

INSTITUT
MONTAIGNE



Dernière chance pour le paritarisme de gestion



RAPPORT MARS 2017

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Dernière chance pour le paritarisme de gestion

MARS 2017

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
I - LE PARITARISME DE GESTION : UNE SINGULARITÉ DU MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS	13
1.1. La gestion paritaire ne s'est imposée réellement qu'après 1945 ...	13
1.2. Le paritarisme de gestion à la française est sans équivalent en Europe	23
II - UN MODÈLE EN CRISE	35
2.1. La gestion paritaire présente des vertus incontestables	35
2.2. Un modèle de gestion confronté à la crise du paritarisme et à la remise en cause de notre modèle social	39
2.3. La mise en cause de la légitimité et de l'efficacité de la gestion paritaire	44
III - TRANSFORMER LE PARITARISME DE GESTION	61
3.1. Garantir une gestion plus efficace, plus efficiente et plus transparente des organismes paritaires	63
3.2. Redéfinir et clarifier les responsabilités des partenaires sociaux et de l'État, secteur par secteur	82

AVANT-PROPOS

Le paritarisme de gestion constitue une spécificité du modèle social français. Certaines de ses manifestations ont des racines anciennes comme par exemple la justice prud'homale. Mais, pour l'essentiel, il s'est construit progressivement et sous des formes diverses au cours des années qui ont suivi la Libération.

Deux idées fortes sont communes à cet édifice. D'abord, sortir d'une logique historique d'affrontement et de contestation sociale en plaçant les partenaires sociaux en situation de responsabilité, donc de décisions prises en commun. Ensuite, établir un équilibre des pouvoirs entre la puissance publique et les représentants de la société civile : concrètement, les organisations syndicales et patronales représentatives.

Ces deux objectifs conservent aujourd'hui toute leur pertinence. Ils répondent même au bon fonctionnement d'un État moderne où la vie démocratique ne saurait se limiter aux seules élections politiques. Les institutions de représentation des salariés dans l'entreprise, la négociation collective à tous les niveaux et les organismes paritaires constituent les multiples aspects de ce qui se résume sous le terme de « dialogue social ».

Celui-ci ne saurait rester figé dans des règles immuables. Les conditions économiques ne sont plus celles des « Trente Glorieuses » : le chômage de masse s'est installé durablement, les déficits publics ont atteint une ampleur inacceptable et la concurrence internationale impose aux entreprises de ne plus supporter des charges sociales ou fiscales supplémentaires. Notre système social doit s'adapter impérativement à tous les changements d'une société mondialisée en mouvement.

Dans cette perspective, en septembre 2015, l'Institut Montaigne a publié un rapport intitulé *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprise*. Son ambition était de proposer des pistes d'action concrètes pour redonner aux acteurs économiques et sociaux les moyens opérationnels, au plus près du terrain, de relever le défi de toutes ces réalités nouvelles. La conviction était affirmée que la relance du dialogue social passait par le primat donné à la négociation collective d'entreprise par rapport à la loi et le renforcement de la légitimité des partenaires sociaux.

Afin d'approfondir cette réflexion, l'Institut a décidé d'aborder la question du paritarisme de gestion qui la prolonge naturellement et répond logiquement aux débats et réformes sur les relations du travail. Tout comme les institutions de représentation dans l'entreprise, le paritarisme doit se moderniser. On ne peut ignorer les multiples critiques dont il fait l'objet et qui vont jusqu'à prôner sa disparition. Il est exact qu'il ne peut plus exister, ni économiquement ni politiquement, s'il continue à fonctionner en vase clos, sans vraie transparence, sans l'exigence majeure d'équilibrer ses comptes, sans une gestion rigoureuse, sans liens vivants et étroits avec les entreprises et les salariés qui le financent ou bénéficient de ses prestations. Mais il reste que le dialogue social, au regard de ses conditions historiques d'émergence, repose en grande partie sur l'existence du paritarisme de gestion.

Sans doute les ressorts des difficultés que connaît le paritarisme de gestion excèdent largement son seul périmètre : ils révèlent une crise plus globale de notre modèle social et de notre compétitivité qui rendent le *statu quo* impossible. Pour autant, il s'agit maintenant d'envisager des réponses pertinentes sur le dossier sensible du paritarisme.

Pour ce faire, l'Institut Montaigne a pris le parti du pragmatisme et de la responsabilité. Nous avons écarté les solutions consistant à confier sans discernement l'ensemble des activités et organisations concernées par le paritarisme de gestion soit à l'État soit aux acteurs privés. Nous avons laissé de côté toutes les pistes d'actions qui nous semblaient trop radicales pour être réalistes et entreprises à court terme, de même que toutes celles trop timorées pour avoir une efficacité réelle.

Enfin, si nous avons posé les conditions d'une refondation du paritarisme dans son ensemble, nous avons également proposé des pistes d'actions secteur par secteur, en espérant que ce rapport pourra susciter une réflexion de fond sur la refondation de l'un des piliers du dialogue social « à la française ».

Jean-Dominique Senard,
vice-président de l'Institut Montaigne

INTRODUCTION

Le « paritarisme » désigne les situations et les événements de la vie sociale au cours desquels interviennent ensemble les partenaires sociaux, représentants des employeurs d'une part et représentants des salariés de l'autre. Il correspond notamment à deux réalités distinctes :

- le paritarisme de « négociation », soit l'activité de discussion et de négociation par les partenaires sociaux des normes appelées ensuite à s'imposer au domaine concerné. Ce paritarisme s'exerce à différents niveaux (établissement, entreprise, branche, nation) et conduit à l'adoption d'accords correspondant au niveau de négociation (accords d'entreprise, accords de branche, accords nationaux interprofessionnels, etc.). Il joue un rôle essentiel dans la production de normes et, en particulier, dans la régulation du monde du travail ;
- le « paritarisme de gestion », qui se caractérise par le fait que les partenaires sociaux cogèrent un certain nombre d'activités au sein d'institutions dans lesquelles ils siègent, en principe à égalité, et dans lesquelles les compétences sont partagées. S'agissant d'organismes sociaux ou d'activités relevant de la sphère sociale, la gestion par les partenaires sociaux est l'une des trois principales formes envisageables de gestion, avec la gestion directement par la puissance publique et par la sphère privée (assurances par exemple). Le paritarisme de gestion est intrinsèquement lié au « modèle social français » issu de la Libération et il représente l'un des piliers de la « démocratie sociale ».

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité du rapport « Sauver le dialogue social¹ » publié par l'Institut Montaigne en septembre 2015. Il est le fruit des travaux d'un groupe de travail (cf. en annexe la composition de ce groupe de travail) dont les réflexions se sont appuyées sur une vingtaine d'auditions (cf. en annexe la liste des personnes auditionnées).

Il traite spécifiquement du « paritarisme de gestion » dans le système social français. Ce choix est la résultante de plusieurs éléments :

- des questionnements récurrents sur la légitimité des acteurs du paritarisme, représentants des employeurs et représentants des salariés, et sur le fait que l'on puisse s'interroger sur l'opportunité de la gestion paritaire d'un certain nombre d'activités ou d'organismes ainsi que sur son efficacité ;
- d'une emprise de plus en plus forte de l'État dans de nombreux secteurs initialement gérés par les seuls partenaires sociaux et, plus largement, d'un manque de clarté dans le positionnement respectif de l'État et des partenaires sociaux sur de nombreux sujets ;
- de la probable nécessité, à terme, de poursuivre l'évolution des modes de financement de nombreux secteurs concernés par le paritarisme de gestion². En effet, le financement des activités et

¹ Ce rapport traitait principalement du paritarisme de « négociation collective ». Il concluait à la nécessité de privilégier la négociation d'entreprise par rapport à la négociation de branche ou à la négociation nationale interprofessionnelle.

² Cette évolution a déjà largement commencé, en particulier dans le champ de la Sécurité sociale, avec l'accroissement de la part de l'impôt par rapport à la part des cotisations dans le financement.

organismes gérés par les partenaires sociaux reposait à l'origine essentiellement, sinon exclusivement, sur des cotisations perçues sur le travail (cotisations salariales et/ou patronales). Or, dans un contexte de concurrence internationale accrue et de nécessité de réduction du coût du travail et de restauration de la compétitivité des entreprises françaises, ces modalités de financement qui pèsent sur le travail sont remises en cause. Cela conduit ainsi à réfléchir à un élargissement des sources de financement et, ce faisant, à s'interroger sur la gestion paritaire ;

- d'un élargissement progressif du champ d'intervention et du public bénéficiaire de nombreuses activités ou organismes qui, sortant de leur logique originelle de services rendus à des adhérents en contrepartie de leurs cotisations, entrent dans une approche davantage « universelle » de leur intervention, interrogeant ainsi la place de la puissance publique.

Au regard de l'ampleur du champ et des activités concernés par le paritarisme de gestion, **ce rapport ne traite pas spécifiquement de chacun des domaines et des organismes recourant à la gestion paritaire** (assurance-chômage, emploi, formation professionnelle initiale et continue, logement, handicap, prévoyance, retraites complémentaires, santé au travail, prud'homie, etc.). Les différentes réflexions et propositions qui composent ce rapport sont donc fondées essentiellement sur une approche d'ensemble du paritarisme de gestion.

Le groupe a néanmoins tenu à regarder plus en détail les domaines les plus significatifs : l'assurance-chômage (avec l'Unédic), les retraites complémentaires, le logement (avec les organismes du « 1 % logement ») et la formation professionnelle continue sur

lesquels il a réalisé quelques investigations ciblées et formulé des propositions spécifiques.

D'autres secteurs, comme la prévoyance (avec les institutions de prévoyance) ou le handicap (avec l'AGEFIPH) par exemple, quoique concernés par le paritarisme de gestion, ne seront évoqués que ponctuellement au cours du rapport.

De même, le groupe a choisi de ne pas traiter de la Sécurité sociale, dans la mesure où celle-ci ne relève plus d'une véritable gestion paritaire, comme cela sera expliqué plus bas (cf. les développements historiques de la partie 1).

Sur le fond, le groupe de travail a dressé un constat critique de la situation du paritarisme de gestion aujourd'hui. En effet, les modalités de fonctionnement de ce paritarisme, son opacité, la situation financière très dégradée de certains secteurs dont il a la charge, la confusion des rôles entre les partenaires sociaux et l'État, voire avec d'autres acteurs publics et privés et la relative irresponsabilité des gestionnaires qui en découle conduisent naturellement à s'interroger sur la légitimité et la pertinence de ce mode de gestion.

L'analyse du groupe de travail ne l'a pas pour autant conduit à préconiser une évolution radicale qui amènerait à une sortie générale du paritarisme de gestion. En effet, les partenaires sociaux restent légitimes à gérer la grande majorité des organismes et des activités relevant actuellement d'une gestion paritaire, mais à condition que le partage des compétences avec l'État soit clarifié et que des aménagements significatifs soient apportés aux règles et aux conditions de fonctionnement du paritarisme. L'intérêt de confier à l'État ou au secteur privé nombre de ces organismes ou activités est loin d'être

avéré. En outre, le transfert rapide et massif à la puissance publique ou au secteur privé des organismes et activités actuellement gérés paritairement serait très probablement inacceptable socialement. Le coût politique et social d'un tel bouleversement, au regard de l'état actuel de la société, serait supérieur à court et moyen termes aux avantages potentiellement escomptés.

Le groupe de travail propose néanmoins des évolutions profondes, qui conditionnent à ses yeux la pérennité de ce mode de gestion.

Après un rapide retour sur l'histoire et les facteurs d'apparition du paritarisme de gestion en France montrant en quoi le modèle français se distingue des modèles étrangers (1), il sera défendu l'idée selon laquelle le modèle français de gestion paritaire de certaines activités ou d'organismes est actuellement à bout de souffle (2).

Face à ce constat, une première série de recommandations vise à créer les conditions nécessaires à un renouvellement en profondeur du fonctionnement du paritarisme de gestion. Ces recommandations s'appliquent à l'ensemble des champs, activités et organismes appelés à rester gérés dans le cadre du paritarisme de gestion (3.1). Une deuxième série de propositions, concernant plus spécifiquement certains des secteurs (assurance-chômage, logement, retraites complémentaires, formation professionnelle) étudiés plus particulièrement par le groupe, évoquera les évolutions structurelles à engager dans chacun de ces domaines (3.2).

