Trade Union
Advisory Committee
to the OECD
Commission
syndicale consultative
auprès de l'OCDE

TUAC

BASED IN PARIS 2018
FOUNDED IN LONDON 1948

Commentaires du TUAC sur les Perspectives de l'emploi 2018 de l'OCDE
- Les systèmes de négociation collective coordonnée et les accords de branche

Paris, 17 août 2018
(traduction française)

Table des matières

Arguments en faveur de la négociation décentralisée 1
Les systèmes de négociation entièrement décentralisés génèrent une moindre performance de l'emploi 2
Les jeunes, les femmes et les travailleurs peu qualifiés s'en sortent mieux dans les systèmes plus centralisés 3
Résilience du marché du travail 4
Inégalités accrues 5
Pourtant les recommandations restreignent l'extension des conventions sectorielles 6
Conclusions 7

Arguments en faveur de la négociation décentralisée

Durant des décennies, les organisations internationales ont été d'avis que la négociation collective devait avoir lieu au niveau de l'entreprise. Par exemple, la Stratégie pour l'emploi de 1994 de l'OCDE favorisait davantage de négociation au niveau de l'entreprise en insistant sur le fait que l' extension administrative des conventions collectives à l'ensemble des entreprises (et à leurs salariés) au sein d'un secteur donné devait être progressivement éliminé. Pour sa part, le FMI a pratiquement toujours saisi les occasions d'affaiblir les systèmes de négociation sectoriels dès qu'un pays demandait son assistance financière.

Cette vision favorable à la négociation décentralisée s'appuie sur une argumentation développée à la fois au niveau macroéconomique et au niveau microéconomique. Les deux reflètent l'idée que des conventions négociées au plus haut niveau, sectoriel ou avec de multiples employeurs sont nocives dans le sens où elles favorisent les travailleurs ayant déjà un emploi (« insiders ») au détriment des ceux qui accèdent difficilement au marché du travail (« outsiders »).

L'argument macroéconomique soutient que les systèmes de négociation à plusieurs employeurs tels que les négociations sectorielles renforcent la position de négociation des salariés en réduisant les options « externes » qui auraient été à la disposition de l'entreprise autrement. Les salaires augmentent, mais au dépens de la création d'emplois suffisants pour les chômeurs, surtout lorsque la rigidité salariale empêche les entreprises de répondre à un choc de demandé agrégée négative en diminuant l'enveloppe salariale en échange du maintien des emplois.

L'argument microéconomique est que le lien entre les salaires et le niveau de productivité au niveau de chaque entreprise est brisé lorsque des normes salariales communes sont fixées. Étant donné que la performance de la productivité varie en fonction des entreprises, celles enregistrant une productivité inférieure feraient faillite et leurs salariés perdraient leur emploi à cause de leur coût.

15, rue La Pérouse – 75016 Paris – France
Tél. (33) 01 55 37 37 37 – tuac@tuac.org

Les systèmes de négociation entièrement décentralisés génèrent une moindre performance de l'emploi

Les mêmes organisations internationales qui avaient promu activement la négociation au niveau de l'entreprise ont publié de nouveau travaux de recherche qui remettent en question, voire contredisent complètement l'idée que la négociation décentralisée améliore la performance du marché du travail. Dans un article publié récemment[i], le FMI conclut que les réformes qui poussent la négociation collective vers le niveau de l'entreprise produiraient une augmentation du PNB par habitant de 5 points de pourcentage… sur une période de cinquante ans. En d'autres termes, l'impulsion à la croissance annuelle moyenne sur ces cinquante années serait inférieure à 0,1 %. De surcroît, du point de vue statistique le coefficient estimé est négligeable.

C'est toutefois dans les Perspectives de l'emploi de l'OCDE de 2018 que l'on trouve les conclusions les plus convaincantes de travaux de recherche remettant en question les réformes prônant la négociation au niveau de l'entreprise. L'OCDE commence par effectuer une classification des pays en cinq catégories distinctes en fonction de leurs systèmes de négociation collective. La place occupée par chaque pays dans cette classification pourrait avoir fluctué au cours de la période 1980-2015 :

- **Systèmes de négociation collective essentiellement centralisés et faiblement coordonnés**. En 2015 : Espagne, France, Islande, Italie, Portugal, Slovénie et Suisse.
- **Systèmes de négociation collective essentiellement centralisés mais coordonnés**. En 2015, Belgique et Finlande.
- **Décentralisation organisée et coordonnée des systèmes de négociation collective**. En 2015 : Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède.
- **Systèmes de négociation collective amplement décentralisés.** En 2015 : Australie, Grèce, Irlande, Japon, Luxembourg et la République slovaque.
- **Systèmes de négociation collective complètement décentralisés.** En 2015 : Canada, Chili, Corée, Estonie, États-Unis, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne, République tchèque, Turquie et Royaume-Uni.

