

Le véritable coût de l'exploitation d'une entreprise

Conor Cradden

Les responsables de l'élaboration des politiques sont très nombreux à penser que, si des arguments en faveur d'une proposition ou d'une décision sont appuyés par des statistiques couchées sur une feuille de papier, alors bizarrement cela rend ce choix moins politique. Cela permet de prétendre que ce qui est proposé n'est pas véritablement un choix, mais quelque chose que les «données probantes» exigent. Cette importance accordée aux indicateurs quantitatifs a eu pour conséquence qu'une bonne part de l'argumentation politique a été déplacée et intégrée à la conception des indicateurs eux-mêmes. Au lieu de reposer sur des critères purement techniques, la conception des indicateurs statistiques est un processus très politisé dans lequel différentes parties prenantes luttent pour faire en sorte que les statistiques obtenues soient plus compatibles avec les arguments en faveur de leurs préférences stratégiques qu'avec ceux de l'opposition.

La conception des indicateurs statistiques est un processus très politisé

Les indicateurs «Doing Business»

Les indicateurs «Doing Business» (DB) de la Banque mondiale sont un parfait exemple de statistiques qui véhiculent ce type de jugement de valeur incorporé. Les indicateurs DB constituent prétendument un guide comparatif de la facilité d'établir et d'exploiter une entreprise dans différents pays. Cette facilité relative est «mesurée» sous plusieurs aspects, y compris l'établissement, le paiement des taxes et impôts, l'obtention de permis de construire et l'exécution des contrats. Les indicateurs permettent d'établir des classements, y compris un classement mondial général qui place Singapour en première position – ce qui en fait le lieu dans le monde où il est le plus facile d'exploiter une entreprise – et le Tchad en dernière position.

Cela pourrait sembler être une initiative tout à fait innocente. Si, manifestement, les États ont le droit de mettre en place une certaine surveillance de l'activité économique d'un point de vue social et politique, il est aussi évident que les procédures de surveillance peuvent être plus compliquées et plus coûteuses qu'il n'est nécessaire. Cependant, même si la Banque mondiale nie que les indicateurs DB encouragent la

déréglementation, les informations qu'ils fournissent ne donnent aucun moyen de juger si le coût qu'entraîne le fait de se conformer à la réglementation est raisonnable au regard des avantages sociaux, économiques et environnementaux qu'elle procure. Ils n'ont rien à dire au sujet de la question de savoir si un pays pourrait être globalement mieux loti grâce à la réglementation. Comme les coûts sociaux qui vont de pair avec la déréglementation sont invisibles pour les indicateurs DB, les gouvernements préoccupés d'améliorer leur position dans le classement DB – et dans certains cas, c'est même là une condition pour recevoir une aide financière de la Banque mondiale – n'ont aucun élément à leur disposition qui les inciterait à tenir compte des effets potentiellement négatifs de la déréglementation.

L'indicateur «Embauche des travailleurs»

C'est dans le cas du sous-indicateur «Embauche des travailleurs» (ET) que l'hypothèse voulant que la réglementation ne soit rien d'autre qu'un coût apparaît le plus clairement. La note ET qu'obtient un pays dépend du coût du licenciement des employés et d'une mesure appelée «rigidité de l'emploi», qui est un indice composite pour lequel la note la plus élevée possible correspond à un salaire minimum bas pour les employés qui débutent, à la facilité de conclure des contrats de durée déterminée plutôt que des contrats de durée indéterminée, à des restrictions minimales pour ce qui est du travail de nuit et du travail le week-end, à un nombre d'heures maximal élevé pour la durée du travail hebdomadaire autorisée, à un nombre de jours de congé rémunérés peu élevé et à des prescriptions minimales en ce qui concerne les préavis et la consultation dans les procédures de licenciement.