LE PARITARISME DE GESTION : UNE SINGULARITÉ DU MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS

Le paritarisme de gestion, tel que nous le connaissons en France, est le fruit d'une édification progressive, intimement liée à la construction de notre système social et à l'évolution des relations sociales. Il s'est imposé, en lien avec le souhait de promouvoir un certain modèle de société, après la Libération (1.1).

Si dans de nombreux autres pays les partenaires sociaux participent également à la gestion de certains domaines de la protection sociale et si des rapprochements peuvent parfois être établis, le modèle français de paritarisme de gestion et l'idée même de cette forme de paritarisme restent toutefois assez singuliers à la France (1.2).

1.1. LA GESTION PARITAIRE NE S'EST IMPOSÉE RÉELLEMENT QU'APRÈS 1945

Le paritarisme de gestion, entendu comme gestion de services d'utilité sociale partagée entre les représentants des employeurs et des salariés, n'émerge en France sous sa forme actuelle que de manière tardive, après la seconde guerre mondiale.

Sans envisager un historique complet et complexe du développement des différentes composantes du paritarisme en France, certains repères permettent de mieux en cerner les origines, l'inspiration ainsi que les principales évolutions.

1.1.1. Les prémices du paritarisme de gestion remontent au début du XIX^e siècle.

Longtemps, la loi « **Le Chapelier** » des 14 et 17 juin 1791 relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, proscrivant les organisations ouvrières, a constitué un frein durable à l'émergence d'un syndicalisme de services et à une implication du monde ouvrier dans la gestion d'œuvres sociales en France. Contrairement à ce qui a pu se développer au XIX^e siècle en Allemagne par exemple³, les organisations ouvrières ont renoncé à une logique de gestion paritaire au profit d'une logique de transformation de la société, voire de confrontation, anti-étatique et radicale.

La création des conseils de prud'hommes fait à ce titre figure d'exception en droit français. D'abord créés à Lyon, par la loi du 18 mars 1806, pour « *terminer, par la voie de conciliation, les petits différends qui s'élèvent journellement, soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'atelier et des compagnons ou apprentis* » et assurer la police de leurs métiers, puis dans d'autres villes et pour d'autres professions industrielles avant d'être généralisés, les conseils de prud'hommes deviennent paritaires par deux décrets des 27 mai et 6 juin 1848, amendés par une loi du 1^{er} juin 1853. Mais ce paritarisme « de justice » reste encore isolé dans le modèle social français.

Comme le soulignent Gilles Pollet et Didier Renard⁴, **la gestion patronale sur le mode paternaliste** constitue au XIX^e siècle l'un des

³ En Allemagne, le système construit par Bismarck entre 1883 et 1889 repose notamment sur les principes d'un financement par cotisations, de prestations proportionnelles aux cotisations versées, d'une gestion des caisses par les patrons et les ouvriers.

⁴ Gilles Pollet et Didier Renard, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français, fin XIX^e – milieu du XX^e », *Revue française de science politique*, août 1995.

modèles dominants de gestion des institutions de protection sociale. Il s'agit notamment de fixer et de rationaliser la gestion d'une main d'œuvre peu payée et peu qualifiée, voire parfois de la « moraliser ».

La mise en place de services médicaux, de caisses de retraite, de dispositifs d'aide au logement ou encore la scolarisation des enfants se développe progressivement. Ces œuvres sociales se créent cependant essentiellement dans la grande industrie (mines, textile, sidérurgie, chemins de fer...). « *Ce modèle de gestion comporte une mainmise complète de l'industriel sur l'administration d'une protection sociale qui reste liée à l'appartenance à l'entreprise et qui ne constitue pas toujours un droit* »⁵.

La loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 marque une rupture.

En abrogeant la loi Le Chapelier, elle autorise les syndicats professionnels d'employeurs et d'employés à constituer des caisses spéciales de secours mutuel et de retraite, alimentées par les cotisations de leurs membres. Pour autant, les syndicats ouvriers ne se saisiront pas réellement, dès l'origine, de la possibilité qui leur est ainsi offerte et demeureront sur le terrain de la revendication et de la lutte politique.

Toutefois, progressivement, **une revendication de gestion ouvrière va se développer**. Liée à la question du contrôle des entreprises par les ouvriers, elle va devenir un élément de combat syndical en matière de protection sociale, notamment durant l'entre-deux guerres : « *La possibilité d'intervenir directement dans le fonctionnement de l'assurance sociale constitue l'un des principaux critères*

⁵ Gilles Pollet et Didier Renard, *op. cit.*

d'appréciation des projets parlementaires par [la CGT], qui veille dès le milieu des années 1920 à la formation des futurs administrateurs des caisses »⁶.

Parallèlement, **le modèle de la mutualité**, qui s'est développé au XIX^e siècle avec les sociétés de secours mutuel, a également inspiré le paritarisme de gestion tel qu'il émergera ensuite après la Libération. Entre assurance, bienfaisance et prévoyance, le modèle mutualiste répondait notamment à un souci d'acculturation des classes ouvrières, par la participation aux organisations luttant contre l'indigence des travailleurs et ouvriers en cas d'accident ou de maladie ainsi qu'à une participation à la gestion de services sociaux.

L'intervention de l'État dans la mise en place et dans la gestion de la protection sociale constitue toutefois dès le XIX^e siècle un trait marquant du modèle français, en particulier en raison de l'échec « *de la constitution d'une protection sociale fondée sur le principe de la liberté d'affiliation* » et l'affirmation du principe d'obligation, qui est, « *dans la législation de protection sociale votée à partir de la fin du XIX^e siècle, la marque de l'intervention de l'État, au double de sens de l'édition par le législateur d'une règle qui s'impose à tous, mais aussi de la participation au financement qui l'accompagne et en constitue la contrepartie. Il a pour corollaire, à ses débuts, un mode spécifique d'administration des institutions de protection sociale obligatoire, le tripartisme* »⁷. Ce modèle d'administration partagée entre bénéficiaires, employeurs et État qui trouve ainsi à s'appliquer pour l'organisation des retraites dans le cadre de la protection sociale obligatoire des mineurs instituée par la loi du 29 juin 1894.

⁶ Gilles Pollet et Didier Renard, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

La technique paritaire est par ailleurs introduite pendant la première guerre mondiale pour organiser les secours au chômage et l'organisation du placement ouvrier. En 1914, un « fonds national de chômage » est mis en place, pour permettre aux caisses communales et départementales de faire face à leurs dépenses. La création de fonds départementaux et municipaux est encouragée en même temps qu'une homogénéisation de ces institutions est recherchée. En 1918, les statuts des fonds d'initiative locale sont fixés. Leur administration est confiée à des commissions mixtes, composées en nombre égal de délégués ouvriers et de délégués patronaux.

À la fin des années 1930, **la mise en place de régimes conventionnels de retraite au profit des cadres et ingénieurs**, d'abord au sein de la métallurgie puis au sein d'autres branches professionnelles, préfigure ce que seront les régimes de retraites complémentaires gérés paritairement.

1.1.2. L'essor du paritarisme de gestion n'intervient réellement qu'après la seconde guerre mondiale

1.1.2.1. De la gestion déléguée aux « intéressés eux-mêmes » à la gestion conventionnelle et paritaire

Le programme du Conseil national de la résistance (CNR) adopté le 15 mars 1944 propose « *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* ».

La mention explicite d'une gestion de la sécurité sociale par les intéressés distingue alors nettement le projet du CNR du modèle anglais (ou « modèle beveridgien ») de gestion par l'État du système de protection sociale.

Les ordonnances de 1945, en créant le régime général de sécurité sociale, mettent un terme au système des assurances sociales. Elles imposent un assujettissement obligatoire de tous les salariés au régime commun, quel que soit leur niveau de salaire, suppriment les régimes particuliers ou les transforment en régimes complémentaires. Il s'agit alors de construire un système couvrant les principaux risques sociaux (maladie, vieillesse et famille), à un moment où le pays sort très affaibli de la guerre. Il s'agit aussi d'intégrer pleinement à la société et au fonctionnement de la démocratie une classe ouvrière en forte expansion mais qui demeure considérée avec suspicion. La délégation de gestion de la Sécurité sociale de l'État aux « intéressés eux-mêmes » (à savoir les salariés) doit y contribuer grâce à l'avènement d'une « **démocratie sociale** ».

Après la loi du 30 octobre 1946, les conseils d'administration, élus, des caisses nationales, régionales et primaires de sécurité sociale sont composés pour trois quarts de salariés et pour un quart d'employeurs. Les conseils d'administration ont des pouvoirs étendus sur la détermination du budget des caisses et la direction de leur personnel. « *Ce mode de gestion, qui illustre l'héritage mutualiste en France, est supposé éviter le risque de bureaucratie qu'entraînerait la prise en charge directe de la sécurité sociale par l'État* »⁸.

⁸ *Politiques sociales*, P Penaud, YG Amghar JF Bourdais, S Dupays, F Laloue, H Léost, M Moleux, presses de sciences Po et Dalloz, 2011.

Le plafonnement des prestations justifiait le maintien d'organismes de couverture complémentaire (retraites et prévoyance). L'ambition initiale était d'amoindrir progressivement le champ des complémentaires en étendant la couverture de base.

La gestion conventionnelle et paritaire revendiquée par le CNPF de l'époque est vite apparue comme **un contre-modèle à l'organisation du régime général issu des ordonnances de 1945**, comme l'indiquent Gilles Pollet et Didier Renard. « *Le paritarisme, tel qu'il est défendu par le CNPF à cette époque, s'inscrit [...] comme une alternative à l'idée de gestion par les intéressés qui s'impose comme l'héritière directe et la forme renouvelée de la revendication de gestion ouvrière* ».

La revendication paritaire du patronat vise à obtenir une gestion strictement paritaire, ou au moins la parité de représentation avec les syndicats de salariés, ainsi que le principe de désignation des membres des conseils et non plus d'élection.

Ce n'est en fait qu'un peu plus tard que l'égalité de représentation sera mise en place, avec les ordonnances du 21 août 1967.

1.1.2.2. L'extension du paritarisme de gestion à de nombreux domaines lors des « Trente glorieuses »

Après l'instauration d'un système de sécurité sociale confié aux partenaires sociaux, de nouvelles institutions vont être créées par les partenaires sociaux et/ou confiées à ceux-ci dans un cadre réellement paritaire.

Sans prétendre à l'exhaustivité, c'est le cas notamment avec :

- la généralisation de la **retraite complémentaire** à tous les salariés :
 - en 1947, la signature par les partenaires sociaux de la Convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres (14 mars 1947) crée, pour les salariés cadres de l'industrie et du commerce, un régime de retraite complémentaire géré par les partenaires sociaux (Agirc) ;
 - en 1961, la signature par les partenaires sociaux de l'Accord interprofessionnel du 8 décembre 1961 crée l'Arrco, avec pour objectifs d'harmoniser, de coordonner et de compenser les régimes de retraite des salariés non cadres ;
 - en 1972, la loi du 29 décembre prévoit la généralisation de la retraite complémentaire à l'ensemble des salariés et anciens salariés affiliés à titre obligatoire au régime général de Sécurité sociale ;
- la création du « **1 % logement** » par la loi portant redressement économique et financier du 11 juillet 1953 et le décret n° 53-701 du 9 août 1953 pris pour son application, qui rendent obligatoire, pour les entreprises privées et les établissements publics industriels et commerciaux de vingt salariés et plus, une contribution à hauteur de 1 % de la masse salariale de l'année précédente pour la construction de logements et qui en confie la gestion aux partenaires sociaux ;
- la création conventionnelle d'un régime d'**assurance-chômage** à administration paritaire, avec la convention collective nationale interprofessionnelle conclue le 31 décembre 1958. Cette convention institue en effet un régime d'assurance-chômage en faveur des salariés totalement privés d'emploi et prévoit les institutions paritaires chargées de le gérer. Elle sera étendue par arrêté d'agrément du ministre du Travail du 12 mai 1959 ;

- l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970 puis la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la **formation professionnelle** qui conduisent à la création d'une obligation pour les entreprises de financer la formation professionnelle et confient aux partenaires sociaux le soin de gérer les dispositifs de formation professionnelle continue.