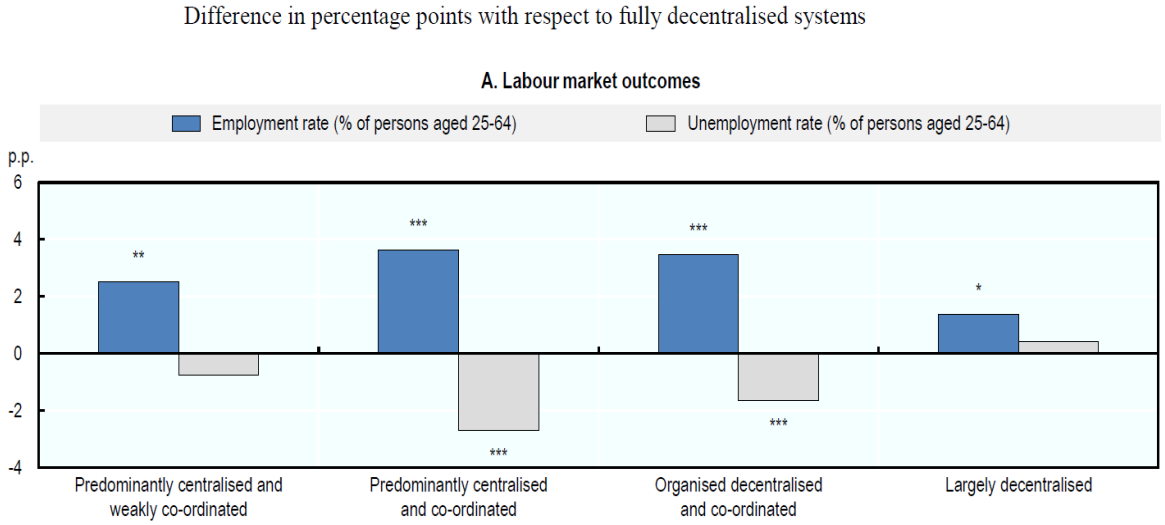
C'est sur cette classification que se fonde l'estimation économétrique de l'impact des différents systèmes de négociation collective sur la performance du marché du travail, sachant que sont pris en compte les facteurs tels que la position cyclique de l'économie, les caractéristiques de la main-d'œuvre et le recours aux contrats temporaires. Les résultats sont exprimés par rapport au système de négociation *complètement* décentralisée. Ce dernier modèle est défini comme étant celui où la négociation est confinée essentiellement au niveau de l'entreprise, pratiquement sans aucune coordination entre les organisations de niveau supérieur ni d'influence exercée par le gouvernement.

Les conclusions qu'en dégage l'OCDE sont frappantes : « *les systèmes faisant l'objet d'une coordination (y compris ceux qui se caractérisent par une décentralisation organisée) connaissent un taux d'emploi supérieur et un taux de chômage inférieur (également en ce qui concerne les jeunes, les femmes et les travailleurs peu qualifiés) à ceux des systèmes complètement décentralisés. Quant aux systèmes essentiellement centralisés et sans*

coordination, ils se retrouvent globalement entre les deux ». Ainsi, ce qui compte le plus pour la performance du marché du travail n'est pas tellement de placer la négociation collective au niveau de l'entreprise, mais l'existence d'une coordination. Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, par rapport à un système de négociation complètement décentralisée, les taux d'emploi sont sensiblement plus élevés lorsque les syndicats et les fédérations patronales réussissent à s'entendre sur des objectifs communs (En 2015, la Belgique, les pays nordiques, l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas étaient vus par l'OCDE comme des systèmes coordonnés).