Comme on pouvait s'y attendre, l'indicateur ET a fait l'objet de critiques provenant de nombreux horizons, mais en particulier du mouvement syndical mondial. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a critiqué les indicateurs DB quelques semaines après leur première publication en 2003. Depuis, la confédération, et ultérieurement la Confédération internationale des syndicats (CSI), a formulé des objections à plusieurs occasions, aussi bien par des communications directement adressées à la Banque mondiale que dans des articles destinés au public. En 2007, l'OIT s'est jointe au débat, en produisant un document officiel¹ qui critiquait l'indicateur ET pour des raisons techniques, mais aussi en raison de ce qui était qualifié de problèmes concernant la «cohérence des politiques» – autrement dit, l'indicateur ET empiète directement sur les propres politiques de l'OIT, dont on peut faire valoir qu'elles sont plus légitimes. L'OIT a affirmé que l'opinion selon laquelle «réduire la protection à un niveau minimum et ménager la plus grande flexibilité possible est toujours la meilleure option» était une grave erreur et que l'indicateur ET était «un mauvais indicateur de l'environnement de l'investissement et de la performance du marché du travail».

Le Groupe consultatif OIT-BM

Ce document a déclenché une série d'échanges entre l'OIT et la Banque mondiale (BM) qui ont débouché sur l'établissement d'un groupe consultatif destiné à servir de «source de conseils» pour réviser l'indicateur ET. À la même époque – au début de 2009 –, sous la pression des syndicats mondiaux, la Banque mondiale a accepté que, au moins jusqu'à ce que le groupe rende son rapport, l'indicateur ET ne soit pas inclus dans le calcul du classement DB général ni utilisé comme base pour la formulation de conseils stratégiques. Le groupe consultatif comprenait des fonctionnaires de haut rang de la Banque mondiale et de l'OIT ainsi que des représentants des syndicats mondiaux, des employeurs et de l'OCDE. Il y avait aussi trois membres indépendants, un expert du droit du travail, un entrepreneur social et un fonctionnaire.

La décision de l'OIT de participer au groupe consultatif n'aura pas été prise à la légère – même si en principe tous les membres agissaient à titre personnel. Ne pas participer aurait signifié manquer une rare occasion d'avoir un impact sur un indicateur influent, mais on pouvait considérer que la participation était un pari. Le risque était que le groupe présente des conclusions qui ne répondraient pas correctement aux critiques de l'OIT, mais que la Banque mondiale mette en œuvre ses recommandations malgré tout. À supposer que l'OIT veuille s'y opposer, elle serait forcée de se lancer dans une controverse publique avec la Banque mondiale au sujet de l'adéquation d'un indicateur à la révision duquel deux de ses hauts fonctionnaires auraient participé peu de temps auparavant.

Maintenant que le Groupe consultatif a produit son rapport final², il n'est pas évident que le pari ait été gagné. La solution proposée au problème principal – le fait que les normes de protection du travail inférieures reçoivent une note plus élevée – n'est guère adaptée. Trois éléments de l'indicateur – les périodes de repos hebdomadaires minimales, le droit à des congés payés ainsi que le niveau et les modalités de fixation du salaire minimum – ont été modifiés, c'est-à-dire que d'une simple relation inversée avec la note correspondant à l'indicateur (plus le niveau est bas, meilleure elle est), ils sont passés à une sorte de système de «fixation de fourchettes» dans lequel l'objectif de politique est de faire en sorte que ces protections se situent entre une limite inférieure et une limite supérieure. Pas assez de congés, et un pays ne recevra pas la note maximale possible, mais il en va de même pour ce qui est considéré comme trop de congés. Une modification similaire est proposée pour la durée du travail hebdomadaire maximale. Le classement des pays au regard de l'indicateur relatif au salaire minimum, pour ceux qui en ont établi un, demeure inversement proportionnel au ratio du salaire par rapport à la valeur ajoutée moyenne par travailleur, mais les pays qui n'ont pas fixé de salaire minimum ne reçoivent plus la meilleure note possible. Celle-ci est réservée aux systèmes dans lesquels le salaire minimum est fixé par voie de négociation collective – du moment qu'il s'applique à moins de la moitié du secteur

manufacturier ou ne s'applique pas aux entreprises qui n'en font pas partie – et aux systèmes dans lesquels les stagiaires ou les apprentis sont exclus.