1.1.3. Le paritarisme de gestion aujourd'hui

La gestion paritaire constitue un mode de gestion auquel il est fait recours aujourd'hui dans de très nombreux domaines (retraites complémentaires, assurance-chômage, formation professionnelle, prévoyance...).

Au total, de l'ordre de 150 milliards d'euros sont gérés dans le cadre du paritarisme de gestion. Pour les plus grandes masses, on peut notamment identifier :

- 58,6 milliards d'euros pour les retraites complémentaires Agirc-Arrco (16,6 milliards pour l'Agirc et 42 milliards pour l'Arrco) ;
- 35 milliards pour l'assurance-chômage (39,1 milliards en dépenses) ;
- 13,75 milliards d'euros pour la formation professionnelle (uniquement le financement par les entreprises) ;
- 13,1 milliards d'euros pour la prévoyance ;
- 4 milliards pour le logement.

On estime entre 100 000 et 200 000 le nombre de mandats de gestion, selon le *Dictionnaire des instances d'exercice des mandats* élaboré en 2010 par l'association « Réalités du dialogue social ».

Les organismes paritaires emploient près de 100 000 salariés.

Une présentation d'ensemble des domaines et organismes gérés par les partenaires sociaux, dans le cadre du paritarisme de gestion, est proposée dans le tableau ci-dessous. Elle a été élaborée à partir notamment de l'annexe de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme.

Panorama des principaux secteurs et organismes du système social français gérés paritairement

Domaine	Sous-domaine	Organismes paritaires
Protection sociale obligatoire ⁹	Retraites complémentaires	Agirc, Arrco, AGFF (Association pour la Gestion du Fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco)
Protection sociale complémentaire/supplémentaire	Prévoyance	Instituts de prévoyance
Santé au travail	AT-MP	Branche Accident du travail et maladie professionnelle de la CNAMTS, INRS, EUROGIP
	Victimes de l'amiante Conditions de travail	FIVA, FCAATA ANACT
Chômage et emploi	Assurance-chômage et emploi	Unédic, Pôle Emploi
	Emploi des cadres	APEC
	Emploi des personnes handicapées	AGEFIPH
Formation professionnelle	Formation professionnelle initiale	Certains CFA sont gérés par les partenaires sociaux OPCA, FPSP, OPACIF
	Formation professionnelle continue	COPANEF et COPAREF CPNE de branches AFPA

⁹ Concernant les régimes de base obligatoire de sécurité sociale, initialement conçus comme devant relever du paritarisme de gestion, les partenaires sociaux siègent au sein des instances de direction (conseils, conseils d'administration) de nombreuses caisses nationales et locales des régimes (CNAMTS et CPAM, CNAT et CAF, CNAV, CARSAT, ACOSS et URSSAF, MSA...). Toutefois, depuis les réformes de 1995 et la mise en place des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), ils n'ont plus qu'un rôle consultatif.

Domaine	Sous-domaine	Organismes paritaires
Logement	Logement des salariés (« 1 % logement »)	Action Logement, APAGL (Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives), AFL (Association Foncière Logement), Comité Régional Action Logement (CRAL)
Fonctions juridictionnelles et contentieux	Justice prud'homale	Conseils de prud'hommes

Source : Groupe de travail, à partir de l'ANI du 17 février 2012 principalement.

1.2. LE PARITARISME DE GESTION À LA FRANÇAISE EST SANS ÉQUIVALENT EN EUROPE

Par le nombre et l'importance des secteurs confiés aux partenaires sociaux, mais aussi par la recherche systématique d'un partage de responsabilité équilibré entre représentants des employeurs et des salariés dans la gouvernance des organismes, le paritarisme de gestion est incontestablement une singularité française.

Cela ne signifie pas pour autant que les syndicats ou les représentants des employeurs n'ont pas de rôle à jouer dans la gestion de services d'intérêt général dans d'autres pays. Au contraire, il apparaît qu'en Europe, les partenaires sociaux ont la responsabilité de nombreux domaines concernant la vie des salariés.

Plusieurs exemples peuvent ainsi être avancés.

En matière de retraites complémentaires, dans plusieurs pays, les partenaires sociaux sont conduits à gérer les dispositifs mis en place sous la forme de fonds de pension. C'est le cas en particulier au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Suède et dans la plupart des pays d'Europe centrale.

Ainsi, aux Pays-Bas, les régimes complémentaires de retraite professionnelles sont gérés sous la forme de fonds de pension. Ils couvrent plus de 90 % de la population active. ATP (*Arbeidsmarkedet's Tillaegspension*) est un régime de retraite complémentaire obligatoire universel pour les salariés : le groupe ATP effectue l'ensemble de la gestion administrative du régime (recouvrement des cotisations, paiement des prestations, relations avec les assurés), technique et financière. Au sein d'ATP, il existe une représentation strictement paritaire des partenaires sociaux au conseil d'administration, désignés par les pouvoirs publics sur proposition des organisations syndicales¹⁰.

On retrouve cette gestion strictement paritaire pour l'une des composantes du système de retraite suédois, qui couvre les salariés n'ayant pas exprimé un choix explicite pour l'un des dispositifs supports proposés.

En matière de gestion de l'assurance-chômage, les syndicats de salariés tiennent une place de premier plan dans de nombreux pays. C'est le cas par exemple en Suède, au Danemark et en Finlande, même si la logique est davantage celle du syndicalisme de services (système du « Gand ») que celle du paritarisme de gestion à la française.

En matière de santé et de sécurité au travail, la gestion est le fait d'associations professionnelles en Allemagne avec les « *Berufsgenossenschaften* ». Il s'agit d'institutions de droit public avec un droit à l'autogestion, placées sous la tutelle du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Elles ont quatre rôles à assumer : la prévention des accidents du travail, la fourniture de

¹⁰ COR 2010.

prestations de réinsertion professionnelle, qui couvre le traitement au sens large, la réadaptation professionnelle et l'indemnisation sous forme de prestations en espèces¹¹.

En matière de formation professionnelle, le modèle italien se rapproche du modèle français, notamment au regard des modalités de collecte et de financement.

En 2000, il a ainsi été créé un nouveau type d'acteurs avec l'instauration de fonds bilatéraux administrés par les entreprises et les partenaires sociaux¹². Cela a marqué un tournant dans la gouvernance de la formation professionnelle¹³, auparavant confiée aux soins du gouvernement, de l'assurance maladie et des entreprises¹⁴.

Concernant la Sécurité sociale, les services de l'emploi et la formation professionnelle initiale, plusieurs exemples peuvent également être évoqués.

¹¹ « Le régime allemand de Sécurité sociale », Site internet du CLEISS, consulté le 24/02/2017 http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_allemande1.html

¹² La gouvernance des fonds interprofessionnels suit un cadre défini. Elle repose sur une assemblée des représentants des parties prenantes du fonds, dont le nombre varie selon les fonds ; un bureau de trois auditeurs, chargé du fonctionnement du fonds et de ses opérations financières (les employeurs, les syndicats et le ministère du travail choisissent chacun un membre) ; un président et un vice-président, représentants légaux du fonds (le premier est nommé par les employeurs et le second par les syndicats) ; un bureau des directeurs, bras exécutif du fonds.

¹³ Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, Ombeline Gras, 2010.

¹⁴ La création de ces fonds implique tout d'abord la signature d'un accord inter-confédéral entre les syndicats reconnus comme « les plus représentatifs », définissant les objectifs et les règles de gestion du fonds, puis l'approbation du ministère du travail. Ils concernent divers secteurs d'activité définis par la loi : industrie, agriculture, tertiaire/services et artisanat.

En Allemagne, le principe d'une représentation paritaire à égalité de sièges et de droits entre organisations de salariés, d'une part, et d'employeurs, d'autre part, s'applique notamment dans le champ de la Sécurité sociale légale et obligatoire, comme expliqué dans l'encadré ci-après.

**Le paritarisme social allemand :
fondements sociaux, principes de gouvernance
et principaux champs d'action**

En Allemagne, le principe de représentation paritaire, à égalité de sièges et de droits, des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs, et autres groupes sociaux directement concernés, est uniformément et strictement pratiqué dans la totalité des organismes de Sécurité sociale légale et obligatoire. C'est également le cas dans les organes de gestion professionnelle d'intérêt public, à l'instar des services de l'emploi et des instances de régulation de la formation professionnelle.

Pourtant, en dépit de sa récurrence et de son étendue, le concept générique commun de « paritarisme » que l'on emploie en France pour désigner globalement des formes disparates et très hétérogènes de représentation socio-professionnelle n'a pas, en Allemagne, de valeur référentielle. Ce décalage sémantique n'est pas sans importance : il se révèle artificiel et approximatif, tant du point de vue des champs de compétence, des formes institutionnelles que des réalités de gestion et de gouvernance sociale qu'il recouvre de part et d'autre du Rhin.

Concept et principes de la *Selbstverwaltung*

Le concept de *Selbstverwaltung* qui fonde et caractérise le paritarisme allemand est très rigoureusement circonscrit dans son principe. Il est cependant beaucoup plus vaste dans son application que ne l'est le concept français quelque peu hybride – pour ne pas dire « hétéroclite » – de paritarisme. Le principe allemand de *Selbstverwaltung* désigne la *compétence d'administration autonome* confiée aux représentants des acteurs sociaux dans les divers organismes de gestion sociale d'intérêt et de droit publics. Dans ce vaste domaine, qui historiquement concerne en tout premier lieu la protection sociale légale instaurée au temps de l'empire bismarckien, cette compétence de gestion se justifie par le fait que les partenaires sociaux sont, à travers un financement obligatoire à part égale de 50 % de cotisation entre employeurs et salariés, partie prenante à égalité de droits et de devoirs, d'une communauté d'intérêt solidaire qu'ils ont en charge d'administrer conjointement .

Par là-même et à ce titre, ils se voient reconnaître et déléguer par le législateur une *responsabilité autonome et partagée de gestion des ressources collectées*. Ce point essentiel doit être souligné d'emblée : en effet, dans la conception initiale de l'État-Providence bismarckien, les rôles sont clairement définis. La puissance publique impose par la loi la prévoyance sociale des travailleurs actifs par un système d'assurance obligatoire financé à parité par les salariés et leurs employeurs. L'État, garant de l'intérêt et du bien publics, constitue par la loi l'ordonnateur légal de la protection, qui définit le champ et fixe la hauteur des prélèvements et

des garanties offertes, tandis que les partenaires sociaux, par leurs contributions et à travers la *Selbstverwaltung*, en sont les dépositaires et gestionnaires. Ils assurent ainsi, par l'intermédiaire de leurs représentants élus, l'administration conjointe, paritaire et autonome des caisses et des organismes qui ont le statut de collectivités de droit public, à l'instar de celui que l'État prussien avait déjà reconnu en 1808 aux communes pour la gestion des affaires locales. L'auto-administration sociale est l'une des formes privilégiées du principe de subsidiarité dans le domaine social tel qu'il s'exprime depuis deux siècles dans de multiples domaines de la vie collective allemande. Il en va de même de l'autonomie de négociation contractuelle reconnue ultérieurement aux partenaires sociaux ou de l'autonomie des Länder et des communes dans le cadre du fédéralisme constitutionnel (politique, financier, éducatif et culturel) de 1949.

Principaux domaines d'application

Cette épure organique remonte aux fondations de l'État social allemand dans les années 1880 et n'a été éclipsée que pendant les 12 années du régime nazi, avant d'être refondée et généralisée à partir de 1949 dans l'État de droit social (*sozialer Rechtsstaat*). La *Selbstverwaltung* (réintroduite légalement en 1951) est, de règle ainsi que de pratique, vivante et récurrente dans l'ensemble du champ de protection et de régulation sociales obligatoires.

Cela concerne principalement :

- **les régimes légaux de protection sociale** que sont l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et invalidité, l'assurance-retraite

(fondées dans les années 1880 pour les ouvriers et élargies en 1911 aux employés et ultérieurement aux indépendants) et, plus récemment, l'assurance-dépendance (créée en 1994) ;

- **l'assurance-chômage et le placement**, créés initialement en 1927, puis refondés en 1952 avec l'Office fédéral pour l'emploi, consolidé en 1967 et réformé en profondeur en Agence fédérale en 2002-2004 dans le cadre des lois Hartz, dans le double objectif, largement atteint, d'assurer durablement la soutenabilité de l'assurance-chômage et une réinsertion rapide des demandeurs d'emploi ;
- à ces deux dispositifs, il faut ajouter **la formation professionnelle initiale**, refondée par la loi de 1969, qui comporte des formes, des niveaux de régulation et de gestion spécifiques, où les partenaires sociaux sont conjointement maîtres-d'œuvre de la formation, l'État et les collectivités publiques régionales n'exerçant que des prérogatives d'ordre public (statut et certification des apprentis). La formation professionnelle continue relève quant à elle de façon quasi exclusive de la souveraineté contractuelle des partenaires sociaux au-delà d'un droit individuel minimal à la formation défini régionalement.

