégral du salaire en cas de maladie, soit aborde la question dans des termes voisins. Pour créer des précédents, les associations patronales mobilisent des expertises favorables à la réduction immédiate. Soucieuses de prévenir l'éclatement du paysage contractuel, les organisations syndicales s'appuient sur des avis contraires.

En attendant la jurisprudence susceptible de faire référence, deux principes juridiques sont mis en concurrence. L'argumentaire patronal se réfère au caractère purement « déclamatoire » de la plupart des dispositions contractuelles. Selon ce principe, la loi l'emporte sur l'accord collectif dès lors que ce dernier ne traduit pas de façon claire la volonté des acteurs professionnels de créer des normes originales par rapport à la loi. Dans le secteur de la métallurgie, la mise en œuvre de ce principe conduirait théoriquement à la juxtaposition de règles contrastées (susceptibles de donner lieu à autant de débats contradictoires) : dans cette branche forte de 3,5 millions de salariés, les termes utilisés pour régler la question de l'arrêt maladie diffèrent d'une région et d'un sous-secteur à l'autre ...

Les syndicats – expertises et réactions spontanées de grands juristes à l'appui – insistent sur le principe selon lequel la disposition la plus favorable pour les salariés l'emporte quand les textes collectifs et législatifs divergent. Ils se réclament aussi d'une jurisprudence récente : la Cour constitutionnelle (dans un jugement concernant les contrats de travail à durée déterminée dans les universités) avait d'une part contesté aux acteurs professionnels le monopole de régulation¹ et avait reconnu, d'autre part, le statut privilégié de ces derniers pour traiter des thèmes touchant aux domaines « fondateurs » de l'organisation collective dans le monde professionnel. Une lecture comptable du « *Sparpaket* » suggère que le projet gouvernemental s'appuie lui-même sur l'hypothèse de la pérennité des conventions collectives en vigueur. Sur l'ensemble des économies prévues dans ce projet, 3,6 milliards de marks seulement avaient été imputés à la réduction des indemnités maladie. Or, selon le quotidien économique *Handelsblatt* la prise en compte de l'ensemble des conventions collectives aurait induit des économies d'au moins 12 milliards de marks, sur un coût annuel global de l'indemnité maladie pour les employeurs estimé à 60 milliards de marks...

1. Le législateur peut outrepasser le droit constitutionnel de l'autonomie contractuelle pour protéger un autre droit constitutionnel « fondamental ».

S'ils ne voulaient attendre le verdict des tribunaux, les employeurs devaient trancher dans le vif. C'est l'association patronale Gesamtmetall (employeurs de la métallurgie) qui s'en est chargée en recommandant aux entreprises affiliées de réduire les indemnités maladie dès le premier jour d'application de la loi. Elle a été entendue par le plus grand de ses membres, Daimler-Benz, qui fin septembre annonçait à ses 220 000 salariés que, en cas de maladie, ils ne toucheraient plus que 80 % de leur salaire. D'autres entreprises lui ont emboîté le pas.

Les déclarations d'intention ont immédiatement déclenché la riposte salariale. De puissantes mobilisations salariales ont eu lieu aux niveaux national et régional ainsi que dans les entreprises. Des journées d'action se sont succédé avec débrayages, manifestations, assemblées dans les établissements, impliquant des centaines de milliers de salariés. Les représentants élus ont adressé un avertissement à leurs directions en annonçant le refus des heures supplémentaires dès la mise en application des nouvelles dispositions¹. Un débat juridique a eu lieu sur le caractère éventuellement illégal des mouvements de grève et de protestations², débat qui devait (dans un premier temps ?) rester académique face à la profondeur du mouvement. La référence à la grève historique des métallurgistes du Schleswig-Holstein pour le maintien du salaire des malades s'imposait avec une force d'autant plus grande que la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi coïncidait presque jour pour jour avec le quarantième anniversaire du début de ce conflit, le plus long dans l'histoire allemande d'après-guerre. Une grève de seize semaines en automne/hiver 1956/57 avait permis aux ouvriers allemands de voir aligner leur situation sur celle des employés. La compensation du salaire à hauteur de 90 % avait ensuite été inscrite dans une loi de 1957, compensation que la loi de 1969 portait à 100 % tout en supplantant le principe des jours de carence.

Visiblement, les associations patronales avaient été prises au dépourvu par la capacité de riposte salariale. En annonçant la réduction des indemnités maladie, les employeurs avaient voulu dénoncer un acquis social jugé trop onéreux en temps de crise pour la santé économique des entreprises. Leur démarche offensive visait aussi à prendre en défaut, face à l'opinion publique, les stratégies « passéistes » des organisations syndicales.

