

La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives

- La France connaît une situation atypique : l'un des plus faibles taux de syndicalisation des pays de l'OCDE (8 % en 2010) allié à un taux de couverture conventionnelle parmi les plus élevés (93 % en 2008). Ce paradoxe apparent renvoie à la singularité du modèle français de relations professionnelles, où les organisations syndicales et patronales négocient pour l'ensemble des salariés de la branche et non pour leurs seuls adhérents, grâce à la procédure d'extension des accords collectifs.
- La faiblesse du taux de syndicalisation français peut s'expliquer par différents facteurs : (i) le poids des organisations syndicales salariées dans la négociation collective ne dépend pas du nombre de leurs adhérents mais de leurs résultats aux élections professionnelles, (ii) l'adhésion à un syndicat n'apporte que peu de droits et avantages spécifiques aux salariés comparativement à bon nombre de nos voisins européens et (iii) le financement des organisations syndicales ne provient pas de façon prépondérante des cotisations payées par leurs adhérents mais principalement de l'État, des employeurs et des organismes paritaires.
- La faible syndicalisation en France ne signifie cependant pas l'absence de représentation syndicale pour les salariés : malgré son faible nombre d'adhérents, le syndicalisme français est très largement présent dans les entreprises et est capable de mobiliser fortement les salariés sur certains sujets.
- Néanmoins, cette situation peut être préjudiciable au développement du dialogue social, dont la qualité est un facteur de bon fonctionnement de l'économie française. En particulier, les syndicats comptent parmi leurs effectifs peu de demandeurs d'emplois et davantage de salariés en CDI qu'en emploi flexible (intérim, CDD, notamment) dans les catégories peu qualifiées (ouvriers, employés), ce qui peut biaiser leur positionnement sur certaines questions touchant particulièrement ces catégories.
- Les pays dans lesquels les taux de syndicalisation sont les plus élevés connaissent généralement un dialogue social apaisé, plus propice à un débat, notamment autour de réformes structurelles.
- En France, des incitations pourraient être envisagées et, éventuellement, expérimentées, en s'inspirant des expériences étrangères, tout en tenant compte des particularités historico-culturelles du mouvement syndical français. Ainsi, un syndicalisme de services à la française pourrait être encouragé : les syndicats pourraient être incités à développer leur offre de services à leurs adhérents, certains s'étant d'ailleurs déjà engagés dans cette direction.
- À titre d'illustration, la réforme de la formation professionnelle, avec la mise en place du compte personnel de formation, pourrait être l'occasion de formaliser le rôle des syndicats en matière de conseil et d'orientation pour la formation professionnelle dans le cadre de la sécurisation des parcours.
- Enfin, dans la continuité des mesures récentes visant à améliorer le fonctionnement de la démocratie sociale, la réflexion sur le financement des syndicats doit être poursuivie, afin de le simplifier et de le clarifier.

Sources : OCDE (2013) et Global Competitiveness Report 2012-2013 (2012 World Economic Forum), calculs DG Trésor.

Une plus grande couverture syndicale améliore la qualité du dialogue social

Indicateur de qualité du dialogue social du point de vue des employeurs
How would you characterize labor-employer relations in your country?
[1 = generally confrontational; 7 = generally cooperative]

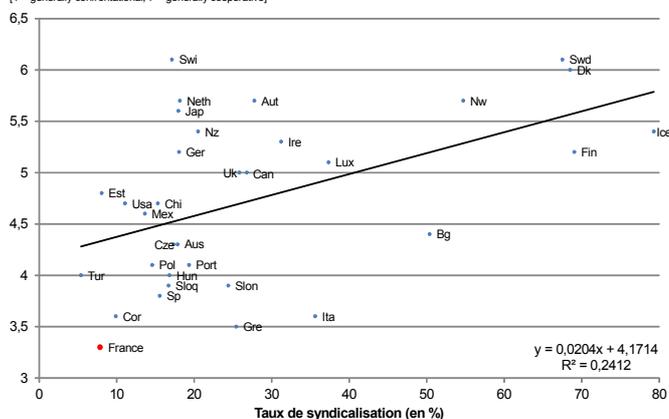


Tableau 1 : taux de syndicalisation selon le statut de l'emploi

En pourcentage de salariés	2001-2004	1996-2000
Fonctions Publiques		
- Titulaires de la fonction publique	16,7	15,5
Tous secteurs confondus (fonction publique incluse)		
- Contrats à durée indéterminée (CDI) :		
- Temps complet	6,5	6,8
- Temps partiel	5,8	3,8
- Contrats à durée déterminée (CDD)	3,0	2,6
- Intérimaires	0,9	0,6

Champ : Salariés des secteurs public et privé.

Sources : Enquêtes Permanentes sur les Conditions de Vie des Ménages, Insee.

1.2 La France occupe la 10^e place en Europe en termes de présence syndicale sur le lieu de travail

Malgré la faiblesse du nombre d'adhérents, les organisations syndicales sont largement présentes dans la sphère professionnelle⁸. Leur présence s'est même renforcée entre 1996 et 2005, où 56 % des salariés déclaraient qu'un ou plusieurs syndicats étaient présents dans leur entreprise ou administration, contre 50,3 % en 1996.

Dans l'Europe à 25, la France occupe la 10^e place en termes de présence syndicale sur le lieu de travail et la part de salariés travaillant dans une entreprise ou une administration dans laquelle un syndicat (ou assimilé) est présent est supérieure à la moyenne européenne (52 %).