Pour ce qui est des régimes de Sécurité sociale classique, le principe de base de la *Selbstverwaltung* se traduit par l'administration paritaire et autonome des caisses par les représentants des partenaires sociaux élus tous les six ans par l'ensemble des assurés. En cela, il recouvre uniformément et exclusivement ce que l'on peut désigner, dans la terminologie française, par un *paritarisme de gestion*. Et ce au plein sens du terme, à la fois dans le principe et dans la pratique :

- dans le principe : les administrateurs professionnels élus sont chargés d'assurer conjointement, par délégation et en accord

avec le ministère fédéral des Affaires sociales, l'équilibre de gestion des caisses dans le cadre des droits garantis aux assurés par la loi. Le niveau des cotisations et des prestations est en effet défini par le législateur et par lui seul, après large concertation dans la sphère publique avec les institutions, les organisations professionnelles et les groupes sociaux intéressés. Il relève de l'ordre public social auquel les représentants sociaux élus, chargés de la gestion des caisses, ont ensemble devoir de répondre ;

- dans la pratique : la gestion est pilotée paritairement au sein des directoires et conseils d'administration des caisses par des responsables socio-professionnels élus, compétents et expérimentés, jouissant généralement d'une large légitimité publique et professionnelle. La participation des salariés aux élections des instances paritaires est élevée et témoigne de la légitimité durable du système.

Ce système d'auto-administration paritaire de la protection sociale légale n'exclut pas, au-delà des garanties légales, d'autres formes de gestion paritaire, associatives ou privées développées sur une base volontaire et/ou complémentaires par les acteurs professionnels les plus divers dans de multiples champs d'assurance complémentaire (assurance-maladie et caisses de retraites privées pour les cadres et professions libérales, retraites d'entreprises, assurances mutuelles diverses) qui n'engagent que la responsabilité contractuelle de leurs signataires qui les gèrent de façon autonome.

Les régimes légaux de protection n'en constituent pas moins dans leur généralité et leur continuité la charpente de l'État social

allemand. Depuis près d'un siècle et demi, il s'incarne dans une communauté sociale solidaire dont la culture du dialogue et l'expérience de gestion ont permis, dans la période récente, de dégager des consensus et de promouvoir des régulations contraignantes pour en assurer la soutenabilité financière et démographique. En témoignent, la recherche de la maîtrise des coûts, la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie dans la fixation de l'âge de départ et du montant des retraites, ou la prévention et la péréquation des coûts à travers un fonds de santé permettant d'assurer l'équilibre financier de l'assurance-maladie.

La gouvernance du paritarisme allemand à l'épreuve du changement

La stricte répartition des prérogatives et des rôles qui préside à la *Selbstverwaltung* allemande a incontestablement valeur de référence en termes de gouvernance et de démocratie sociale. Et ce dans la mesure où elle s'appuie généralement sur un partage clair et stable des responsabilités entre État et partenaires sociaux, avec quelques variations selon les différents domaines. Ce partage assure la primauté de la puissance publique et de l'intérêt général à travers la fonction régulatrice du législateur, qui s'exprime généralement à l'issue d'un large débat public dans la définition des obligations et garanties légales, d'une part ; le principe organique de la responsabilité partagée des partenaires sociaux qui se voient confier le pilotage autonome des régimes, ce qui implique dans le cadre imparti, de participer à la définition des procédures, d'assurer la mise en œuvre des garanties tout en conciliant les

intérêts respectifs de leurs mandants et la soutenabilité financière des régimes, d'autre part.

Le « tri-paritarisme » allemand a largement fait la preuve de sa pérennité institutionnelle en même temps que de sa légitimité et de son efficacité. Celles-ci s'expriment à travers le constat historique significatif que les lois relatives à la protection sociale ont été, depuis plus d'un demi-siècle, pratiquement toutes adoptées au Bundestag par des majorités parlementaires qualifiées dépassant très largement la majorité gouvernementale du moment. En outre, leur mise en œuvre fait l'objet dans tous les cas de figure d'une concertation exigeante et d'une gestion rigoureuse des partenaires sociaux, qui s'appuient de part et d'autre sur un large vivier de représentants aux compétences éprouvées.

Dans ses autres domaines de prédilection – régulation du marché du travail, indemnisation du chômage et formation professionnelle initiale –, le paritarisme de gestion allemand a également fait ses preuves, jusques et y compris dans la période récente, face aux défis des mutations liées à la globalisation des marchés, à l'évolution des conditions de production et au changement démographique.

Les réformes du marché du travail intervenues dès 2003 à l'initiative unilatérale du gouvernement Schröder avec les lois Hartz ont permis une transformation en profondeur de l'Office en Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). Par-delà son maintien comme opérateur fédéral unique, chargé à la fois du placement et de la réinsertion des demandeurs d'emploi et de

l'indemnisation des chômeurs, l'organisme de gestion tripartite a vu redéfinir ses modes d'intervention et ses garanties par une intervention forte du législateur. Sous la pression d'une aggravation du chômage, et notamment de l'accroissement inquiétant du chômage de longue durée, l'Agence a été conduite à renforcer son efficacité dans le suivi et la réinsertion des demandeurs d'emploi. Quant à ceux-ci, ils ont vu les montants et surtout la durée de leur indemnisation se réduire, les règles d'acceptation d'un nouvel emploi se durcir et l'acceptation de formes de travail atypiques fortement encouragées.

Perçue par une assez large partie de l'opinion salariée comme une atteinte aux acquis sociaux, cette réforme du marché du travail, comme celle des régimes de protection sociale a été interprétée par de nombreux observateurs comme une rupture du paritarisme social. À tort cependant, car elle ne marquait en fait qu'un retour aux fondamentaux du paritarisme après une phase d'immobilisme et d'enlisement du dialogue social au tournant du millénaire. Pendant cette période, les gouvernements fédéraux successifs, de Kohl IV à Schröder I, avaient tenté en vain de partager leur responsabilité avec les organisations professionnelles dans des « *pactes sociaux pour l'emploi* » restés sans portée effective. L'initiative de Schröder prise en 2002, devant l'urgence du sauvetage financier de l'assurance-chômage, de confier à la commission Hartz le soin d'élaborer une nouvelle donne pour la régulation de l'emploi, et plus largement la promulgation ultérieure de l'Agenda 2010 pour la réforme de l'ensemble des régimes de protection sociale, a marqué au contraire le retour aux prérogatives régaliennes de l'État social. II

s'est traduit par un rétablissement rapide de la soutenabilité du modèle social allemand et a largement contribué à la résilience de l'économie allemande face à la crise de 2008 ainsi qu'à ses performances ultérieures.

La continuité organique et la vitalité fonctionnelle du paritarisme, qui est au cœur du partenariat social rhénan, révèle ainsi, par contraste, le délitement progressif d'un modèle français de paritarisme, aux frontières instables et aux principes de gouvernance hétérogènes et fluctuants, de même que sa faible capacité à répondre efficacement au changement économique et social.

UN MODÈLE EN CRISE

Bien que la gestion paritaire présente des vertus incontestables et puisse être considérée comme tout à fait légitime dès lors que certains critères sont respectés (2.1), le paritarisme de gestion traverse une crise qui, à terme, sans évolution, pourrait le conduire à disparaître.

Cette crise relève, pour partie, de facteurs exogènes à la gestion paritaire elle-même (2.2) mais également d'évolutions et de dysfonctionnements intrinsèques au paritarisme de gestion (2.3).

2.1. LA GESTION PARITAIRE PRÉSENTE DES VERTUS INCONTESTABLES

2.1.1. Les critères de légitimité de la gestion paritaire

La légitimité des partenaires sociaux à gérer des activités ou des organismes sociaux peut être appréciée à l'aune d'un nombre limité de critères. Ainsi les organisations représentatives des employeurs et des salariés sont légitimes à gérer elles-mêmes une activité ou un organisme dès lors que :

- les partenaires sociaux sont à l'initiative du service ou de l'organisme concerné dont ils ont prévu, par accord, la création et les principaux aspects de fonctionnement ;

- les fonds gérés proviennent exclusivement (ou très majoritairement) de cotisations assises sur le travail supportées par les employeurs et/ou les salariés ;
- le service ou l'organisme géré par les partenaires sociaux intervient en faveur des seuls cotisants ou personnes directement représentées par les partenaires sociaux ;
- les partenaires sociaux sont autonomes pour gérer l'activité ou l'organisme considéré.

Il en résulte que, dans sa forme « pure et parfaite », le paritarisme de gestion doit concerner des activités ou organismes pour lesquels :

- **la gouvernance est partagée à égalité** entre représentants des employeurs et des salariés pour la gestion en commun d'un service « d'utilité sociale ». Cela signifie notamment que les conseils placés à la tête des organismes chargés de gérer les activités concernées sont composés de façon strictement paritaire entre employeurs et salariés et que, en principe, il n'existe pas de tierces parties (personnalités qualifiées, représentants de la puissance publique...) ou alors seulement avec voix consultative ;
- **la provenance des fonds gérés** repose sur un financement assuré exclusivement (ou très majoritairement) par des cotisations assises sur les salaires et le travail et non par l'impôt ;
- **les partenaires sociaux en position de décision disposent d'une véritable autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics** pour la gestion de l'activité ou de l'organisme concerné. Ils sont ainsi autonomes

dans les négociations qui conduisent à la fixation des règles concernant l'activité ou l'organisme géré : les négociations ne nécessitent pas d'être cadrées en amont par l'État, ni d'être transposées en aval. Ils sont également autonomes financièrement ;

- **le périmètre d'intervention des organismes ou activités concernés est limité aux seuls cotisants** (par exemple, les salariés pour l'assurance-chômage). Cela correspond à une logique « assurantielle », propre au modèle bismarckien, par opposition à un système universel où les droits et prestations sont ouverts à tous ;
- **le fondement de la démarche est contractuel.** Cela signifie que l'activité a été initiée ou l'organisme créé sur la base d'un accord librement conclu entre les partenaires sociaux et non par la loi ou par une norme unilatérale. À titre d'exemple, ce sont les partenaires sociaux qui, en France, ont instauré l'assurance-chômage et la formation professionnelle continue (*cf. supra* les développements du 1.2).

2.1.2. La gestion paritaire : un levier d'implication des partenaires sociaux et un outil de pacification des relations sociales

Au-delà de la gestion des organismes eux-mêmes, le paritarisme de gestion présente incontestablement un certain nombre de vertus.

En premier lieu, **il contribue à impliquer et à responsabiliser les acteurs sociaux en les plaçant en position de gestionnaires et de décideurs.** Il incite les organisations patronales et syndicales à sortir de leurs postures de simples forces de proposition, voire de

« contestation », ce qui serait le cas si l'on s'en était tenu aux seuls volets revendication et négociation du paritarisme.

Par ailleurs, **le paritarisme de gestion représente un incontestable vecteur de pacification sociale**. Il contribue à sortir les partenaires sociaux de la seule logique de confrontation en les conduisant à gérer « ensemble », et non pas uniquement, dans une logique de confrontation, les uns contre les autres. Cet aspect est majeur au regard de l'histoire sociale française qui s'est caractérisée par l'affrontement initial entre des représentants salariés marqués par l'anarcho-syndicalisme des débuts et ensuite par un syndicalisme de contestation radicale souhaitant renverser le modèle de société proposé, d'une part, et un patronat longtemps ignorant de certaines réalités sociales, d'autre part. **Grâce au paritarisme de gestion en partie, les relations sociales ont donc changé de nature.**

Plus largement, la gestion de pans entiers du système social français et d'organismes sociaux a conduit les partenaires sociaux à sortir du seul champ du monde du travail et **à s'impliquer dans des questions de société**, devenant ainsi de véritables acteurs de la vie citoyenne.