En même temps, les systèmes de négociation collective essentiellement centralisés (France, Espagne, Suisse, Islande, Italie, Portugal, Slovénie), même s'ils ne font l'objet que d'une faible coordination, connaissent aux aussi de meilleurs résultats sur l'emploi que ceux obtenus par les systèmes où la négociation est complètement décentralisée (Irlande, Japon, Grèce, Slovaquie, Australie, Luxembourg) mais ceux-ci sont moindres et nettement moins probants que les résultats des autres systèmes évoqués ci-dessus. Les économies qui s'appuient sur une décentralisation *complète* de la négociation, par définition, sont les dernières de cette classification et leur performance du marché du travail est inférieure à celle de tous les autres modèles. (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Nouvelle-Zélande, Pologne, Chili, Corée, Irlande, Pays baltes et Turquie).

Systèmes de négociation collective et résultats sur l'emploi

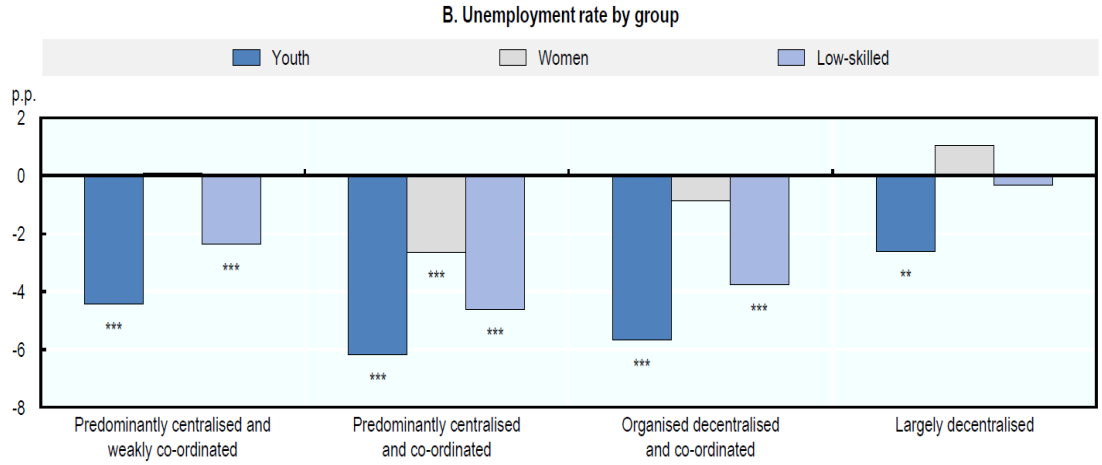


Source : Perspectives de l'emploi 2008 de l'OCDE

Les jeunes, les femmes et les peu qualifiés s'en sortent mieux dans les systèmes plus centralisés

Les systèmes plus centralisés de négociation collective sont souvent accusés de protéger les travailleurs qui ont déjà un emploi (« insiders ») aux dépens des travailleurs plus vulnérables qui ont plus de difficultés à accéder au marché du travail (« outsiders »). Les nouvelles conclusions des travaux de recherche de l'OCDE contredisent cette théorie. Si l'on compare avec la situation d'une négociation complètement décentralisée, les taux de chômage des groupes tels que les jeunes, les femmes et les travailleurs peu qualifiés sont sensiblement plus bas dans les systèmes coordonnés et/ou centralisés de négociation collective (voir graphique ci-après).

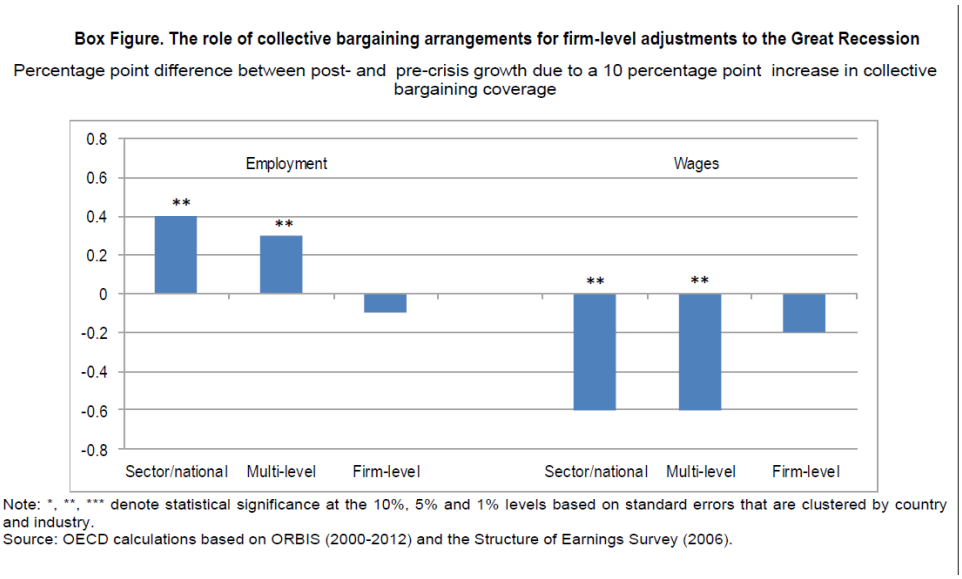
Systèmes de négociation collective et chômage de groupes particuliers