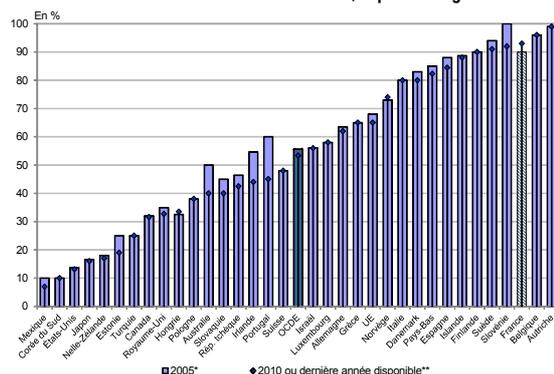
En outre, les syndicats français suscitent une large adhésion lors des élections des représentants des salariés (près de 43 % de taux de participation lors du calcul de l'audience syndicale 2013) et ont montré leur capacité de mobilisation dans des actions collectives.

1.3 Le taux de couverture conventionnelle est très élevé en France

Malgré la faiblesse du nombre de syndiqués, le taux de couverture conventionnel des salariés français est parmi les plus élevés : 93 % en 2008 contre 56 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (cf. Graphique 2).

Dans un certain nombre de pays, dont la France, il existe un **procédure d'extension légale ou administrative des conventions collectives**⁹. Celle-ci permet d'étendre l'accord aux entreprises qui ne sont pas adhérentes à l'une des organisations patronales signataires. Ainsi, une majorité de salariés sont couverts par des conventions de branche, même si la présence syndicale dans l'entreprise est faible.

Graphique 2 : taux de couverture conventionnelle dans les pays de l'OCDE (en pourcentage des salariés)



Source : Réformes économiques : Objectif croissance - © OCDE 2012.

* Sauf Corée du Sud, Suisse, Slovaquie (2006); Espagne (2004); Luxembourg, Nouvelle Zélande (2003); Autriche, Belgique, Danemark, France, Islande, Irlande, Mexique, Turquie (2002); Australie, Chili (2001); Israël (2000).

** Sauf Canada, Rép. tchèque, Estonie, Allemagne, Hongrie, Italie, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni (2009); Belgique, France, Grèce, Islande, Indonésie, Irlande, Japon, Corée du Sud, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Espagne, Suède, Suisse (2008); Australie, Danemark, Finlande, Nouvelle Zélande (2007); Israël, Turquie (2006).

Depuis 1936, le ministère du Travail a en effet la possibilité d'étendre les accords collectifs, si l'une ou plusieurs des parties aux négociations en fait la demande. Lors de l'extension, le ministre chargé du travail s'assure que le texte est conforme au droit mais il n'est pas tenu de procéder à l'extension qui lui est demandée. La loi lui attribue en effet un pouvoir d'appréciation lui permettant de refuser cette extension, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, pour des motifs d'intérêt général tenant notamment aux objectifs de la politique économique et sociale¹⁰. **Environ 80 % des accords font ainsi l'objet d'une demande d'extension qui n'est que très rarement refusée.**

Afin d'éviter la multiplication des conventions collectives et, à terme, d'en réduire le nombre, la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014 a instauré un droit d'opposition sur l'extension des accords¹¹ et devrait permettre aux branches de se restructurer.

(8) *Op. cit.* Wolff, L., (2008).

(9) L'extension des conventions collectives par les employeurs a été préconisée par l'OIT dès 1951 (recommandation n°91) afin d'éviter toute discrimination entre les salariés.

(10) Article L. 2261-25 du Code du travail.

(11) " Pour pouvoir être étendus, la convention de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel, leurs avenants ou annexes, ne doivent pas avoir fait l'objet de l'opposition [...] d'une ou de plusieurs organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau considéré dont les entreprises emploient plus de 50 % de l'ensemble des salariés des entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives à ce niveau ".

L'extension des accords collectifs existe dans la majorité des pays de l'OCDE mais elle est parfois subordonnée à la condition que l'accord couvre déjà plus de la moitié des salariés entrant dans son champ d'application (Allemagne, Grèce, Suisse). Dans certains pays,

l'extension des accords collectifs est inexistante (Canada, Danemark, États-Unis, Irlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède). Les disparités de présence syndicale y sont donc davantage marquées.

2. Comment expliquer les écarts de taux de syndicalisation entre la France et le reste du monde ?

2.1 En raison de l'intérêt personnel que retirent les salariés de leur adhésion à un syndicat

Selon la théorie développée par M. Olson à la fin des années 1960, même si un intérêt est commun à un grand nombre de personnes, aucune n'apportera spontanément son concours à l'action collective si celle-ci ne lui procure pas un avantage individuel (cf. Encadré 1). Cette théorie permettrait d'expliquer

les écarts de taux de syndicalisation entre pays selon leur modèle de syndicalisme.

Le syndicalisme français est historiquement faiblement orienté vers le syndicalisme de service. Par ailleurs, en raison du très fort taux de couverture conventionnelle lié à une fréquente extension des accords de branche, **presque tous les salariés bénéficient des avantages négociés par les syndicats sans être syndiqués.**

Encadré 1 : Pourquoi se syndique-t-on ?

Parce qu'on a des intérêts communs à défendre ? Dans *Logique de l'action collective*^a, l'économiste américain Mancur Olson souligne au contraire l'apparent « **paradoxe de l'action collective** » : un groupe d'individus ayant tous un intérêt commun, conscients de cet intérêt et pouvant chacun contribuer à sa réalisation, ne font, la plupart du temps, rien pour le promouvoir.

Pour Olson, ce comportement n'a en réalité rien de paradoxal. Le bénéfice d'un bien collectif n'étant pas restreint aux personnes qui se sont organisées pour l'obtenir (par exemple, une augmentation de salaire négociée par un syndicat), l'individu économiquement rationnel est nécessairement tenté de se comporter en passager clandestin (*free rider*) qui profitera des acquis d'une action menée par quelques-uns sans en supporter les coûts (temps, prix).