2.2. UN MODÈLE DE GESTION CONFRONTÉ À LA CRISE DU PARITARISME ET À LA REMISE EN CAUSE DE NOTRE MODÈLE SOCIAL

2.2.1. La gestion paritaire face à la crise du paritarisme

Trois difficultés principales affectent les partenaires sociaux en France et marquent notre système de relations sociales.

En premier lieu, un consensus assez large se dégage pour considérer que **les acteurs du paritarisme, syndicats de salariés et organisations patronales, sont insuffisamment représentatifs**. Dès lors, la question de la légitimité de leur intervention comme gestionnaires de services d'intérêt général, comme c'est le cas dans le cadre du paritarisme de gestion, peut être soulevée.

Certes, la réforme de 2008 concernant les modalités d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales constitue une première étape de renforcement de la représentativité et de la légitimité des organisations syndicales. De même, côté patronal, les tentatives récentes de déterminer des règles d'évaluation de la représentativité constituent une avancée.

Toutefois, au-delà de ces règles formelles de mesure de la représentativité, plusieurs éléments remettent en cause le niveau réel de représentativité des partenaires sociaux. C'est le cas en particulier :

- du très faible taux de syndicalisation en France, notamment dans le secteur privé. Ainsi, d'après la DARES, le taux global de syndi-

calisation s'établissait en France à 11 % en 2013, avec une assez nette différence entre le secteur public (19,8 % des personnels de la fonction publique se déclaraient syndiqués en 2013) et le secteur privé (seulement 8,7 % de salariés se déclarant syndiqués)¹⁵. Les chiffres de l'OCDE donnent pour leur part un taux de syndicalisation de 7,7 % en France en 2013, soit l'un des taux les plus faibles de la zone OCDE¹⁶. À titre de comparaison, le taux moyen des pays OCDE était pour la même année de 17 % et, dans des pays proches de la France très nettement supérieur (18,1 % en Allemagne ; 55,1 % en Belgique ; 16,9 % en Espagne ; 25,8 % au Royaume-Uni ; de 50 % minimum à 70 % dans les pays scandinaves...) ¹⁷. Certes le taux de syndicalisation n'est pas un critère formel sur lequel se fonde la représentativité des organisations syndicales en France. Il représente toutefois un indice significatif de la représentativité réelle des organisations syndicales ;

- de la présence contrastée, d'institutions représentatives du personnel dans les entreprises et de délégués syndicaux, souvent faute de candidats. Ainsi, en 2011, hors TPE, 60 % seulement des entreprises disposaient de représentants du personnel (élus ou délégués syndicaux)¹⁸ et l'on estime qu'environ un tiers seulement des établissements de plus de 20 salariés dispose d'un délégué syndical¹⁹ ;

¹⁵ DARES Analyses – « La syndicalisation en France », mai 2016.

¹⁶ Source : données OCDE rendues publiques via « OECD Stat » rubrique « marché du travail/syndicats/ ».

¹⁷ Source : *ibid*, OCDE.

¹⁸ Source : DARES – Enquête Réponse réalisée en 2011.

¹⁹ Selon une étude, certes un peu ancienne, de la DARES, en 2004-2005, 38 % des établissements de plus de 20 salariés disposaient d'un délégué syndical.

- du sentiment régulièrement évoqué, notamment lors des auditions réalisées par le groupe, d'une déconnexion entre les organisations syndicales ou patronales et la base qu'elles sont censées représenter, ainsi que du sentiment d'insuffisante légitimité qui en découle.

En deuxième lieu, **le paysage patronal et syndical français se caractérise par un éparpillement significatif des acteurs**, avec un nombre élevé d'organisations.

Du côté des syndicats de salariés, en plus des cinq organisations représentatives au niveau national (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC, CFTC), potentiellement conduites à se diviser au sein des organismes gérés paritairement, plusieurs organisations sont apparues (UNSA, Solidaires...) et revendiquent une présence dans les instances de gestion paritaire. À titre de comparaison, l'Espagne ne compte que deux grandes organisations syndicales (CCOO et la UGT).

Côté patronal, les choses ne sont pas plus simples avec l'existence de trois organisations principales (MEDEF, CPME, UPA) et l'existence d'organisations plus sectorielles (UNAPL, FEPEM, FNSEA, UDES...) qui présentent également un visage très fragmenté de la représentation patronale.

Cet éparpillement a pour conséquence de compliquer le fonctionnement paritaire. Il aboutit à multiplier le nombre des intervenants et des positions. Sur le fond, chaque organisation, côté patronal comme côté syndical, se positionne stratégiquement non pas seulement en fonction de l'autre partie mais aussi par rapport aux différentes organisations concurrentes dans son propre champ. Structurellement, ce genre de situation conduit au mieux à des

« compromis tièdes », là où des choix de gestion ambitieux seraient parfois nécessaires, voire à des blocages.

Enfin, certaines spécificités d'ordre culturel propres au modèle français de relations sociales continuent de marquer les relations sociales, et donc le paritarisme de gestion. Ainsi, même si les choses ont évolué, la logique initiale de confrontation entre parties patronale et syndicale, évoquée plus haut, qui a longtemps prévalu au détriment d'une logique de co-construction, sur le mode allemand par exemple, perdure sous certains aspects.

En particulier, même si le monde syndical a évolué et si des syndicats réformistes sont progressivement apparus, la culture de la contestation demeure forte et complique les relations entre partenaires sociaux, notamment lorsqu'ils ont à gérer ensemble.

De même, côté patronal, sous la double influence de l'héritage d'une forme de paternalisme social, d'une part, et d'une tradition de profonde défiance à l'égard du syndicalisme, d'autre part, les organisations de salariés n'ont pas toujours été considérées comme des interlocuteurs à égalité.

2.2.2. La gestion paritaire face à la crise de notre modèle social

Tout d'abord, **le modèle français de démocratie sociale**, issu de l'après-guerre, sur la base duquel le paritarisme de gestion a été mis en place puis s'est développé, paraît aujourd'hui remis en cause. D'un côté, l'interventionnisme de l'État se développe au nom de l'intérêt général, ce qui vide de son contenu l'autonomie du

paritarisme ; de l'autre, l'initiative privée, présentée comme porteuse d'une gestion responsable, engagée, comptable de ses résultats, est promue.

C'est plus profondément tout le modèle social français, et les principes « généreux » sur la base desquels il s'est développé depuis la Libération et durant les « Trente glorieuses », qui est de plus en plus fréquemment remis en cause.

Désormais marqué par des déficits récurrents, une dette sociale toujours plus importante et des interrogations sur sa soutenabilité financière à terme, ce modèle est fragilisé et, avec lui, certaines de ses caractéristiques, dont la gestion par les partenaires sociaux de pans entiers de ce système.

Certains de ses principes, telle l'existence d'un système de gestion mutualisé des risques, sont interrogés et l'intérêt d'y substituer une logique purement individuelle d'assurance se fait entendre.

De même, **certaines caractéristiques du fonctionnement du paritarisme de gestion ne semblent plus être en phase avec les évolutions de la société actuelle.**

Ainsi, le système centralisé de négociation sociale qui constitue l'un des traits de la gestion paritaire apparaît en décalage avec les réalités du monde moderne où la décision est de plus en plus décentralisée et « proche du terrain ».

De même, l'essor des phénomènes de digitalisation et « d'ubérisation » actuellement en cours vient également questionner de nombreux aspects de notre modèle social, et notamment de la gestion

paritaire, à commencer par ses modes de financement, de gestion et de fonctionnement.

Enfin, plus largement, **c'est l'ensemble même des institutions**, politiques comme sociales, qui se trouve confronté à un phénomène d'essoufflement, voire de contestation par une partie de la population qui n'en reconnaît plus ni la pertinence ni la légitimité.

Les partenaires sociaux et le paritarisme de gestion subissent donc eux aussi les effets de cet environnement.

En résumé, l'ensemble de ces facteurs affecte plus ou moins directement les conditions de fonctionnement du paritarisme de gestion et contribue à installer un contexte défavorable.

2.3. LA MISE EN CAUSE DE LA LÉGITIMITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PARITAIRE

2.3.1. Les conditions de la légitimité d'une gestion paritaire ne sont plus toujours vérifiées

Les critères qui fondent la légitimité du mode de gestion paritaire (*cf. supra* les développements concernant ces « critères ») sont effectivement régulièrement remis en cause ou susceptibles de l'être.

Ainsi, en contradiction avec le principe d'autonomie des partenaires sociaux, **la puissance publique (l'État principalement) est appelée**

à intervenir de façon croissante dans les domaines relevant normalement des seuls partenaires sociaux.

Plusieurs exemples d'une présence croissante de la puissance publique dans le champ de domaines relevant initialement des partenaires sociaux peuvent être mis en avant :

- en matière d'assurance-chômage, le positionnement de l'État dans le cadre des négociations relatives aux conventions correspondantes est décisif, non seulement par l'agrément qu'il donne, mais aussi par les impulsions qu'il initie et par le rôle très direct qu'il peut jouer (par exemple concernant le volet des négociations relatif aux intermittents), au point d'en arriver parfois à un « tripartisme de fait » ;
- en matière de formation professionnelle continue, la place croissante prise par l'État, les régions ou Pôle emploi dans les dispositifs et le pilotage de l'ensemble de ce champ conduit désormais à parler de « quadripartisme » plus que de bipartisme ;
- en matière de logement, l'État est intervenu de façon croissante dans la destination des fonds du « 1 % logement » avec une réorientation volontariste vers le financement de politiques publiques de l'État telles que les opérations de renouvellement urbain dans les quartiers de la politique de la ville.

La question de financements reposant exclusivement sur les cotisations est posée. En effet, face à l'explosion des dépenses sociales et à la nécessité, dans le même temps, de contenir le coût du travail, le mode de financement de nombreux champs de la protection sociale a été marqué par une remise en question croissante de la

part du financement reposant sur le travail au profit d'autres sources de financement (l'impôt principalement).

Cela a débuté dans le champ de la sécurité sociale avec la création de la contribution sociale généralisée (CSG) et l'existence de transferts avec le budget de l'État, qui ont accéléré sa sortie du cadre du paritarisme de gestion.

Des mécanismes d'assistance viennent en outre progressivement compléter, voire suppléer, les mécanismes initiaux d'assurance propres au paritarisme de gestion lorsque ces derniers ne peuvent plus faire face, comme par exemple, en matière de chômage, la mise en place de l'ASS puis du RMI et du RSA pour les chômeurs en fin de droits. Ces mécanismes sont financés par l'impôt et échappent à la gestion des partenaires sociaux.

Les publics bénéficiaires s'étendent de plus en plus au-delà du périmètre initial des seuls « cotisants » et l'on sort de la logique strictement assurantielle.

C'est le cas, par exemple, en matière de formation professionnelle avec la formation des demandeurs d'emploi, devenue l'un des enjeux de la formation professionnelle continue et, plus largement, de la politique de l'emploi.

C'est le cas également du logement dans le cadre duquel les politiques de rénovations urbaines bénéficient à un public beaucoup plus large que celui des salariés « assurés ».

Enfin, l'éparpillement du nombre des acteurs ainsi que les positionnements stratégiques de chacun d'entre eux font que **l'on ne se**

trouve plus dans une situation réelle de paritarisme avec une partie représentant le patronat et l'autre les salariés. Dans le meilleur des cas, on se trouve face à un paritarisme opposant « majorité de gestion » et « minorité de contestation » au sein des organismes. Dans d'autres, on se trouve dans une situation de « multipartisme » au sein de laquelle chaque organisation a sa logique propre.

Le paritarisme de gestion semble donc de plus en plus souvent remis en cause dans son essence même.

2.3.2. La gestion des organismes paritaires fait l'objet de critiques récurrentes

Bien que le jugement doive être nuancé selon le secteur considéré (la situation en matière de retraites complémentaires et d'assurance-chômage n'est pas comparable), la gestion des organismes paritaires fait régulièrement l'objet de critiques. Cela conduit naturellement à se poser la question de la pertinence et de l'efficacité de ce modèle de gouvernance.