Le rapport du Groupe consultatif indique clairement que les avis de ses membres étaient partagés quant à la question de savoir si les modifications apportées à l'indicateur ET sont adéquates. Selon «un point de vue», les modifications ont réglé les problèmes de fond, et l'indicateur ET devrait être réintégré dans les indicateur DB généraux. Un «deuxième point de vue», en revanche, a «fait observer que l'indicateur ET ne tenait pas suffisamment compte des protections accordées aux travailleurs même après les modifications apportées, et que le rapport Doing Business devrait tenir compte des réglementations du travail dans leur ensemble, ou pas du tout». Selon ce deuxième point de vue, par ailleurs, si l'on voulait continuer d'utiliser l'indicateur ET, il fallait qu'il y ait aussi un indicateur quantitatif distinct relatif aux «mesures de protection des travailleurs» publié parallèlement aux indicateurs DB. Cependant, même si cette idée a été débattue au Groupe consultatif³, ce dernier n'a pas pu convenir d'une recommandation sur cette question.

Que se passe-t-il maintenant?

À présent, l'OIT doit décider si elle poursuit ses travaux avec la Banque mondiale. Dans la négative, la Banque mondiale réintégrera probablement l'indicateur modifié, et recommencera peut-être aussi à fonder ses conseils de politique sur l'indicateur ET. Assurément, l'OIT n'est pas obligée d'avaliser l'indicateur révisé mais, si elle veut éviter une controverse publique, le mieux qu'elle puisse faire est de maintenir une neutralité

L'indicateur DB [fait] obstacle à l'amélioration des conditions de travail

étudiée sur cette question. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'indicateur DB continue de faire obstacle à l'amélioration des conditions de travail, et le fait d'admettre discrètement son existence serait, au mieux, faire preuve de couardise. La question évidente est de savoir pourquoi l'OIT n'essaie pas de pousser un peu plus loin la collaboration qu'implique le Groupe consultatif pour s'employer à persuader la Banque mondiale qu'il devrait effectivement y avoir un indicateur officiel de la protection des travailleurs, élaboré conjointement. Les enjeux ne sont pas si grands ici puisque l'OIT a manifestement une autorité morale et technique sur la question, dont la Banque mondiale ne peut pas se prévaloir.

Alors pourquoi ce silence assourdissant de l'OIT? Il n'y a eu aucun commentaire sur le rapport du Groupe consultatif, pas plus que d'indications concernant le point de savoir si l'OIT veut continuer de travailler avec la Banque mondiale. En fait, le problème pour l'OIT se pose moins vis-à-vis du monde extérieur qu'à l'égard de ses propres mandants. La possibilité de produire un indicateur relatif au «travail décent» est évoquée depuis plus de dix ans. Le fait qu'un tel indicateur n'ait pas (encore) été élaboré reflète en partie la réticence habituelle des employeurs et des gouvernements

à se laisser classer, et en partie un désaccord au sujet de la question de savoir si un tel indicateur devrait être axé sur des mesures des résultats – la mesure dans laquelle le travail décent est une réalité pour les travailleurs sur le terrain – ou sur la réglementation – la mesure dans laquelle les règles formelles sont conformes aux politiques de l'OIT. Il s'agit là de questions difficiles, mais s'atteler avec détermination à les résoudre sera probablement moins onéreux pour l'OIT que de permettre à la Banque mondiale de continuer d'utiliser et de promouvoir son indicateur ET.

Notes

¹ http://www.ilo.org/gb/WCMS_085125/lang--en/index.htm.

² <http://www.doingbusiness.org/methodology/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Methodology/EWI/Final-EWICG-April-2011.doc>.

³ <http://www.doingbusiness.org/methodology/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Methodology/EWI/Annexes-EWICG-April-2011.doc>.

Conor Cradden est chercheur, rattaché au Département de sociologie de l'Université de Genève, et partenaire de Public World, un cabinet d'études et de conseils stratégiques établi à Londres.