Les études réalisées aux États-Unis confirment cette théorie. Depuis 1935, la présence d'un syndicat doit y être approuvée par la majorité des salariés d'une entreprise. L'adhésion est ensuite obligatoire. Mais depuis 1947, chaque État peut déroger à ce système en adoptant le « right to work » : il permet aux salariés de ne pas rejoindre le syndicat élu tout en bénéficiant des avantages obtenus. Au fil du temps, l'adoption du « right to work » par plus de la moitié des États américains a contribué à la chute du taux de syndicalisation, passé de 33 % au milieu des années 1950 à 11 % en 2012^b.

De même, un degré élevé d'extension des négociations collectives, qui prévaut dans différents pays européens et notamment en France, est associé à un taux de syndicalisation plus faible^c.

Relativisant la logique de lutte des classes de Marx, dans laquelle interviennent d'autres dimensions, notamment sociales, politiques ou affectives, Olson considère qu'il ne suffit pas aux syndicats d'invoquer l'action collective pour attirer de façon pérenne des adhérents mais qu'ils doivent proposer de véritables avantages individuels en contrepartie de la cotisation, comme l'accès à l'assurance-chômage, à des services sociaux, des mutuelles, une assistance judiciaire...

Cette théorie s'illustre tout particulièrement dans le système dit « de Gand » très axé sur le syndicalisme de service et où l'appartenance à un syndicat conditionne l'accès à des politiques publiques, comme l'assurance-chômage, voire l'assurance-maladie. Si certains facteurs historiques et culturels peuvent également jouer, force est de constater que les pays qui appliquent ce modèle (Belgique, Suède, Danemark et Finlande) affichent les taux de syndicalisation les plus élevés d'Europe.

En France, le syndicalisme est davantage fondé sur l'engagement individuel et l'action collective. Les enquêtes menées en France par Dominique Labbé font ressortir trois grandes motivations à l'origine de l'adhésion : celle liée au besoin d'une information ou d'une défense, celle provoquée par les valeurs et la personnalité du syndiqué, ou celle qui s'explique par la pression du collectif de travail ou de l'entourage familial. Andolfatto et Labbé^d complètent ainsi le paradoxe d'Olson : « Dans la société française jusqu'aux années 1980, l'action collective recevait le concours d'un nombre significatif de salariés sans qu'il soit besoin d'exercer une pression explicite sur eux. Cette pression résultait du tissu social et de l'ambiance du moment ».

Enfin, l'adhésion à un syndicat semble corrélée à l'existence ou non d'un salaire minimum légal et à son niveau : on observe que plus le salaire minimal est élevé ou juridiquement contraignant, moins il y a de syndiqués. Cette corrélation statistique est toutefois à analyser avec beaucoup de précautions car elle ne donne pas d'indication sur la causalité. Ce lien négatif entre taux de syndicalisation et salaire minimal légal peut en effet s'interpréter comme (i) la conséquence d'une « substitution de l'État aux partenaires sociaux qui réduit le champ d'exercice du dialogue social » ; (ii) une désincitation à adhérer aux syndicats, car les gains salariaux procurés par l'adhésion sont d'autant plus faibles que le salaire minimal est élevé et concerne une large fraction de la population^e. Par ailleurs, un taux de syndicalisation moyen ne rend pas compte de l'hétérogénéité de la situation des branches en termes de présence syndicale et de négociation collective salariale.

a. Olson, M., (1966), "The Logic of Collective Action (Public Goods and The Theory of Groups)", *Harvard University Press*.

b. Moore, W., J. et Newman, R., J., (1985), "The Effects of right-to-Work Laws: A Review of the Literature", *Industrial and Labor Relations Review*, pp. 571-585.

c. Checchi, D. et Lucifora, C., (2002), "Unions and labour market institutions in Europe", *Economic Policy*, pp. 362-401.

d. Andolfatto, D. et Labbé, D., (2011), « Sociologie des syndicats », La découverte, collection *Repères*, 128 pages.

e. Cahuc, P., Cette, G., et Zylberberg, A., (2008), « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique », rapport du Conseil d'Analyse Économique, *La Documentation Française*.

À l'inverse, dans les pays du système de Gand, la fourniture de services est pour les syndicats une stratégie de recrutement et de fidélisation de leurs adhérents. Le niveau élevé de syndicalisation dans ces pays est sans doute également en partie lié à des facteurs culturels et historiques ; il traduit notamment une conception selon laquelle l'adhésion à un syndicat est une composante naturelle de l'emploi.

Il reflète un modèle social dans lequel les syndicats sont des acteurs incontournables :

- **L'adhésion à un syndicat conditionne peu ou prou l'accès à l'assurance-chômage.** Ainsi, en Belgique et en Suède, les syndicats se sont vus confier la gestion du paiement des allocations chômage. Ils gèrent différentes caisses d'assurance chômage, organismes privés qui leur sont directement rattachés même si dans les deux pays, subsiste une caisse publique qui verse les allocations aux personnes non syndiquées.
- **Les syndicats offrent une grande variété de services à leurs affiliés parmi les suivants :**
 - **Des services d'information et de conseil sur le droit du travail et les conditions de travail** (temps de travail, salaire, contrat de travail, licenciement etc.) ;
 - **Des services d'assistance juridique gratuite**, en cas de conflit individuel. En Suède, les syndicats exercent en outre une influence déterminante sur les décisions d'ordre individuel (recrutement, augmentations salariales, promotions, licenciements dont ils peuvent notamment modifier l'ordre) ;
 - **Des services financiers** (assurances habitation, auto, voyages...) ;
 - **Des aides sociales complémentaires** : en Belgique, des primes sont versées aux affiliés à l'occasion de certains événements (mariage, naissance, départ à la retraite...) ;
 - **Des services de loisirs** (séjours en centres de vacances, cartes de paiement privilégié...) proches de ceux proposés par les comités d'entreprise en France. En Suède, les comités d'entreprise n'existent pas car les salariés sont représentés dans l'entreprise par les syndicats.