La gouvernance paritaire peut constituer un frein à la mise en œuvre de réformes de structure, en raison d'une réticence à prendre des mesures d'ajustement des paramètres des régimes dans un sens défavorable aux salariés, dans le cadre des négociations, et une préférence pour un consensus « tiède » entre les partenaires sociaux ; en raison aussi d'une réticence à engager les réorganisations ou les transformations nécessaires à une optimisation du fonctionnement des organismes paritaires. Ces réformes seraient nécessaires pour dégager des gains d'efficacité, mais elles sont susceptibles d'avoir un impact sur l'emploi, la nature des tâches et des missions des

agents ou sur la mobilité fonctionnelle et géographique du personnel, ce que les partenaires sociaux sont réticents à assumer.

a. Des critiques sur l'insuffisante efficacité de la gestion des organismes paritaires.

À quelle aune juger de l'efficacité de la gestion des organismes paritaires ?

Le premier indicateur est naturellement la situation financière des organismes gérés paritairement. À ce titre, deux secteurs, parmi les plus emblématiques du paritarisme de gestion, sont aujourd'hui, à des degrés divers, dans des situations financières extrêmement préoccupantes.

48

Il s'agit en premier lieu de l'assurance-chômage avec un montant de 33,6 milliards de dettes cumulées prévu pour fin 2017.

La dégradation importante du marché de l'emploi et l'absence de mesures d'ajustement des paramètres du régime à la hauteur des enjeux a conduit à l'accumulation de déficits à l'Unédic. Le déficit pour 2015 a été estimé à 4,5 milliards d'euros²⁰, pour une croissance de +1,1 %. Compte tenu de la conjoncture anticipée, elle prévoit un déficit qui se réduirait à 4,2 milliards d'euros en 2016, puis à 3,6 milliards d'euros en 2017. À fin 2017, la dette de l'Unédic atteindrait ainsi 33,6 milliards d'euros.

La Cour des comptes, dans un référé rendu public le 2 mars 2016 sur les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance-

²⁰ Communiqué de presse de l'Unédic du 23 février 2016.

chômage, pointe le fait que « depuis 2008, les comptes du régime sont caractérisés par une détérioration rapide et marquée : les résultats sont devenus négatifs à compter de 2009 et le sont restés depuis de façon continue. L'endettement bancaire est passé de 5,3 milliards d'euros en 2008 à 21,5 milliards d'euros en 2014, soit l'équivalent d'environ un point de PIB ».

Elle relève un certain nombre de leviers à la main des partenaires sociaux pour corriger ces déséquilibres. Côté recettes, il s'agit de la limitation de l'assiette, du taux et de la modulation des contributions. Côté dépenses, les partenaires sociaux peuvent jouer sur la durée d'affiliation requise, la durée maximale d'indemnisation et son mode de calcul.

La question se pose clairement de savoir si les partenaires sociaux sont en mesure de s'entendre pour engager les mesures nécessaires à un retour à l'équilibre du régime d'assurance-chômage. **La garantie financière apportée de facto par l'État à l'Unédic ne les incite pas à assumer leur responsabilité et à prendre des décisions difficiles mais vertueuses.**

Le deuxième exemple concerne les régimes de retraites complémentaires qui s'achèment vers un épuisement de leurs réserves financières d'ici 2023.

La situation financière des régimes de retraites complémentaires s'est elle aussi dégradée.

Entre 1998 et 2008, l'Agirc et l'Arrco avaient accumulé des réserves financières qui ont atteint 60 milliards d'euros en 2008. Pour autant, après 2008, la dégradation de la situation de l'emploi et l'augmen-

tation du nombre de départs en retraite ont conduit à l'accumulation de résultats déficitaires à compter de 2009. En 2013, le déficit a atteint 4,4 milliards d'euros. Les partenaires sociaux ont décidé une désindexation des retraites pour 2014 et 2015 et une hausse des taux de cotisation pour 2014 et 2015. En 2015, le déficit était encore de 3,02 milliards d'euros, après 3,15 milliards en 2014.

En 2014, la Cour des comptes estimait que « *dans les scénarios économiques les plus optimistes, proches de celui retenu par le Gouvernement à l'appui de la réforme des retraites, l'épuisement des réserves globales de l'Agirc et de l'Arcco interviendrait avant 2029, et d'ici 2019 pour l'Agirc seule* » et avant 2023 dans les scénarios « *plus prudents, et non moins probables* ».

Les mesures à prendre pour rétablir la situation financière de ces régimes doivent l'être rapidement. L'effort cumulé nécessaire s'élève à de plus de 120 milliards d'euros à l'horizon 2030. Il sera nécessairement partagé entre retraités, salariés et employeurs. Les partenaires sociaux sont-ils en mesure de parvenir à un accord sur des solutions à la hauteur de la situation ? Dans tous les cas, ces mesures devront être prises en étroite concertation avec l'État, qui doit lui-même engager des réformes pour tendre vers l'équilibre des régimes de base.

Un autre indicateur important pour apprécier la qualité de la gestion des organismes paritaires porte sur les coûts de gestion.

Lorsqu'ils ont été analysés par les corps de contrôle et d'inspection, les coûts de gestion d'organismes gérés par les partenaires sociaux se sont révélés la plupart du temps très élevés.

Ainsi, dans son rapport sur les retraites complémentaires de 2015, la Cour des comptes pointe qu'« *à périmètre et volume d'activité*

identiques, les coûts de gestion de l'Agirc et de l'Arrco sont supérieurs de 20 % à ceux de la CNAVTS. En particulier, les charges de personnel, qui comptent pour près de 55 % du total, sont tirées par le niveau moyen des rémunérations, supérieur de 25 % à celui de la CNAVTS, à ancienneté égale. » La Cour insiste sur la dérive des dépenses informatiques, mais aussi sur la complexité de l'organisation de la gestion, avec l'existence de 37 institutions de retraite complémentaires, portées par 17 groupes de protection sociale (GPS).

Lorsqu'elle examine la situation des collecteurs du « 1 % logement », la Cour des comptes fait également le constat des coûts de gestion élevés²¹ qui ne diminuent pas de manière significative malgré le regroupement des collecteurs. Ainsi, elle cite un rapport de l'ANPEEC²² selon lequel le critère des coûts de gestion « *n'a pas été considéré significatif pour définir les contours des futurs collecteurs* », et n'a pas constitué « *un critère stratégique de pilotage du regroupement et n'a donc pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Ce sont donc essentiellement des critères politiques et opérationnels qui ont été privilégiés.* » Le même rapport pointe les conditions de départ des dirigeants souvent très favorables.

De même, les frais de gestion des OPCA, très variables d'un organisme à l'autre, font l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics depuis longtemps et d'un encadrement juridique qui vise à donner davantage de lisibilité et de transparence²³. Le dernier texte en date dans ce domaine est l'arrêt du 18 février 2015

²¹ « Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours », Cour des comptes, Rapport public annuel, 2013.

²² ANPEEC, *Conditions et conséquences des regroupements des collecteurs*, Synthèse, septembre 2011.

²³ Lois du 24 novembre 2009 et du 5 mars 2014, décret du 24 octobre 2014 relatif aux OPCA

relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information et de frais de mission des OPCA, qui limite ces frais entre 3,5 % et 6,90 % du montant de la collecte comptabilisée. Les conventions d'objectifs et de moyens passés entre les OPCA et l'État constituent aussi des leviers pour les encadrer et les maîtriser, si tant est que les organismes se dotent d'une comptabilité analytique suffisante pour les retracer.

Les délais de réponse et les taux d'erreurs constituent également des indicateurs importants à prendre en compte pour évaluer la qualité de la gestion des domaines et organismes gérés paritairement. Or, par exemple, s'agissant des retraites complémentaires, le constat de la Cour est également sévère sur le nombre d'erreurs constatés sur le calcul des pensions (260 millions d'euros ne sont pas alloués annuellement à des pensionnés qui y auraient droit du fait de ces erreurs et 10 % des pensions Agirc et 20 % des pensions Arco faisaient en 2012 l'objet d'un calcul de liquidation erroné – dans les trois quarts des cas au détriment des retraités) et sur les délais de paiement. En 2013, environ la moitié des paiements étaient effectués au-delà du délai réglementaire de 30 jours.

b. Des critiques concernant l'incapacité des partenaires sociaux à élaborer des stratégies, séparément ou en commun, pour orienter la gestion des organismes paritaires

Les partenaires sociaux ont su développer une expertise et se doter de négociateurs compétents et expérimentés pour négocier, que ce soit au niveau national interprofessionnel, sur les paramètres des régimes (l'assurance-chômage, les retraites complémentaires...) ou les modalités de gouvernance, d'organisation et d'intervention (la formation professionnelle par exemple), ou au niveau des branches.

La question se pose en revanche de savoir si les partenaires sociaux ont la capacité et la volonté de se doter d'une stratégie, soit séparément, soit ensemble, au sein des conseils d'administration des organismes gérés paritairement, pour orienter la gestion des organismes paritaires.

Quelles sont les stratégies des organisations syndicales et des représentants des employeurs pour la gestion des groupes de protection sociale, des institutions de prévoyance, des institutions de retraite complémentaire ? Quelles sont leurs stratégies pour la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), la structuration de l'intervention d'Action Logement en région ? Quelle vision sur la gestion opérationnelle des OPCA ?

Les décisions prises en conseil d'administration sont censées orienter la stratégie financière des organismes, l'organisation des réseaux, l'adaptation et la création des services aux usagers, l'évolution des systèmes d'information, la recherche de gains de productivité... Au-delà de leur implication personnelle et de leurs qualités propres, les représentants des partenaires sociaux qui siègent au sein des conseils d'administration devraient avoir des mandats clairs et explicites de leurs organisations. Or, c'est loin d'être le cas. Sans lignes directrices, ils ne peuvent pas sortir de la simple « posture politique » attachée à leur organisation d'appartenance, ni dépasser leur seul bon sens et leur bonne volonté, qui ne sont pas suffisants compte tenu de la complexité et de la technicité des enjeux.

Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer qu'une stratégie commune et éclairée puisse se dégager au sein de conseils d'administration dont les membres n'ont pas de mandats précis, ne s'entendent pas pour partager leurs visions, faute d'en avoir, et sont dominés

techniquement par la « technostructure » qui, *in fine*, pilote seule ces organismes au quotidien.

Le syndicaliste Jean-Paul Jacquier avait clairement décrit le risque dont cette absence de vision et de stratégie est porteuse : « *Faute de majorité engagée, c'est-à-dire ayant des objectifs autres que celui d'assurer la gestion quotidienne, capable de tenir des positions, même au risque de l'impopularité, une institution paritaire perd de l'efficacité et ne survit pas. Elle est tôt ou tard prise en main par l'État, ou par le secteur privé* »²⁴. Le constat demeure actuel.

L'absence de mandat clair confié par les organisations syndicales et patronales à leurs représentants débouche de fait sur une forme d'irresponsabilité des mandataires : sans feuille de route, ils n'ont pas à rendre compte de manière formelle à leurs organisations sur les positions qu'ils ont pu prendre, sur la cohérence dans le temps de ces positions, et sur les grandes orientations dans lesquelles elles s'inscrivent.

c. Des doutes sur la capacité des représentants des partenaires sociaux à maîtriser la technicité et la complexité de la gestion des organismes paritaires.

La gestion des organismes paritaires exige de maîtriser des questions extrêmement techniques sur le plan financier (placements, gestion de la dette, gestion des flux financiers...), comptable et juridique (réglementation, droits ouverts, contentieux).

²⁴ « Un regard sur le paritarisme », Jean-Paul Jacquier, *in* « Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle », Semaine sociale Lamy, supplément n° 1 434, 22 février 2010.

Compte tenu du nombre d'instances et de mandats à couvrir, il n'apparaît pas possible pour les partenaires sociaux de désigner des mandataires qui aient l'expérience professionnelle et la formation pour être en mesure de dominer ces questions et dialoguer sur un pied d'égalité avec les directeurs généraux et leurs équipes.

L'absence de stratégie des partenaires sociaux combinée au défaut d'expertise technique des mandataires siégeant dans les instances laissent penser que le pouvoir réel est bien souvent davantage dans les mains des directeurs généraux plutôt que dans celles des représentants syndicaux ou patronaux.

d. Des critiques sur le choix, la formation et la responsabilisation des mandataires désignés par les organisations pour siéger dans les organismes paritaires

En 2012, l'ANI traitant du paritarisme de gestion avait pour ambition de créer les conditions favorable à un meilleur fonctionnement des organismes paritaires en renforçant la professionnalisation des mandataires.