Mais la réaction des salariés ne s'est pas tenue à un calcul de rationalité économique. Elle ne s'est pas inscrite dans un débat sur l'ampleur ou le coût de l'absentéisme (les syndicats d'ailleurs ont réitéré l'offre d'en examiner de plus près les causes structurelles dans le but de le diminuer). Les syndiqués, les salariés et des franges importantes de l'opinion publique ont refusé de voir dans la démarche un combat légitime contre la répétition d'absences courtes pour raisons médicales incertaines; ils ont insisté pour que la maladie, éventuellement longue et grave, continue d'être considérée comme un élément à part entière du rapport salarial quotidien³.

Les erreurs d'appréciation de Gesamtmetall ne devaient pas rester sans incidences sur la cohésion du camp patronal. Face à des collectifs de travail mobilisés, les employeurs étaient divisés entre leurs devoirs de solidarité avec leur représentation collective et le souci de préserver un climat social non tendu dans leurs propres murs. Dès avant l'adoption de la loi, un employeur cité par le Handelsblatt exprime son scepticisme : « Si à la fin on se retrouve avec du personnel démotivé, la réforme coûtera davantage qu'elle ne permettra d'économiser. » Les employeurs avancent en ordre dispersé. Alors que quelques jours avant l'entrée en vigueur de la loi Siemens, Mannesmann, Continental, Hoechst et BASF suivent l'exemple de Mercedes et annoncent la réduction immédiate des indemnités maladie, Opel, Ford, Bayer et BMW hésitent, Volkswagen, Porsche, Preussag s'y déclarent opposés. Audi veut maintenir la règle ancienne tout en se réservant la possibilité de réclamer plus tard du travail

1. La loi sur l'entreprise fait du consentement du *Betriebsrat*, instance de représentation élue, une condition obligatoire pour tout octroi d'heures supplémentaires.
2. Rappelons que la loi allemande n'autorise la grève syndicale que dans le cadre de la renégociation d'une convention collective et l'interdit par conséquent pour des motifs « de principe ».
3. La déclaration personnelle de B. Hirsch, député du parti libéral FDP, lors du vote au Bundestag illustre l'appréciation d'une partie de l'opinion publique. Tout en expliquant son vote favorable pour les mesures gouvernementales par des raisons de solidarité gouvernementale, B. Hirsch tenait à critiquer sévèrement et publiquement les atteintes portées au principe du maintien intégral du salaire en cas de maladie, inacceptables pour les syndicats et les salariés.

supplémentaire en compensation. Les employeurs de petites et moyennes entreprises de Basse Saxe préfèrent suivre l'exemple de Volkswagen et déclarent préserver le principe du salaire maintenu¹. La nouvelle convention collective de la sidérurgie de la Sarre reconduit le maintien intégral du salaire jusqu'à fin janvier 1998, celle du commerce de détail de Nordrhein-Westfalen jusqu'en automne 1997. La Deutsche Bank, pour ses 40 000 salariés, s'aligne sur la nouvelle situation légale...

Début octobre, le président désigné de Gesamtmetall, Dieter Hundt, ne peut qu'exprimer publiquement sa déception face aux tergiversations de ses adhérents, et son « mécontentement quant à la solidarité des employeurs ». Il reconnaît qu'une part « significative » des entreprises n'applique pas la nouvelle loi. L'association patronale se sent aussi abandonnée par le gouvernement. Dans les derniers jours de septembre, le chancelier Kohl déclare en effet que « des conventions collectives en vigueur doivent être respectées » et que toute « escalade du conflit ne peut que nuire la situation économique ». Le recul patronal semble dès lors inéluctable. Le 8 octobre, IG Metall et Gesamtmetall concluent un armistice : Gesamtmetall recommande à ses membres de renoncer à des réductions de salaires en attendant un compromis négocié, mais de comptabiliser les périodes d'absence pour maladie. IG Metall se déclare prête à suspendre le mouvement de contestation dans les établissements.

Fer de lance dans ce conflit, Mercedes en est aussi sa première victime. L'entreprise a enregistré des pertes très sensibles du fait des heures supplémentaires et équipes extraordinaires non effectuées. Lors d'une assemblée du personnel tenue en présence de la direction, les salariés ont jugé dans des termes inhabituellement sévères le comportement de cette dernière, lui reprochant la « rupture » des relations de confiance. La direction de Daimler-Benz décide de faire marche arrière, et annonce le maintien du principe du versement intégral des indemnités, dans l'attente du résultat des négociations entre les acteurs de branche.

Au lieu de se laisser guider par la logique de l'intervention législative, le dialogue entre les acteurs retrouve ainsi le chemin de la négociation collective autonome. IG Metall accepte la proposition de