Source : OCDE

Résilience du marché du travail

Une édition antérieure des Perspectives de l'emploi de l'OCDE n'était pas parvenue à démontrer l'autre argument selon lequel la négociation au niveau de l'entreprise épargnait l'emploi en cas de choc négatif affectant la demande. Au contraire, la conclusion était que les entreprises couvertes par des conventions collectives centralisées et multi-niveaux avaient eu une meilleure performance de l'emploi au cours des quatre années suivant la crise de 2009 par rapport aux entreprises sans convention collective, tandis que la négociation au niveau de l'entreprise semblait aggraver la situation (voir graphique suivant). Comme avancé à l'époque par l'OCDE, les régimes de chômage partiel en vertu desquels les pouvoirs publics interviennent financièrement pour compenser l'impact sur les travailleurs de la réduction de leur temps de travail et de leur rémunération hebdomadaire sont le moteur de cette résilience du marché du travail. Des organisations patronales et syndicales nationales et/ou sectorielles robustes rendent le dialogue politique nettement plus direct en vue d'établir et de mettre en œuvre ces régimes, ce qui explique le lien entre la négociation centralisée et multi-niveaux et la résilience de l'emploi dévoilée par l'OCDE.



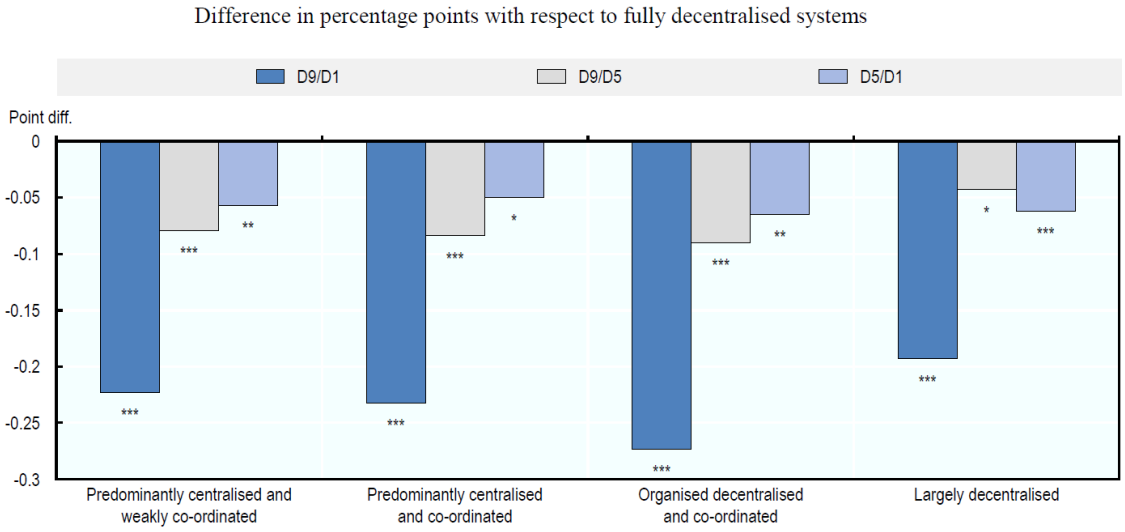
Source : OCDE

Inégalités accrues

Outre sa conclusion que la négociation complètement décentralisée va de pair avec une performance amoindrie du marché du travail, le rapport de l'OCDE signale aussi que ce type de négociation creuse les inégalités. Pour les salariés à temps complet, le ratio du salaire des 10 % des travailleurs se trouvant dans le 9e décile salarial le plus haut par rapport au salaire des travailleurs dans le décile le plus bas devient plus serré dans des systèmes de négociation qui ne sont pas complètement décentralisés (voir graphique ci-après).

Si l'on se penche sur les micro-données, le rapport de l'OCDE estime que la négociation collective renforce la position salariale relative des travailleurs ayant le niveau d'éducation le plus bas, en particulier dans le cas de la négociation sectorielle. Le rapport de l'OCDE ne développe pas plus ce raisonnement, mais une telle conclusion s'inscrit clairement dans le contexte de la vulnérabilité de ce type de travailleurs face au pouvoir d'employeurs qui fixent les salaires de manière unilatérale, à leur propre discrétion, au lieu de payer le salaire qui prévaut sur le marché. Alors que les travailleurs plus compétents et plus éduqués peuvent contrer le pouvoir de l'employeur en matière de fisxation des salaires en quittant l'entreprise et en prenant un autre travail, ceux qui sont tout en bas de l'échelle des emplois ont moins tendance à le faire (car ils ont moins d'informations sur les autres emplois, sur le niveau des salaires ailleurs, moins de ressources pour effectuer des recherches d'emploi approfondies ou pour réinvestir dans un nouvel emploi et/ou ils recourent moins aux techniques de négociation qui leur feraient invoquer la possibilité de changer d'emploi pour obtenir gain de cause). C'est justement pour ces travailleurs-là qu'il est important de se doter d'une négociation collective qui agisse comme contrepouvoir. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que lorsque la négociation collective est forte, le ratio salarial est nettement plus resserré.

La négociation collective et la distribution des salaires



Note: ***, **, *: statistically significant at the 1, 5 and 10% levels, respectively. Results are based on OLS regressions including country and year dummies, collective bargaining coverage, log of average years of education, female employment share and institutional variables (tax wedges, product market regulation, employment protection legislation (both temporary and permanent), ratio of minimum wage to median wage and gross unemployment benefit replacement rate). Earnings inequality measures are based on gross earnings of full-time wage and salary workers. D1, D5 and D9 stand for the first, fifth and ninth decile of the wage distribution.
Source: OECD estimates. Details on sources and definitions can be found in Annex 4.B.

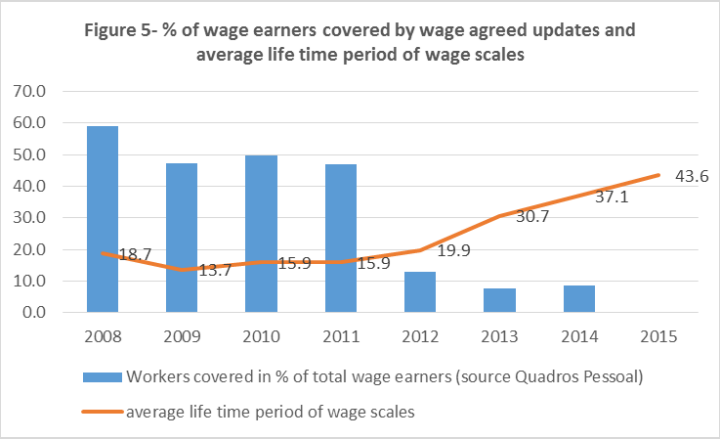
Pourtant les recommandations restreignent l'extension des conventions sectorielles

Si l'on passe en revanche aux recommandations des Perspectives de l'emploi 2018, on ne constate aucune position clairement définie en faveur d'une coordination et d'une centralisation fortes des systèmes de négociation collective. L'OCDE continue ainsi de proposer des mesures qui affaiblissent cet instrument pour fixer des normes salariales de niveau sectoriel :

- soumettre l'extension administrative des conventions sectorielles à la condition que la convention collective initiale soit signée par l'employeur et/ou les organisations syndicales représentatives d'une proportion « raisonnable » des travailleurs ;
- soumettre le recours aux extensions administratives à un test « d'intérêt public », par exemple concernant l'impact sur l'emploi. L'OCDE estime donc que l'extension pourrait s'opposer à l'intérêt public, vision que l'OIT[ii] ne partage pas mais qui est pourtant l'approche adoptée par bon nombre de pays, pour lesquels des préoccupations d'intérêt public telles que la nécessité d'établir des fonds de formation ou d'éviter le dumping salarial seraient invoquées précisément pour faciliter le recours aux extensions (au lieu de les restreindre !) ;
- permettre aux entreprises de demander au ministère du Travail une dérogation de l'accord, ou déterminer comme condition de l'extension le fait d'avoir prédéfini clairement les critères permettant des dérogations ;
- proposer des conditions salariales différentes dans le secteur conventionné en fonction de la région, de la dimension ou de l'âge des entreprises ;
- introduire des clauses soit d'adhésion soit de retrait permettant à chaque entreprise de s'écarter des accords sectoriels.

L'expérience acquise à partir de ces mesures est loin d'être positive. Plusieurs de ces mesures furent demandées par la « Troïka » (FMI – BCE – Commission européenne) dans les pays européens dont les économies souffraient le plus durant la crise financière et la crise de l'euro. Dès leur application, elles se sont traduites par un grave affaiblissement, voire un effondrement immédiat de la couverture de la négociation collective. Illustration vivace du phénomène : le Portugal, où la couverture par de nouvelles conventions collectives est passée de 58 % des travailleurs à seulement 9 %, suite à l'imposition d'un seuil de représentativité de 60 %. Les employeurs se montraient extrêmement réticents à négocier toute nouvelle convention collective car ils craignaient que les entreprises non membres ne profitent de l'absence de l'extension de la couverture pour contourner la convention collective.

Portugal : L'effondrement de la couverture des conventions collectives actualisant les salaires



Cependant, la diminution de la couverture de la négociation collective n'a pas été le seul résultat. Des études de cas nationales réalisée dans le cadre d'un travail de recherché de l'ETUI[iii] (notamment sur l'Espagne) soulignent le fait que les employeurs eux-mêmes ont vécu l'expérience des réformes de la négociation collective comme étant négative. Ils ont indiqué qu'en réintroduisant la question de la redistribution de la valeur ajoutée et la « lutte des classes » au niveau l'entreprise au lieu de la maintenir au niveau sectoriel, les réformes avaient porté atteinte au climat social et à la confiance. En outre, ces conflits sociaux étaient ensuite délégués aux tribunaux du travail, ce qui a accru le rôle du système judiciaire dans la gestion des entreprises, tendance qui déplaît fortement aux employeurs.

Conclusions

Il est possible de tirer deux conclusions.

Tout d'abord, il convient de réfuter la vision traditionnelle selon laquelle les inégalités accrues seraient le prix à payer, inévitable, d'une amélioration de la performance du marché du travail. La négociation collective multi-employeurs et coordonnée soutient une performance renforcée de l'emploi tout en réduisant les inégalités salariales. Au contraire, la négociation complètement décentralisée et effectuée au niveau de l'entreprise ne fait qu'accroître les inégalités tout en générant de moins bons résultats sur l'emploi.

En deuxième lieu, les décideurs politiques doivent cesser d'avancer des propositions visant à affaiblir ou à vider de leur substance les systèmes existants de négociation avec de multiples employeurs. Comme décrit plus haut, l'ingéniosité semble ne pas avoir de

limites dès qu'il s'agit d'imposer des conditions restreignant l'extension administrative des conventions sectorielles. Des propositions de cette nature affaiblissent le rôle des normes salariales sectorielles communes, risquant de la sorte de déséquilibrer les systèmes actuels de négociation, de réduire la couverture de la négociation collective et, à terme, d'affaiblir la capacité de coordination. Ces propositions obtiendraient justement ce que les travaux de recherché de l'OCDE ont conclu qu'il faut éviter : renvoyer le système de négociation au niveau strictement d'entreprise, sans aucune coordination… ou pire encore, ne plus négocier.

---

[i] http://unassumingeconomist.com/2018/01/growth-equity-trade-offs-in-structural-reforms/

[ii] [ii] Hayter, S. et Visser, J. (2017) "The application and extension of collective agreements: Enhancing the inclusiveness of labour protection" (« L'application et l'extension des conventions collectives : pour une protection du travail plus inclusive »), International Labour Review

[iii] Koukiadaki, Tavora et Lucio (2016) "*Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis*" (« Réglementation commune et politique du marché du travail en Europe durant la crise »), publication de l'ETUI (Institut syndical européen), Bruxelles.