Le titre de 4 de l'ANI pose ainsi très clairement la nécessité, « *pour assurer une bonne gestion des organismes paritaires* », « *de disposer de mandataires qualifiés et compétents dans les organismes paritaires dont ils assurent la gestion. Il convient donc de donner à ces derniers les moyens de remplir pleinement leurs fonctions.* »

Pour que les mandataires soient qualifiés et compétents, avant même que soit envisagé un effort de formation, il revient aux organisations qui les désignent de choisir des personnes qualifiées et compétentes. Le critère de compétence et de qualification devrait être le premier

des critères pour désigner les représentants appelés à siéger au sein des instances de gouvernance des organismes paritaire.

Or, force est de constater que les critères de choix des mandataires relèvent bien davantage de l'ancienneté et de l'implication dans les organisations syndicales ou patronales. La désignation comme mandataire peut d'ailleurs apparaître comme une récompense de la loyauté, mais tient aussi, très simplement, à la disponibilité des candidats qui se manifestent. La participation à ces instances nécessite en effet du temps et la vie professionnelle n'est pas toujours facilement compatible avec de tels engagements.

Ces critères sont tous respectables, mais ils aboutissent naturellement à la désignation de personnes qui n'ont pas nécessairement, au moment de leur entrée en fonction, les compétences requises pour maîtriser les enjeux auxquels elles seront confrontées dans l'exercice de leur mandat.

Dès lors, pour leur faire acquérir les compétences et qualifications nécessaires, un effort de formation important est nécessaire. L'ANI de 2012 insiste fortement sur la nécessité de cet effort, au moment de la prise de mandat comme en cours de mandat.

Pour autant, cet effort de formation apparaît clairement insuffisant, notamment parce que le temps qui y est consacré n'est pas, semble-t-il, à la hauteur des enjeux. Il devrait donc être significativement renforcé afin de permettre aux mandataires de maîtriser les dossiers évoqués en conseils d'administration et qui appellent des décisions éclairées, *a fortiori* si les personnes désignées ne sont pas suffisamment familières des questions traitées au sein des instances de gouvernance.

e. Des critiques sur l'insuffisante proximité entre les organismes gestionnaires et leurs bénéficiaires

La proximité entre les organismes gestionnaires et leurs bénéficiaires est l'un des intérêts principaux de la gestion paritaire. C'était en tout cas l'esprit originel des fondateurs du paritarisme de gestion, qui inscrivaient leur action dans une logique de proximité, au plus près des besoins du monde du travail et de la vie de l'entreprise. L'ANI de 2012 le rappelait d'ailleurs : « *l'apport spécifique de la gestion paritaire découle en premier lieu de la proximité des partenaires sociaux avec les bénéficiaires finaux des services rendus, à savoir les salariés et les entreprises* » (Titre III de l'ANI de 2012).

Or, les modalités de fonctionnement de ces organismes paraissent très éloignées du quotidien des entreprises et des salariés. Ceux-ci n'en connaissent même pas toujours l'existence. En tous les cas, ils n'en comprennent que très insuffisamment les objectifs, les modalités d'intervention, les services rendus et les résultats.

57

f. Des critiques sur l'irresponsabilité des partenaires sociaux sur les résultats de la gestion des organismes paritaires

Toutes les organisations représentatives des salariés et des employeurs sont présentes dans les conseils d'administration des organismes paritaires. Chacun siège au sein du conseil pour représenter sa propre organisation, avec des divergences fortes entre les organisations, notamment syndicales, et entre organisations syndicales et patronales. Compte tenu de l'éparpillement des partenaires sociaux, qui est responsable de la bonne ou de la mauvaise gestion d'un organisme ? Tous solidairement ? Chacun séparément ?

Dans un tel contexte, personne n'est en réalité responsable, chacun pouvant faire porter la responsabilité d'une dérive sur l'autre, au sein du conseil d'administration, ou sur le gouvernement, qui interfère dans la gestion, ou encore sur le directeur général, seule personne clairement identifiée à la tête de l'organisme capable d'assumer des décisions et un bilan.

2.3.3. L'image du paritarisme souffre des conditions de financement opaques des partenaires sociaux via le paritarisme de gestion

La transparence est un critère essentiel de bon fonctionnement du paritarisme. L'ANI du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme reflète bien cette préoccupation. Son article 2 dispose que « *le principe général de transparence doit présider à la gestion et à la gouvernance des organismes paritaires. Il concerne également la question du financement du paritarisme.* »

Le paritarisme de gestion a souvent été critiqué en raison du fait qu'il servait au financement des partenaires sociaux.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est censée mettre un terme au financement des partenaires sociaux par les organismes paritaires, avec la création du Fonds paritaire de financement du paritarisme (article L. 2135-9 du Code du travail). Un décret du 30 décembre 2014²⁵ fixe à 0,016 % le taux de la nouvelle contribution des

²⁵ Décret n° 2014-1718 du 30 décembre 2014 relatif à la contribution au fonds institué par l'article L. 2135-9 du Code du travail.

employeurs au fonds de financement des organisations professionnelles d'employeurs et syndicales de salariés, assise sur les rémunérations versées aux salariés. Le décret du 28 janvier 2015²⁶ fixe le montant minimum annuel de ce fonds à 73 millions d'euros.

Ce fonds est en outre alimenté par une subvention de l'État, mais aussi « *le cas échéant* », par « *une participation volontaire d'organismes à vocation nationale, dont le champ d'intervention dépasse le cadre d'une ou de plusieurs branches professionnelles, gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs* » (article L. 2135-10 du Code du travail).

Lever définitivement les suspicions sur le financement du paritarisme par les organismes paritaires constitue l'une des conditions déterminantes pour redonner de la légitimité aux partenaires sociaux à gérer ces organismes. Tant que subsisteront des interrogations sur de potentiels transferts financiers, sous une forme ou sous une autre, entre les organismes paritaires et les organisations syndicales et patronales, le paritarisme de gestion ne pourra pas s'imposer comme un mode de gouvernance transparent, désintéressé et légitime.

Ainsi, comme le confirment Dominique Andolfatto et Dominique Labbé²⁷, « *pour l'instant, aucun accord ni décret n'a fixé cette liste des organismes appelés à contribuer volontairement au financement du paritarisme. En l'absence d'un véritable débat parlementaire, il est impossible de connaître les intentions du législateur. Tous les*

²⁶ Décret n° 2015-87 du 28 janvier 2015 relatif au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

²⁷ « L'impôt syndical et patronal, un système sans équivalent dans les sociétés libres », Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, *Droit social*, Ed. Dalloz, juillet-août 2015.

organismes paritaires nationaux sont donc concernés : formation, mais aussi maladie et retraites complémentaires, chômage, 1 % logement, participation, épargne-retraite... Soit plusieurs centaines d'organismes gérant un budget considérable. Or, cette question conditionne la suppression du financement du syndicalisme – patronal ou des salariés – par ces organismes paritaires [...]. Autrement dit, contrairement à ce qu'affirme le préambule du projet de loi (sans valeur légale), la loi ne supprime pas le financement direct ou indirect des partenaires sociaux. Cette interdiction – d'ailleurs sans aucune sanction – ne concerne que les organismes paritaires nationaux qui auront choisi de contribuer au fonds paritaire [...]. »

Cette transparence financière implique :

- la transparence des comptes financiers des organismes paritaires ;
- la transparence des comptes des organisations patronales et syndicales ;
- la transparence des comptes du Fonds paritaire de financement du paritarisme.

TRANSFORMER LE PARITARISME DE GESTION

Le modèle français du paritarisme de gestion apparaît ainsi essoufflé et confronté à de multiples dysfonctionnements.

Face à ce constat, trois réponses sont envisageables :

- une première option consiste à prendre acte du déclin progressif du paritarisme et à confier progressivement les activités gérées dans ce cadre au secteur privé (l'assurance essentiellement) ;
- une deuxième option consiste également à prendre acte d'un déclin jugé inéluctable du paritarisme de gestion et à transférer progressivement les activités et les organismes gérés par les partenaires sociaux à la puissance publique ;
- une troisième option consiste à chercher à préserver le principe du paritarisme pour la gestion d'un certain nombre de domaines et d'organismes du système français de protection sociale en le transformant en profondeur.

Notre groupe de travail estime qu'il n'est ni crédible ni souhaitable de proposer aujourd'hui un changement radical de l'ensemble du système. Il écarte ainsi les deux premières options (fin du paritarisme de gestion et transfert au secteur privé ou à l'État des activités gérées par les partenaires sociaux), sur la base des considérations suivantes :

- les partenaires sociaux restent légitimes pour gérer la grande majorité des organismes et des activités relevant actuellement

d'une gestion paritaire, mais à condition que le partage des compétences avec l'État soit clarifié et que des aménagements significatifs soient apportés aux règles et aux conditions de fonctionnement du paritarisme ;

- les changements législatifs intervenus pour apprécier la représentativité des organisations syndicales et patronales ont renforcé leur légitimité, même si la rénovation entreprise demeure insuffisante²⁸ ;
- l'intérêt de confier à l'État ou au secteur privé nombre de ces organismes ou de ces activités n'est pas réellement avéré. Rien ne permet en effet de garantir que la puissance publique ou le secteur privé seraient systématiquement en mesure de gérer de façon plus performante et pour un même service rendu les organismes ou les activités qui leur seraient transférés ;
- le transfert rapide et massif à la puissance publique ou au secteur privé des organismes et des activités actuellement gérés paritairement serait très probablement inacceptable socialement et politiquement délicat – et donc très fortement perturbateur. Le coût politique et social d'un tel bouleversement, au regard de l'état actuel de la société, serait supérieur à court ou moyen terme aux avantages potentiellement escomptés. En outre, il affaiblirait un peu plus les partenaires sociaux qui demeurent les principaux « corps intermédiaires » – à côté des associations – dont il est important de pouvoir continuer à disposer ;

²⁸ *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprise*, Institut Montaigne, septembre 2015.

- dans un pays centralisé où la place de l'État demeure importante, l'existence de « zones d'autonomie » librement gérées par les représentants de la société civile répond à une nécessité.

Le groupe a en conséquence privilégié la troisième option présentée *supra* en proposant des évolutions profondes des règles et des modes de fonctionnement du paritarisme de gestion pour l'ensemble des organismes qui demeureront gérés dans un cadre paritaire (3.1), tout en envisageant des évolutions structurelles distinctes selon les secteurs considérés (3.2).

La question des voies et moyens nécessaires pour permettre aux partenaires sociaux d'être plus légitimes et plus représentatifs des catégories qu'ils sont censés représenter constitue quoi qu'il en soit un préalable indispensable pour rénover et renforcer le paritarisme de gestion. Dépassant ce cadre, elle affecte plus largement le modèle français de dialogue social²⁹.

3.1. GARANTIR UNE GESTION PLUS EFFICACE, PLUS EFFICIENTE ET PLUS TRANSPARENTE DES ORGANISMES PARITAIRES

Rappelons en premier lieu qu'il est nécessaire d'améliorer le positionnement et la compétence des partenaires sociaux en charge d'un mandat au sein des organismes paritaires. C'est tout le sens des propositions du rapport de l'Institut Montaigne sur le dialogue social³⁰.

²⁹ Cf. *Sauver le dialogue social, Op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

Comme ce document l'exposait, « *la qualité des interlocuteurs syndicaux et leur capacité à appréhender avec les bons outils les enjeux des négociations sont essentielles au bon déroulé du dialogue social.* »

Ce rapport proposait ainsi :

- de renforcer le développement professionnel des représentants du personnel en accompagnant leur prise de fonction d'une formation portant sur les dimensions stratégiques, économiques et juridiques autre que la « formation économique, sociale et syndicale » ;
- d'abonder obligatoirement leur compte personnel de formation à l'issue de deux mandats consécutifs, afin de faciliter la reconversion ;
- de limiter à deux les mandats consécutifs des représentants du personnel afin de permettre un renouvellement des instances, d'éviter le développement d'un syndicalisme d'appareil et de faciliter les déroulés de carrière ;
- dans la même logique, de limiter le(s) mandat(s), par exemple à 50 % du temps de travail, afin que l'élu reste en prise avec la réalité de l'entreprise.