Gesamtmetall d'avancer de quelques mois ou de quelques semaines les négociations salariales de la métallurgie et d'y affronter simultanément les questions des augmentations salariales, des primes de Noël et de congés payés, des indemnités maladie, de la protection de l'emploi². Un nouveau modèle de retraite partielle doit également être négocié à l'initiative d'IG Metall. Le syndicat ne relâche pas pour autant entièrement la pression ; le 24 octobre, date anniversaire du début de la grève de 1956, une grande journée d'action est organisée, des manifestations et actions de débrayage se poursuivent en Bavière début novembre. Le syndicat essaie en effet de combiner offres de compromis – il se déclare prêt à retirer désormais les heures supplémentaires du calcul des indemnités maladie et avance une revendication salariale limitée au taux d'inflation – et démonstration de sa capacité mobilisatrice. IG Metall doit en effet craindre la diversification des normes conventionnelles régissant les indemnités maladie – entre les branches, et d'une entreprise à l'autre. Fin octobre, les 16 syndicats du DGB dans le Bade-Wurtemberg adoptent une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent à coordonner leur riposte et à refuser leur consentement à tout accord d'établissement stipulant des normes moins favorables. Ils s'opposent aussi au principe de l'échange entre journées de maladie et de congés payés. L'intransigeance n'est cependant pas sans limites. Tant que l'enjeu symbolique est sauf et le salaire d'un salarié malade reconnu *grasso modo* équivalent à celui qu'il perçoit quand il est en bonne santé, la voie est sans doute ouverte vers des compromis portant sur certaines composantes du salaire.

Conflit et compromis : du déjà vu ?

Au-delà de l'enjeu « exceptionnel » qu'il représente, le conflit actuel sur le maintien ou non du salaire intégral en cas de maladie n'échappe pas à l'impression du « déjà vu ». Dans la confrontation entre les acteurs, la déclaration de guerre patronale suivie de la mobilisation salariale d'envergure a cessé de représenter un cas de figure exceptionnel. Cette approche domine au contraire la négociation collective dans la métallurgie – et dans ce secteur essentiellement sinon exclusivement – depuis le début des années 1990.

1. Dans un sondage réalisé pour le magazine *Focus* à la fin du mois de septembre 1996, 63 % des 224 entreprises enquêtées déclarent ne pas avoir l'intention de suivre l'exemple de Daimler-Benz et de Siemens (*Handelsblatt* du 30.9.1996).

2. La conclusion des négociations salariales est attendue pour le début de l'année 1997 ; la convention actuellement en vigueur expirera le 31 décembre 1996.

Qu'il s'agisse d'une dénonciation « sans précédant » d'une convention collective ¹ ou d'un acquis social ², ou encore d'un diktat salarial « ferme et définitif » ³, Gesamtmetall n'en est pas à sa première manifestation d'intransigeance – démentie par la suite face à la mobilisation syndicale et aux divisions internes au camp patronal. Mais si ce style particulier des relations professionnelles semble se condamner lui-même à l'impasse et donne lieu à un scénario étrangement similaire d'une négociation « phare » à l'autre, il n'est pas pour autant sans efficacité pour aboutir, en fin de parcours, à des compromis négociés. On peut certes détecter dans la ritualisation du conflit sur des enjeux symboliques des symptômes d'essoufflement des capacités représentatives en présence ; mais on peut aussi observer que le statut de la négociation centralisée au niveau de la branche se trouve confirmé plutôt qu'affaibli au terme d'un épisode conflictuel. La réduction de la puissance du moteur contractuel sectoriel au profit de la négociation d'établissement ou d'entreprise d'une part, de l'intervention de l'Etat d'autre part est toujours de nouveau débattue – et non retenue.

Aussi voit-on se poursuivre, en arrière-fond de la bataille pour les indemnités maladie, le débat sur la légitimité mais aussi sur la réforme de la négociation de branche. Si la démarche volontariste de Gesamtmetall introduit un « souffle d'air glacial » dans le débat et contribue à la crispation des relations (Handelsblatt du 19 septembre), il n'est pas sûr qu'elle les détériore durablement. Les divergences et points de vue contrastés continuent de s'exprimer fort vigoureusement ; ils concernent essentiellement la revendication

patronale – et le refus syndical – de « clauses d'ouverture » (*Öffnungsklauseln*) dans les conventions de branche permettant à des employeurs individuels d'échapper à certaines contraintes conventionnelles (surtout en matière de durée de travail). La marginalisation voire l'abolition du pouvoir normatif des conventions de branche n'est pas pour autant à l'ordre du jour. L'Institut de l'économie allemande (qui travaille pour les associations patronales), après avoir comparé les avantages et les inconvénients respectifs, conclut à la plus grande pertinence de la négociation centralisée. Si la décentralisation au niveau des entreprises permet des arbitrages plus proches des préoccupations productives, elle n'agit pas pour autant en faveur de la modération des progressions salariales, au contraire. « Les syndicats allemands sont organisés au niveau de la branche et non pas de l'entreprise. Leur surpuissance face à des directions isolées pourrait aboutir à des résultats excessifs ». Les comparaisons internationales ne sont pas particulièrement favorables, selon l'institut patronal, à la négociation décentralisée. C'est la Grande-Bretagne qui, dans les années 1990, enregistre la progression la plus forte des coûts salariaux unitaires – pays qui « durant les années 1980 a abandonné le système de négociations supra-entreprise au profit de la négociation au niveau des établissements » (IWD 28/1996).

Adelheid HEGE

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft