

Le partenariat social sous le feu des critiques

Une étude a comparé les relations professionnelles entre employeurs et employés en Suisse et dans quelques autres pays de l'OCDE depuis 1980. Elle a montré qu'il ne saurait être question de « délibéralisation ». *Klaus Armingeon*

Abrégé Le marché suisse du travail est organisé de manière relativement libérale comparé à celui d'autres pays de l'OCDE. Selon la variante helvétique particulièrement libérale du partenariat social, née durant les années trente, l'État intervient peu dans les relations entre employeurs et travailleurs, et les syndicats jouent un rôle secondaire. La mondialisation a déstabilisé le partenariat social depuis les années nonante. Rien ne montre que la puissance des syndicats ait progressé en comparaison internationale et temporelle. Comme le montre notre analyse, les systèmes basés sur le partenariat social ne sont pas plus mauvais globalement que les systèmes totalement libéraux des relations professionnelles en ce qui concerne la croissance, l'emploi et d'autres indicateurs.

En Suisse, les milieux économiques considèrent souvent les règlements qui régissent le marché du travail comme des entraves inappropriées. Ils se sentent dérangés par des syndicats à la puissance excessive. En fait, le partenariat social est une bonne chose, mais il limite toujours davantage les possibilités d'action des entreprises.

Dans quelle mesure ce diagnostic est-il corroboré par les faits ? Une étude comparative menée au sein de l'OCDE (sans les pays postcommunistes¹) débouche sur les constats suivants :

- un marché du travail rigoureusement libéral n'est pas compatible avec le partenariat social, car celui-ci repose sur des compromis qui sont éloignés du marché ;
- la variante suisse du partenariat social a des caractéristiques particulièrement libérales ;
- rien ne montre un accroissement de la puissance des syndicats en comparaison internationale et temporelle ;
- les systèmes basés sur le partenariat social ne sont pas plus mauvais que les systèmes totalement libéraux régissant les relations professionnelles en ce qui concerne la croissance, l'emploi et d'autres indicateurs.

Des trocs politiques contraires à la logique du marché

Un marché du travail totalement libéral n'est pas limité par des règles susceptibles d'entraver ses forces. Cependant, le partenariat social signifie toujours que les deux parties doivent fournir des contreparties politiques en échange d'un comportement coopératif et que ces compensations sont souvent contraires à la logique du marché. C'est ce qu'illustre l'histoire de l'émergence du partenariat social européen : durant l'entre-deux-guerres et même avant, nombre de petites économies ouvertes ont commencé à construire la paix sociale en établissant des relations entre syndicats et entreprises avec le soutien direct ou indirect de l'État. Ce « corporatisme » est né parce que les conflits du travail dans des petits pays ayant une production hautement spécialisée étaient particulièrement préjudiciables au marché mondial. En outre, les petits États tournés vers l'exportation devaient amortir à l'intérieur, par le biais de la politique sociale, les risques encourus. En outre, beaucoup de ces pays s'étaient spécialisés dans des produits particuliers. Le recul de la demande mondiale a eu des conséquences disproportionnées au niveau national.

Les petits États risquaient de voir exploser le chômage et les conflits sociaux si un seul segment du marché mondial – pour lequel ils produisaient – subissait une crise. Patronat et syndicats se sont, dès lors, entendus dans presque tous les pays européens pour renoncer complètement aux confrontations. En Suisse, par exemple, les syndicats et les employeurs de la métallurgie ont signé en 1937 un accord sur la paix du travail.

¹ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse ; de 1960 jusqu'à 2014 environ.

Le renoncement généralisé aux conflits de travail ne permettait toutefois pas de savoir comment atténuer les conséquences de la vulnérabilité économique des petites nations exportatrices. La solution a résidé dans des compensations offertes aux salariés par la politique sociale. Toutes ces mesures équivalaient à protéger les employés contre les risques pesant sur les salaires et sur l'emploi dans le secteur des exportations. Pour participer avec succès au marché mondial, il a donc fallu limiter sur le plan intérieur les mécanismes du marché.

Le partenariat social suisse, une variante libérale

La réglementation découlant du partenariat social apparaît comme un corporatisme soit «libéral» soit «social». Dans le corporatisme social, l'État joue un rôle central et actif. Il octroie des compensations aux salariés dans le cadre de ses attributions d'État-providence complet. Il coordonne avec le patronat et les syndicats les politiques en matière de salaire et d'emploi ainsi que les politiques fiscale et sociale. Dans cette va-

riante, des syndicats centraux et forts numériquement occupent une position prépondérante. L'Autriche en est l'exemple classique.

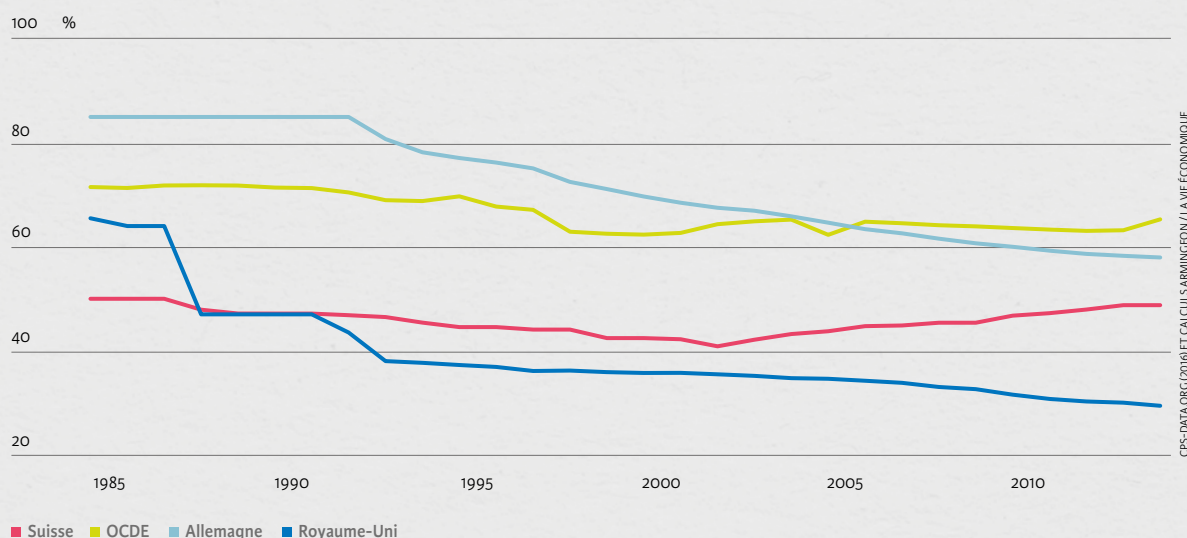
Dans le corporatisme libéral, l'État est par contre en retrait et n'octroie pas ou beaucoup moins de paiements compensatoires. Tandis que le rôle dirigeant revient aux entreprises, les syndicats sont un partenaire mineur. Les compensations accordées aux salariés consistent en des garanties factuelles d'emploi. La Suisse est l'exemple par excellence de cette variante libérale.

Jusque dans les années nonante, la main-d'œuvre suisse a bénéficié d'une importante protection en termes d'emploi. Les risques liés au marché du travail étaient largement reportés sur les pays voisins dans le cadre d'une politique d'immigration fortement étatique et non libérale. L'arrivée et le départ des travailleurs étrangers étaient en effet pilotés politiquement. Étant donné que les salariés suisses n'avaient guère à craindre jusque-là un chômage de masse, les règles visant à protéger l'emploi étaient secondaires à leurs yeux. De fait, la protection légale de l'emploi reste aujourd'hui encore peu développée dans notre pays.



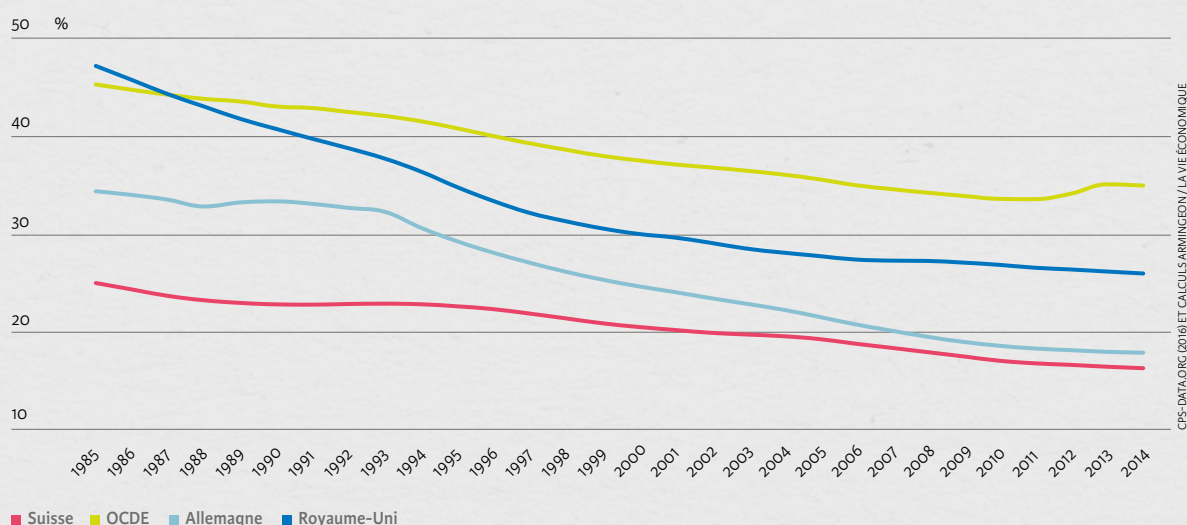
La présidente du syndicat Unia, Vania Alleva (à gauche), et la présidente de la Convention patronale de l'industrie horlogère suisse, Elisabeth Zölch, signent en décembre 2016 une convention collective de travail.

III. 1. Niveau de couverture des conventions collectives au sein de l'OCDE



Pourcentage de travailleurs couverts par une convention collective. Moyennes mobiles sur cinq ans. OCDE sans les États postcommunistes (voir note 1).

III. 2. Niveau d'organisation syndicale au sein de l'OCDE



Pourcentage de travailleurs organisés syndicalement. Moyennes mobiles sur cinq ans. OCDE sans les États postcommunistes (voir note 1).

Comme on le sait, la libéralisation de la vie économique a commencé au milieu des années nonante. Ce processus a ramené à un niveau moyen, en comparaison internationale, le protectionnisme élevé des entreprises suisses – qui était une insulte à l'ordre économique libéral. En outre, l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes a fondamentalement modifié et libéralisé le recrutement de travailleurs étrangers. Les syndicats l'ont approuvé unique-

ment sous réserve que l'ouverture du marché du travail soit contrôlée à l'intérieur par des mesures dites d'accompagnement. De leur côté, les entrepreneurs estimaient que de telles dispositions étaient le prix à payer pour ouvrir l'économie en préservant la paix sociale et pour avoir des chances de succès en votation populaire.

Le partenariat social a donc survécu jusqu'à aujourd'hui. Il se compose de trocs qui ne sont pas toujours conformes aux règles du marché et

Indicateurs économiques et sociaux, selon le type de relations industrielles (moyenne 1990 – 2014)

	Taux d'occupation (en %)	Chômage (en %)	Croissance (en %)	Jours de grève	Inégalité (Gini)
Pays à partenariat social	72,7	5,5	1,9	37	38,3
– dont la Suisse	84,9	3,3	1,7	2	33,3
Allemagne/Japon	71,4	5,9	1,4	3	37,8
Pays libéraux	71,0	6,8	2,5	54	43,5

CPS-DATAC (2016), CALCULS ARMINGEON / LA VIE ÉCONOMIQUE

Les pays à *partenariat social* sont les suivants : Autriche, Belgique, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse. L'Allemagne et le Japon sont de grands États qui ont pratiqué pendant longtemps le partenariat social. Des systèmes libéraux prédominent aux États-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Le *taux d'occupation* renseigne sur l'emploi civil (en pourcentage) de la population âgée de 15 à 64 ans. Le *chômage* se mesure en pourcentage de la population active civile. La *croissance* correspond à la modification annuelle (en pourcentage) du produit intérieur brut (PIB) réel. Le *recours à la grève* indique le nombre de journées de travail perdues pour mille salariés en raison de conflits de travail. Le calcul de l'*inégalité* des salaires bruts se base sur le coefficient de Gini : plus la valeur est élevée, plus l'inégalité est importante.

qui s'assortissent de coûts pour tous les partenaires. Toutefois, il garantit le système de croissance du pays et favorise la stabilité sociale et politique.

Les syndicats sont-ils trop puissants ?

La mondialisation et les réformes libérales, qui ont commencé dans les années quatre-vingts au sein de l'OCDE et qui ont atteint leur paroxysme au tournant du millénaire, ont fragilisé les fondements du partenariat social durant les trois dernières décennies. Plus la libéralisation de l'économie mondialisée progresse, moins il y a d'espace pour des solutions basées sur la négociation et la consultation entre l'État, le patronat et les syndicats. La menace d'une délocalisation se fait également plus crédible, si l'on n'arrive pas à réduire les coûts salariaux, comme l'exigent les marchés mondiaux.

La vague de libéralisation s'est étroitement accompagnée d'une érosion des organisations de travailleurs et d'entrepreneurs. Tout d'abord, les syndicats ont perdu de manière générale leur capacité de mobilisation dans les démocraties modernes ; les conflits de travail ne sont plus que de rares exceptions. Étant donné que les syndicats se sont retrouvés sur la défensive, de nombreuses entreprises n'étaient plus incitées à défendre la paix sociale en faisant des concessions. Même

sans compensation, les travailleurs étaient en effet devenus doux comme des agneaux. Cependant, les associations patronales avaient de plus en plus de difficulté à coordonner leurs membres, les directions d'entreprises étant exposées à une pression croissante des marchés financiers internationaux.

L'ampleur des réglementations collectives est tout aussi importante que la capacité de mobilisation des syndicats. Le niveau de couverture des conventions collectives – à savoir le pourcentage des rapports de travail réglementés par de tels accords – a légèrement baissé depuis les années quatre-vingts dans la moyenne des pays de l'OCDE (voir *illustration 1*).

La Suisse n'est pas en reste. Bien que les conventions collectives de travail (CCT) y soient peu répandues en raison du corporatisme libéral, leur niveau de couverture a diminué dans les années quatre-vingts. La tendance s'est inversée au début du nouveau millénaire, avec les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Ces mesures prévoient d'alléger les conditions minimales auxquelles doivent répondre les rapports de travail afin d'étendre les CCT. Dans les branches qui en sont dépourvues, il doit être possible d'édicter des salaires minimaux à certaines conditions. Ceci a amené un nombre croissant d'entrepreneurs à appliquer les CCT. Aujourd'hui, la Suisse a retrouvé le niveau de couverture des années



Le niveau d'organisation syndicale est faible en Suisse, comparé à la moyenne internationale. Des employés de l'État manifestent à Genève.

quatre-vingts, lequel reste modeste en comparaison internationale. L'image d'un progrès en ce domaine est trompeuse : on a plutôt compensé les pertes du passé.

Ces dernières décennies, les syndicats ne sont pas parvenus à compenser la diminution de leurs effectifs, due à l'érosion de l'emploi industriel, en gagnant de nouveaux membres dans le secteur croissant des services. Le niveau d'organisation syndicale – autrement dit la proportion de personnes affiliées à un syndicat parmi tous les salariés – a toujours été faible en Suisse (voir *illustration 2*). Il a reculé de 31 % en 1960 à 16 % en 2013. On observe une même tendance dans la moyenne des pays de l'OCDE : en 1960, presque un travailleur sur deux était syndiqué ; un demi-siècle plus tard, ce taux n'était plus que d'un sur trois.

Le partenariat social présente des avantages

Les données présentées ici montrent que notre marché du travail relativement libéral et la position dominante des employeurs ne sont guère menacés. Certes, des concessions ont été faites, comme les mesures d'accompagnement, dans le cadre des compensations imposées par le partenariat social. Elles n'ont, toutefois, pas provoqué de cassure structurelle.

Les relations professionnelles basées sur le partenariat social ont-elles un impact ?

Entraînent-elles une perte économique et sociale, en affectant durablement la croissance et l'emploi ? Là encore, il n'y a pas lieu de s'alarmer (voir *tableau*) : dans les systèmes de partenariat social, le taux d'emploi n'est pas plus faible que dans les systèmes libéraux. En revanche, le taux de chômage, la fréquence des grèves et l'inégalité salariale sont moindres. C'est aussi le cas de la croissance économique.

Le partenariat social et la réglementation politique concomitante des marchés du travail ne sont nullement préjudiciables au point que tous les indicateurs sociaux et économiques pertinents seraient plus mauvais que dans des systèmes purement libéraux. En Suisse et dans d'autres pays à partenariat social, comme les Pays-Bas et la Suède, les relations professionnelles ont bien fonctionné par le passé. Dans ce contexte, il n'est de loin pas évident qu'une nouvelle libéralisation serait avantageuse.



Klaus Armingeon

Professeur de politique comparée et de politique européenne, Institut de sciences politiques, université de Berne