2.2 En raison des avantages que retirent les syndicats du nombre de leurs adhérents

En France, la variation du nombre d'adhérents a des conséquences limitées sur l'existence d'un syndicat. Deux facteurs principaux peuvent l'expliquer.

D'une part, **leur pouvoir de négociation ne dépend pas du nombre de leurs adhérents** : seuls les syndicats représentatifs sont autorisés à négocier avec le patronat et les pouvoirs publics, à participer à la gestion d'organismes paritaires et à présenter des délégués du personnel aux élections professionnelles.

Les critères de cette représentativité ont été revus par la loi n°2008-789 du 20 août 2008¹² portant rénovation de la démocratie sociale qui est pleinement entrée en vigueur en août 2013¹³. Celle-ci impose aux syndicats de remporter au moins 10 % des voix au niveau de l'entreprise, 8 % au niveau de la branche et 8 % au niveau national interprofessionnel lors des élections professionnelles pour être considérés comme représentatifs à chacun des niveaux correspondants¹⁴. Ainsi, en imposant de recueillir davantage de voix aux élections pour être représentatif, cette nouvelle règle pourrait modifier à terme le paysage syndical et, indirectement, susciter de nouvelles adhésions.

D'autre part, **le financement des organisations syndicales ne dépend pas de façon prépondérante des cotisations payées par leurs adhérents**, dans la mesure où elles sont principalement financées par les employeurs (essentiellement décharges horaires issues du code du travail, subventions de fonctionnement aux CE et mise à disposition de locaux), l'État (décharges intégrales de service, crédit d'impôts sur le revenu à hauteur de 66 % des cotisations syndicales versées, subventions) et les organisations paritaires (défraiements des représentants des organisations dans les instances paritaires, sommes reversées dans le cadre de la collecte des fonds de formation professionnelle).

La part des cotisations dans l'ensemble des ressources des syndicats est difficile à évaluer car il n'existe pas à ce jour de synthèse des ressources financières des syndicats en France. Le rapport Hadas-Lebel¹⁵ fait état d'un chiffre souvent avancé de cotisations représentant entre 15 et 57 % des ressources totales d'un syndicat. L'essentiel des ressources des organisations françaises étant apportées par le droit syndical (crédits d'heures, moyens affectés, etc.), l'augmentation des adhésions n'a qu'un effet limité sur leurs moyens.

Ailleurs en Europe, le financement des syndicats repose principalement sur les cotisations de leurs adhérents.

Les pays à fort taux de syndicalisation présentent un syndicalisme de services financé par les cotisations de ses adhérents : les cotisations constituent plus de 80 % des recettes des syndicats en Belgique, Allemagne, Grande-Bretagne Italie et Suède¹⁶ ce qui va de pair avec une autonomie et une puissance financière forte. En

(12) Avant la loi de 2008, il existait une présomption irréfutable de représentativité.

(13) Cf. circulaire DGT du 13 novembre 2008.

(14) Il convient de noter que la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a introduit des règles similaires pour la représentativité patronale avec une mesure de l'audience fondée sur l'adhésion.

(15) Hadas-Lebel, R., (2006), « Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales », Rapport au Premier ministre, Premier ministre, 136 pages.

(16) Saintignon, P., de, Guedj, J., Osterrieder, H. et Saintoyant, V., (2005), « Étude d'administration comparée sur le financement des syndicats - Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Suède », Inspection générale des affaires sociales, *Rapport n°2004-160*, 10 pages.

Allemagne, par exemple, pour être représentatif un syndicat doit apporter la preuve d'un nombre d'adhérents suffisants mais aussi de son assise financière solide.

En outre, si la plupart des syndicats européens détiennent un patrimoine important, les dépenses courantes sont essentiellement couvertes par les ressources issues des cotisations : la baisse du nombre d'adhé-

rents engendre donc des difficultés financières qui peuvent être réglées par la réduction des effectifs, la fusion de syndicats ou des politiques actives de recrutements. Ces syndicats ont par conséquent fortement conscience de la nécessité permanente d'attirer de nouveaux membres et de fidéliser des adhérents dont l'offre de services est une stratégie centrale.

3. Pourquoi promouvoir un syndicalisme d'adhérents ?

Au moins trois raisons peuvent être avancées :

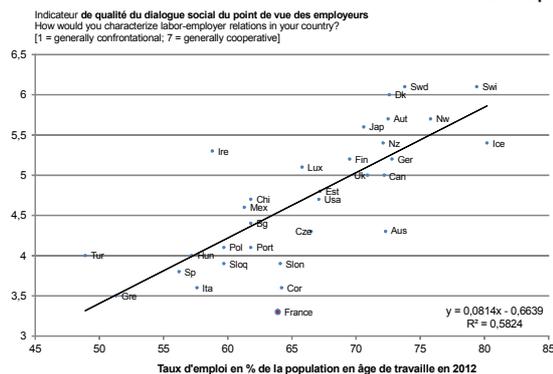
- Le taux de syndicalisation est **un élément de la légitimité des organisations syndicales** même s'il ne sert pas directement à la mesure de la représentativité.
- Il existe une **corrélation positive entre le taux de syndicalisation d'un côté, le taux d'emploi de l'autre, et des relations professionnelles** considérées comme **coopératives** par les entreprises d'un pays¹⁷ (cf. Graphique page 1 et Graphique 3). De fait, dans les entreprises où les syndicats sont absents, notamment en raison d'un faible taux de syndicalisation, le dialogue social peut difficilement s'instaurer.

En outre, T. Philippon¹⁸ a mis en évidence que, statistiquement, la qualité des relations sociales explique 70 % des variations de taux d'emploi entre les pays. À titre de comparaison, c'est deux fois mieux qu'avec les variables institutionnelles classiques (taux de remplacement et durée des allocations chômage, taux d'imposition du travail, coût de licenciement, etc.).

- La faible proportion de syndiqués parmi les demandeurs d'emplois mais également parmi les travailleurs intérimaires et les salariés en CDD par rapport aux salariés en CDI¹⁹ dans les catégories des ouvriers et des employés, peut conduire à laisser de côté les aspirations des « outsiders » dans l'action syndicale, ce qui peut être dommageable,

par exemple, pour l'insertion dans l'emploi de ces catégories.

Graphique 3 : relation positive entre la qualité du dialogue social et le taux d'emploi



Sources : OCDE (2013) et *Global Competitiveness Report 2012-2013* (2012 *World Economic Forum*), calculs DG Trésor.

Note : Selon cet indicateur, du point de vue des employeurs, la France est relativement mal classée quant à la qualité des relations professionnelles. D'autres sondages qui interrogent plus largement la population française confirment ce résultat (cf. sondage OpinionWay de février 2014 sur le dialogue social, selon lequel seuls 17 % des français interrogés émettent un avis positif sur l'action des partenaires sociaux, organisations syndicales et employeur, sur l'emploi).

Au sein de la science économique, les débats sur le rôle et l'impact des syndicats restent controversés (cf. Encadré 2). Si toutes les analyses économiques s'accordent pour conclure que le pouvoir de négociation des syndicats accroît les salaires, ses effets sur l'emploi et la productivité sont beaucoup plus discutés (cf. Encadré 2).

(17) Aghion, P., Algan, Y. & Cahuc, P., (2008), "Can policy interact with culture? Minimum wage and quality of labor relations", *NBER working paper* n°14327.

(18) Philippon, T., (2007), « Le capitalisme d'héritiers », *Éditions du Seuil et la République des Idées*.

(19) Amossé, T., (2004), « Mythes et réalités de la syndicalisation en France », *Dares, Dares Analyses* n°44.2.

Encadré 2 : Syndicats et performances économiques

À l'origine, les syndicats de salariés se sont organisés pour obtenir de meilleurs salaires permettant d'assurer aux salariés un niveau de vie suffisant et pour fournir une entraide en cas de chômage, maladie, cessation d'activité^a (Hicks, 1932). Si la négociation salariale est démembrée au cœur de leur activité, les syndicats se sont progressivement intéressés à tout ce qui relève de la condition salariale (emploi, temps et conditions de travail, formation professionnelle...). L'analyse économique des organisations collectives représentant les travailleurs reste cependant controversée. La pensée libérale considère le syndicat comme un facteur de distorsion de la concurrence qui cherche à imposer un salaire supérieur au marché et serait donc à l'origine du chômage. La théorie des négociations collectives, qui s'est fortement développée depuis le début des années quatre-vingt, a formalisé les interactions entre firmes et syndicats dans un cadre néoclassique, en s'appuyant sur l'hypothèse de rationalité parfaite des agents. Dans ce cadre, l'existence du syndicat reste inexplicable car toute explication de l'action collective sur la seule base de la rationalité individuelle se heurte au problème du resquilleur (*free rider*, Olson, 1978, voir encadré 1). L'objectif du syndicat est de maximiser l'espérance d'utilité de ses membres en termes de salaire et d'emploi, à partir des préférences de ses membres tous considérés comme identiques.

Dans le **modèle du droit à gérer**^b (Nickell, 1982), l'entreprise détermine le niveau des effectifs une fois les salaires négociés avec les syndicats : le niveau d'emploi est inférieur et celui du salaire supérieur, à ceux qui résulteraient d'une situation concurrentielle. Le salaire progresse et l'emploi régresse avec le pouvoir de négociation du syndicat. Ce résultat n'est cependant pas Pareto-optimal, Léontief (1946)^c puis Mac Donald et Solow (1981)^d, ont en particulier souligné qu'il était surprenant que des acteurs rationnels acceptent de signer de tels contrats.

Afin de prendre en compte les autres thèmes de négociations sur lesquels interviennent les syndicats, Mac Donald et Solow ont proposé un modèle dans lequel entreprises et syndicats négocient simultanément sur les salaires et l'emploi. Les négociations aboutissent à un **contrat optimal** au sens de Pareto : la présence des syndicats est bénéfique à la fois à l'emploi et aux salaires et n'a d'impact que sur le partage de la valeur ajoutée qui se fait au détriment du profit des firmes.

Si toutes les analyses économiques s'accordent pour conclure que le pouvoir de négociation des syndicats accroît les salaires, ses effets sur l'emploi et la productivité sont beaucoup plus discutés.

Ainsi, selon le modèle théorique retenu, l'intervention des syndicats auraient un **impact plus ou moins positif sur la productivité des firmes**. Selon Freeman et Medoff (1984)^e, si le rôle du syndicalisme dans la revalorisation des salaires entraîne un surcoût pour l'entreprise, il contribue aussi à la réduction de la rotation de la main d'œuvre favorisant ainsi la **productivité du travail**. L'existence d'une organisation syndicale ferait émerger un effet prise de parole qui améliorerait la qualité de l'apprentissage collectif et faciliterait la communication des expériences.

Les tests empiriques ne permettent pas de tirer de conclusion claire quant au modèle de négociation le plus pertinent. Néanmoins, comme le souligne Jacques Freyssinet, en France, depuis plus de trente ans, la négociation d'entreprise est encouragée et, dans un contexte de crise, elle met l'emploi au cœur des négociations. En particulier, la loi de sécurisation sur l'emploi du 14 juin 2013 poursuit cette tendance déjà dessinée par d'autres lois. La gestion de l'emploi qui relevait historiquement d'une logique d'information et de consultation des instances élues de représentation, est désormais potentiellement transférée dans la sphère de la négociation collective.

Empiriquement, il n'est pas non plus possible de conclure sur l'effet des syndicats sur la productivité^f même si des études ont montré qu'aux États-Unis les syndicats ont un effet positif sur la productivité tandis qu'en Grande-Bretagne les établissements syndiqués auraient une productivité plus faible. **En France**, Coutrot (1996) puis Laroche (2004) ont montré que **le niveau plus élevé des salaires** dans les entreprises connaissant une forte implantation syndicale **est compensé par un niveau de productivité du travail supérieur**^g.

Plus récemment, une étude empirique de la Banque de France^h a confirmé que **la qualité des relations sociales** (mesurée par l'existence d'accords collectifs), au niveau de la firme ou au niveau d'une branche d'activité, **est un déterminant important de la productivité des entreprises**.

Enfin, Vernon et Rogersⁱ distinguent **l'effet des syndicats sur la productivité selon leur structure** : syndicalisme de métier (comme les dockers), syndicalisme d'entreprise, syndicalisme d'industrie qui regroupe les salariés d'un même secteur d'activité. Le syndicalisme de métier serait plus naturellement porté vers une approche défensive des relations sociales. À l'opposé, le syndicalisme d'industrie intervient dans plusieurs métiers et sur un périmètre large ce qui lui permet d'agir sur les mobilités professionnelles pour accompagner les changements techniques et technologiques. Dans un contexte où prédomine le syndicalisme de métier (Australie, Danemark, Grande Bretagne), le pouvoir syndical dégraderait la productivité. En revanche, **dans un contexte de syndicalisme d'industrie** (Belgique, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Allemagne) **le pouvoir syndical est positivement corrélé à la productivité**.

a. Hicks, R., J., (1932), "The Theory of Wages", London : Macmillan.

b. Nickell, S., J., (1982), "The Determinants of Equilibrium Unemployment in Britain", *Economic Journal*.

c. Leontief, W., (1946), "The pure theory of guaranteed annual wage contract", *Journal of Political Economy*, vol 54.

d. Mac Donald, I., M., & Solow, R., M., (1981), "Wage bargaining and employment", *American Economic Review*, volume 71, pp. 896-908.

e. Freeman, R., B. & Medoff, J., L., (1984), "What do Unions do?", New-York : Basic Books.

f. Doucouliagos, C., & Laroche, P., (2003), "What Do Unions Do to Productivity? A Meta-Analysis", *Industrial Relations*, vol 42, n°4, pp. 650-691.

g. Coutrot, T., (1996), « Relations sociales et performance économique, une première analyse empirique du cas français », Dares, *Travail et Emploi* n°66 et Laroche, P., (2004), « Présence syndicale et performance financière des entreprises : une analyse statistique sur le cas français », in *Finance Contrôle Stratégie* - volume 7 - n°3, pp. 117-145.

h. Cette, G., Dromel, N., Lecat, R. & Paret, A., C., (2012), "Labour relations quality and productivity : an empirical analysis on french firms", Banque de France, Direction générale des études et des relations internationales, *Document de travail* n°389.

i. Vernon, G., & Rogers, M., (2013), "Where Do Unions Add Value? Predominant Organizing Principle, Union Strength and Manufacturing Productivity Growth in the OECD", *British Journal of Industrial Relations*.

4. Quelles pistes peuvent être envisagées pour accroître les incitations à la syndicalisation en France ?

Les comparaisons internationales peuvent apporter des exemples d'incitations à la syndicalisation, les pays nordiques offrant l'exemple le plus couramment évoqué d'un dialogue social apaisé, avec de très forts taux de syndicalisation qui permettent aux syndicats d'asseoir leur légitimité mais leur imposent également de fortes responsabilités. En France, différentes incitations pourraient être envisagées et, éventuellement, expérimentées, en s'inspirant de ces différents modèles, tout en tenant compte des particularités historico-culturelles françaises²⁰.

4.1 Les incitations fiscales ne semblent pas être un critère déterminant dans le choix d'adhérer ou non

Les incitations fiscales françaises sont très avantageuses comparativement au reste de l'Europe, alors que le taux de syndicalisation français est très faible. Il existait une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % des cotisations syndicales versées. La cotisation syndicale représente elle-même un pourcentage du salaire brut, en général de l'ordre de 0,75 %. La dépense fiscale a été évaluée pour 2011 à 130 M€.

Depuis l'imposition des revenus de 2012, **la réduction d'impôt pour dépenses de cotisations syndicales a été transformée en crédit d'impôt**²¹. Cette extension aux salariés non imposables de l'avantage fiscal est plus équitable ; elle doit rendre l'adhésion plus attractive et dynamique en conduisant les travailleurs plus modestes à adhérer.

En Europe, on n'observe pas de corrélation entre le taux de syndicalisation et les incitations fiscales, celles-ci ne semblent donc pas être centrales dans le choix d'adhérer ou non à un syndicat.

En Suède, les cotisations versées par les salariés font l'objet d'une réduction d'impôt, de 25 % pour la cotisation au syndicat et de 40 % pour la cotisation à l'assurance chômage (facultative). **Ce dispositif est moins incitatif que le système français et pourtant, le taux de syndicalisation suédois figure parmi les plus élevés d'Europe.**

En outre, **le taux de syndicalisation de certains pays européens peut être bien supérieur au taux français alors même qu'aucun dispositif d'incitations fiscales n'est prévu.** Par exemple, il n'existe aucune incitation fiscale à la syndicalisation en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie qui ont des taux de syndicalisation bien supérieurs à la France (dépassant 20 %).

4.2 Chèque syndical et prime syndicale : un système original de financements

Depuis plus de 20 ans, Axa a mis en place un **chèque syndical** : l'entreprise distribue l'équivalent d'1 M€ par an par l'intermédiaire d'un chèque remis à chaque salarié qui ne peut pas l'endosser pour son propre compte mais peut décider de le remettre ou non à l'organisation syndicale de son choix. Dans les faits, seul un salarié sur deux décide chaque année de soutenir une organisation syndicale mais ce financement fournit plus de la moitié du budget des sections. Fondé sur une logique « gagnant-gagnant », le chèque syndical a fait des émules auprès d'autres entreprises comme la SCOR, ou encore Casino²².

Parmi les avantages de ce système, on relève :

- En confortant la position des syndicats dans l'entreprise, le dispositif contribue à la qualité du dialogue social.
- Le versement relevant d'un acte volontaire des salariés, il renforce leur implication dans le fonctionnement des instances syndicales.
- Le chèque aide les syndicats à renouer avec le terrain en permettant de communiquer, de se déplacer en province, de faire des formations, etc.
- Le financement issu du chèque syndical peut être utilisé pour l'action syndicale dans l'entreprise à l'inverse des ressources issues des cotisations traditionnelles qui sont pour l'essentiel reversées à la fédération et à la confédération.
- En outre, les salariés ont davantage conscience du rôle des syndicats dans l'entreprise.

En revanche :

- Ce dispositif pourrait avoir tendance à dissuader les salariés d'adhérer, car beaucoup confondent chèque et cotisation. C'est la raison pour laquelle FO a refusé de signer l'accord d'entreprise sur le droit syndical chez Axa. Il serait aussi possible qu'une subvention forfaitaire soit versée directement par l'entreprise aux syndicats, complétée d'une somme proportionnelle aux résultats électoraux, ce qui permettrait une clarification du système de distribution des fonds.
- Ce système peut aussi avoir tendance à encourager les sections syndicales au consumérisme, voire au clientélisme.

(20) Cf. Barthélemy, J. et Cette, G., (2013), « Refonder le droit social, mieux concilier protection du travailleur et efficacité économique », *La Documentation Française*, pp. 104-106.

(21) CGI art. 199 quater C.

(22) Gérard, A. et Basilien, J.-P., (2011), « Reconstruire le dialogue social », Institut Montaigne.

L'ifrap²³ propose de **transformer l'avantage fiscal en chèque syndical**. Il pourrait remplacer à terme toutes les subventions et mises à disposition de locaux et de personnels qui sont souvent dépourvues d'encadrement juridique et qui n'incitent pas à la recherche de nouveaux adhérents. Cette somme pourrait être **fixée à un plancher par la loi et augmentée par accord d'entreprise ce qui permettrait de garantir un financement raisonnable** aux syndicats dans les entreprises, tout en renforçant leur implication auprès des salariés ; ceux-ci restent en effet toujours libres de ne pas dépenser leur chèque²⁴.

Néanmoins, si le chèque syndical apporte un financement alternatif/complémentaire au syndicat, il ne crée pas de lien d'adhésion entre le salarié et le syndicat.

En Belgique, où le taux de syndicalisation atteignait 50 % en 2011, il existe des primes syndicales. Afin de récompenser leurs affiliés pour leur action et de compenser leur contribution financière, les syndicats ont obtenu que la plupart des secteurs paient aux travailleurs syndiqués une prime syndicale annuelle. Plus précisément, les entreprises paient une cotisation à une caisse sociale sectorielle, qui reverse aux syndicats en fonction des affiliations déclarées. L'organisation syndicale à laquelle est affilié le travailleur le rembourse sous forme d'une prime d'un montant fixe trimestriel (prime 2012 : 29 € par trimestre, soit 116 € par an), sans condition d'ancienneté. Cette prime est exonérée d'impôt en deçà du plafond de 135 €. Au-delà, les cotisations sociales sont dues.

En France, le crédit d'impôt, voire tout/ou partie des subventions publiques et/ou d'entreprises pourraient être remplacés par une prime syndicale : les sommes ainsi versées par les syndicats à leurs adhérents seraient remboursées par l'État et/ou les entreprises. Ce versement direct du syndicat à ses adhérents clarifierait le lien entre adhésion et incitation financière aux yeux des adhérents et pourrait susciter de nouvelles adhésions.

Il s'agit aujourd'hui d'approfondir la réflexion afin de simplifier et clarifier le financement des syndicats²⁵. Une étape supplémentaire a été franchie avec la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014 avec, en particulier, la création d'un fonds paritaire ayant pour vocation à se substituer aux financements actuels qui vise une refonte et une clarification globale des ressources des organisations. Il sera abondé par une contribution mutualisée des entreprises, une contribution des organismes paritaires et une contribution de l'État. Les subventions ainsi recueillies seront ensuite réparties de façon trans-

parente en tenant compte de l'audience électorale des organisations syndicales au minimum de 3 %.

4.3 Un syndicalisme de services à la française pourrait être encouragé

Les aides à la cotisation ne suffisent pas à dynamiser le recrutement de nouveaux membres que ce soit en Allemagne, en Suède, en Italie, en Belgique ou en Grande-Bretagne, la stratégie essentielle de recrutement consiste en le développement d'une large gamme de services, correspondant aux besoins des salariés (cf. 2.1).

Le syndicalisme de services n'est pas historiquement étranger au système français. Avec le Front populaire, la France a fait le double choix d'un syndicalisme qui s'est inscrit dans le débat politique tout en développant une offre de services individuels. En 1895, lors de sa création, la CGT a développé un syndicalisme à bases multiples très proche du mutualisme. Un *viaticum* était ainsi versé aux salariés qui changeaient de ville, des formations étaient dispensées. À la fin du XIX^e siècle, les bourses du travail offraient des services de proximité, lieux de formation, d'accompagnement et d'entraide, suivant un maillage de proximité dont pourraient s'inspirer les syndicats d'aujourd'hui, notamment pour conquérir les salariés des plus petites entreprises²⁶. Ainsi, la culture du syndicalisme de services est moins éloignée de la culture française qu'on voudrait le croire.

Si le syndicalisme de services ne peut être conçu en France comme en Suède, ce qui reviendrait à remettre en cause l'organisation paritaire du système d'assurance chômage et de la sécurité sociale, il est possible d'encourager un syndicalisme de services à la française afin de fidéliser et de promouvoir de nouvelles adhésions.

D'ailleurs, une multitude de prestations sont déjà proposées aux adhérents en France, directement ou en supplément de la cotisation : cela va des conseils juridiques à l'information sur certains aspects du déroulement de la carrière, en passant par la compensation partielle des pertes de rémunération liées à des jours de grève.

Depuis quelques années, la CFE-CGC propose une prestation qui permet à chacun de ses adhérents de bénéficier d'un soutien psychologique à distance ; de même, elle offre le service « Plus santé » qui permet à ses adhérents retraités (12 % des cotisants de la confédération) de conserver les avantages d'un contrat de groupe en matière de prévoyance collective, sans augmentation de frais. Le nombre d'adhérents à cette

(23) Verdier-Molinié, A., Servièrre, S.-F. et Bauer, J.-F., (2012), « Les 16 mesures (qui pourraient être à l'ordre du jour) du sommet social du 18 janvier », www.ifrap.org

(24) Verhaeghe, E., (2011), « Trois pistes pour réformer le syndicalisme français », www.ifrap.org

(25) Cf. notamment Ray, J.-E., (2008), « Sur le financement des syndicats », *Droit social*, n°2, février.

(26) Verrier, B., (2010), « Le syndicalisme de services : une piste pour un renouveau des relations sociales ? », Centre d'analyses stratégiques, *Note de veille* n°190, 10 pages.

organisation syndicale a augmenté de plus de 22 000 ces dernières années.

La CFTC propose à ses adhérents des stages qui portent évidemment sur l'action syndicale mais également sur l'économie, le droit, la prévention des accidents et maladies professionnelles, la communication, etc.

Toutes ces prestations jouent déjà un rôle non négligeable dans le choix des cotisants de renouveler leur adhésion. Il appartient aux organisations syndicales de les étoffer, de les diversifier et de mieux les valoriser afin d'attirer de nouveaux cotisants. Elles pourraient s'appuyer par exemple sur des dispositifs déjà testés

pour les cadres, avec la mise à disposition de réseaux professionnels, de formes de « coaching », etc.

Face à la chute du taux de syndicalisation, la plupart des syndicats tendent à développer une offre de services au sein de leur activité. Ce sujet reste néanmoins relativement controversé et résulte davantage de pratiques locales que d'une politique formalisée.

La réforme de la formation professionnelle, avec la mise en place du compte personnel de formation, pourrait être l'occasion de formaliser le rôle des syndicats en matière de conseil et l'orientation pour la formation professionnelle dans le cadre de la sécurisation des parcours.

Marine CHEUVREUX, Corinne DARMAILLACQ

Le contrepoint de...

Pierre Cahuc & André Zylberberg

Cette note rappelle l'exceptionnelle faiblesse du taux de syndicalisation en France. Elle rappelle aussi l'originalité du financement des syndicats de salariés et d'employeurs, qui repose, pour l'essentiel, non sur les cotisations des adhérents comme dans les autres pays, mais sur des contributions des administrations et des entreprises, déterminées par des textes législatifs, réglementaires et conventionnels. Ces contributions prennent la forme de versements monétaires et de mise à disposition de personnel. Elles rétribuent la participation des appareils syndicaux au dialogue social et à la gestion des organismes paritaires dans les domaines de la formation professionnelle, de l'assurance chômage, de la retraite et de la santé.

Dans ce contexte, les ressources et dépenses des appareils syndicaux sont opaques. En outre, l'indépendance des syndicats de salariés, financés par les administrations et les entreprises, n'est pas assurée. Pour instituer un dialogue social où les intérêts des salariés sont correctement représentés, il est indispensable de changer la logique du système en asseyant le financement des syndicats sur les cotisations de leurs adhérents. La création d'un fonds paritaire alimenté par les entreprises, les organismes paritaires et l'État pourrait aller dans ce sens si les ressources de ce fonds étaient distribuées au prorata du nombre des adhérents des syndicats et non de leur audience électorale. Le fonds constituerait ainsi un levier qui inciterait les syndicats à accroître le nombre de leurs adhérents. Il inciterait les syndicats à leur fournir des services spécifiques. Le rôle de l'État consisterait alors à subventionner les adhésions grâce à ce fonds et à s'assurer de la transparence de la gestion des organismes contrôlés par les appareils syndicaux.

Pierre Cahuc

Professeur au Crest-Ensaë et à l'École Polytechnique

André Zylberberg

Centre d'économie de la Sorbonne, École d'économie de Paris

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
du Redressement productif
et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus**Mai 2014**

n°128. Demain, quelle mondialisation ?
Arthur Sode

Avril 2014

n°127. Évaluation d'impact du programme public de fonds d'amorçage lancé en 1999
Doryane Huber, Henry Delcamp, Guillaume Ferrero
n°126. La situation économique mondiale au printemps 2014 : plus de croissance mais de nouveaux risques
Flore Bouvard, Samuel Delepierre, Marie Magnien

Mars 2014

n°125. Les enquêtes de conjoncture sont-elles toutes aussi performantes pour prévoir l'activité économique en France ?
Stéphane Capet et Stéphanie Combes

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie du Redressement productif et du Numérique.