Dans le cadre de la présente réflexion, nous portons toujours ces préconisations : tout ce qui permet de renforcer la qualité et la qualification des interlocuteurs syndicaux est évidemment de nature à renforcer leur légitimité et leur compétence au sein des organismes paritaires. Plus légitimes, plus représentatifs, ils seront plus pertinents dans leur mission de gestionnaires.

Au-delà de ces évolutions, transformer le paritarisme de gestion passe inévitablement par l'adoption de mesures fortes susceptibles de garantir une gestion plus efficace et plus transparente. Ces règles doivent constituer un socle commun et être appliquées à l'ensemble des domaines gérés par les partenaires sociaux dans le cadre du paritarisme de gestion.

C'est à cette condition que le paritarisme de gestion retrouvera le sens et la légitimité qu'il avait à ses débuts.

Trois axes prioritaires d'action doivent être suivis :

- créer les conditions d'une gestion plus rigoureuse et plus efficiente des organismes paritaires avec une obligation de résultat en la matière (3.1.1) ;
- renforcer la transparence des organismes gérés paritairement et les rapprocher de la base (3.1.2) ;
- renforcer la gouvernance des organismes paritaires en améliorant les conditions d'exercice des mandats (3.1.3 et 3.1.4).

3.1.1. Créer les conditions d'une gestion plus rigoureuse et plus efficiente par la mise en œuvre de nouvelles règles budgétaires

L'un des premiers indicateurs de l'efficacité et de la rigueur de la gestion proposée par les organismes est l'état de leur situation financière (cf. la section 2.3.2).

De ce point de vue, tous les domaines et organismes gérés paritairement ne sont pas dans la même situation. Certains ne connaissent pas de difficultés financières, d'autres, au contraire, présentent des déficits importants et chroniques pouvant poser à terme la question de leur soutenabilité et de la pérennité des services et des activités dont ils ont la responsabilité.

La situation délicate de certains organismes paritaires peut tenir en grande partie à la conjoncture économique. Mais elle peut aussi être liée ou être aggravée par l'absence de décisions aptes à rétablir l'équilibre de leurs comptes.

Il est donc proposé de **prévoir, pour les organismes sociaux gérés paritairement, l'obligation de présenter des comptes à l'équilibre.**

Sur le fond, cette règle d'équilibre devrait présenter les caractéristiques suivantes :

- **elle pourra être modulée selon le champ considéré** du point de vue tant de la nature même de la règle que de la référence temporelle prise en compte pour évaluer le degré d'atteinte de l'équilibre,
 - *du point de vue de la nature de la règle* : la règle pourra, selon le domaine considéré, être conçue sur le modèle de ce qui existe déjà pour les collectivités territoriales (obligation stricte d'équilibre) ou bien, *a minima*, se traduire par une interdiction de tout déficit supérieur à un certain seuil ;
 - *du point de vue de la référence temporelle* : l'obligation d'équilibre devra être annuelle dans certains cas (pour les organismes de retraites complémentaires, par exemple, dont les dépenses dépendent presque exclusivement d'évolutions structurelles,

qu'il est en principe possible d'anticiper, et non pas des seuls cycles économiques), ou bien sur une période pluriannuelle dans certains cas (par exemple pour l'assurance-chômage) afin de permettre la prise en compte des cycles économiques et d'éventuels effets contra-cycliques ;

- **elle devra être réellement contraignante** : dans l'hypothèse où un organisme s'écarterait significativement et durablement de l'équilibre ou de la limite de déficit prévue, il serait alors tenu de mettre en œuvre dans les plus brefs délais des mesures correctives. En cas d'échec de ces mesures ou, pire, de non mise en œuvre de celles-ci, les partenaires sociaux gestionnaires seraient, au moins temporairement, dessaisis de la gestion de l'organisme considéré et la puissance publique aurait à mettre en œuvre les mesures nécessaires au retour à l'équilibre ;
- **elle permettra la prise en compte de « circonstances exceptionnelles »**, comme la survenue brutale d'une grave crise (récession par exemple), ou bien d'événements extérieurs à l'organisme ayant un impact direct et massif sur son équilibre budgétaire dégageant, au moins temporairement, l'organisme de son obligation d'équilibre.

Un « comité d'alerte », sur le modèle de ce qui existe déjà en matière de pilotage de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), sera mis en place au sein de chacun des secteurs pour anticiper les risques éventuels de dérapage.

L'objectif de cette mesure, outre le fait qu'elle garantit nécessairement une gestion plus efficiente, est aussi de responsabiliser les partenaires sociaux gestionnaires en leur fixant une obligation

de résultat et de les conduire à prendre les mesures nécessaires (définition des paramètres des régimes gérés, plans d'action, etc.) pour revenir à l'équilibre. Si tel n'est pas le cas, l'État reprendra la main. Les gestionnaires seront en effet davantage incités à réduire de façon significative les dépenses des organismes ou bien à trouver d'autres recettes.

S'agissant de la mise en œuvre de cette mesure, plusieurs options sont envisageables :

- idéalement, cette règle pourrait être constitutionnalisée. Toutefois, au regard de la lourdeur de la procédure de révision constitutionnelle, il n'apparaît pas souhaitable de constitutionnaliser une mesure qui ne concernerait que les seuls organismes gérés paritairement. Il conviendrait plutôt, pour passer par cette voie, que le principe constitutionnel nouvellement établi dépasse le cadre des seuls organismes sociaux gérés paritairement et concerne l'équilibre des comptes sociaux en général (y compris des activités et organismes non gérés dans le cadre du paritarisme de gestion), voire des finances de l'État lui-même. En d'autres termes, il s'agirait d'inscrire dans la Constitution une « règle d'or » en matière de finances publiques et sociales³¹ applicable et déclinable sur l'ensemble du champ des institutions publiques. Mais cette proposition dépasse le champ du présent rapport ;
- en l'absence de possibilité de passer par la voie constitutionnelle, une loi portant réforme et renforcement du paritarisme de gestion pourrait établir cette règle et en imposer ensuite la déclinaison à chacun des organismes gérés paritairement.

³¹ Cette proposition fait écho à la règle que nous proposons pour les finances publiques locales. Cf. le rapport de l'Institut Montaigne *Décentralisation : sortons de la confusion*, paru en janvier 2016

Recommandation n° 1 : Prévoir une obligation pour les organismes sociaux gérés dans le cadre du paritarisme de gestion de présenter des comptes à l'équilibre, sur le modèle de la « règle d'or ».

3.1.2. Renforcer la transparence des organismes gérés paritairement et les rapprocher de leurs assurés ainsi que des entreprises

Le renforcement de la légitimité du paritarisme de gestion nécessite une plus grande transparence sur les objectifs, les interventions et les résultats des organismes paritaires.

Malgré la complexité et parfois l'aridité des missions exercées par ces organismes, la relation de proximité avec le monde de l'entreprise et les salariés doit être restaurée pour retrouver l'esprit et le souffle des origines du paritarisme de gestion. Ces organismes leur appartiennent, les mandataires interviennent en leur nom, les missions qu'ils exercent sont orientées à leur service. Ils doivent le savoir et le sentir.

La gestion paritaire ne peut garder sa pertinence qu'à cette condition. À défaut, quel facteur déterminant restera-t-il pour justifier qu'on ne se tourne pas vers d'autres formes de gestion : les assurances privées, les mutuelles, les bailleurs sociaux ou l'État, selon le secteur concerné, plutôt que de conserver une gestion paritaire dont on perçoit aisément la lourdeur et les coûts, mais plus difficilement, aujourd'hui, ce qu'elle apporte de plus et de différent ?

Il est donc proposé **d'améliorer la transparence des organismes paritaires via la mise en place d'un reporting plus exigeant** avec,

notamment, la diffusion de ratios-types (ratios financiers, coûts de gestion, délais de réponse, etc.) mesurés chaque année et situant l'organisme par rapport aux résultats des années antérieures, par rapport à l'objectif d'équilibre, par rapport au secteur considéré.

Cette recommandation de plus grande transparence concerne aussi les groupes de protection sociale qui associent de plus en plus sociétés d'assurances, mutuelles 1945 et institutions de prévoyance.

Plusieurs pistes sont proposées pour satisfaire cet objectif de meilleure transparence.

La transparence sur la gestion des organismes paritaires passe en premier lieu par l'obligation de certification et de publication des comptes, déjà prévue par l'ANI de 2012 (article 4), et par la transparence des comptes des organisations syndicales et patronales comme du Fonds paritaire de financement du paritarisme (ses sources de financement comme l'emploi qui en est fait). Le titre V de l'ANI de 2012 y est entièrement consacré.

La transparence sur la gestion passe également par une communication active sur des indicateurs simples, en nombre limité, sous une forme accessible et didactique, qui permette aux employeurs et aux salariés de connaître et de comprendre l'action des organismes paritaires, de juger de leurs résultats, de saisir en quoi les décisions de ces organismes les concernent, comment ils peuvent les mobiliser et, le cas échéant, s'y impliquer.

L'article 3 de l'ANI fixe déjà des règles de *reporting* qui engagent le directeur vis-à-vis de son conseil d'administration. Il prévoit en outre

une évaluation régulière des résultats de la gestion, transmise aux signataires de l'accord relatif à l'organisme paritaire, sur la base d'une liste non exhaustive d'indicateurs : efficacité des processus, égalité d'accès aux services et aux prestations ; transparence ; garantie de délivrance des prestations ; satisfaction des bénéficiaires (rapidité de délivrance des prestations, information) ; gestion des mandats (formation et suivi) ; logique économique de maîtrise des coûts de gestion ; comptes certifiés ; conditions de renvoi à la négociation si les résultats ne sont pas conformes ou pas satisfaisants.

Il est proposé que, pour chacune des différentes catégories d'organismes paritaires (Unédic, OPCA, institutions de prévoyance, institution de retraite complémentaire, Agric-Arrco, Action Logement, AGEFIPH, APEC), les partenaires sociaux définissent quelques indicateurs clés, choisis pour informer entreprises et salariés sur la nature et la qualité du service qui leur est rendu et construits en ayant à l'esprit ce que les salariés et les entreprises attendent des organismes paritaires.

À titre d'exemple, on peut identifier quelques indicateurs pouvant être suivis dans les organismes paritaires dans la logique recherchée de plus grande transparence.

Propositions d'indicateurs pour un *reporting* sur l'activité des organismes paritaires

Quelle est la situation financière de l'organisme ?

- Quelles sont les ressources ? Quels sont les emplois par grands postes de dépenses ?
- Quel est le résultat financier ? Quel déficit ?
- Quelle est la dette ? Quelles sont les réserves et les perspectives à moyen et long terme ?

Quels sont les services rendus et quelle est leur qualité ?

- Récapitulatif des principaux services et prestations
- Délai moyen de satisfaction (d'une indemnisation, d'obtention de la retraite, d'un remboursement, d'un logement, d'un prêt, d'une aide financière, etc.)
- À qui sont-ils rendus ? (taille des entreprises, niveau de qualification, nature des contrats, etc.)

Quelle est la qualité de la gestion ?

- Quel taux d'erreur ?
- Quel est le niveau et quelles sont les composantes des coûts de gestion ?

Comment accéder plus facilement à ces services ?

Troisièmement, cette communication indispensable auprès des entreprises et des salariés doit s'accompagner de démarches visant à les impliquer davantage dans la gestion de ces organismes. Les organismes doivent être à l'écoute des bénéficiaires et de leurs financeurs, aller au-devant d'eux en utilisant toutes les ressources du numérique pour connaître leurs attentes, leurs souhaits, leurs idées : de quoi sont-ils satisfaits ou non, de quoi ont-ils besoin, quelles sont leurs inquiétudes, quelles sont leurs propositions ?

Le rétablissement de cette forme de proximité contribuera non seulement à redonner du sens au paritarisme de gestion, en faisant redécouvrir les raisons pour lesquelles la gouvernance est confiée aux représentants des employeurs et des salariés, mais contribuera aussi à renforcer la légitimité des partenaires sociaux eux-mêmes, en s'approchant d'une forme de paritarisme de services « à la française ».

Du point de vue de la gestion, la démarche qui conduit à choisir ces indicateurs présente un intérêt évident pour les partenaires sociaux : elle oblige à s'interroger sur les missions prioritaires assignées aux organismes paritaires au-delà des prestations versées, elle incite au développement des outils statistiques, là où l'information n'existe pas, et à l'harmonisation entre organismes qui conduisent les mêmes missions, elle témoigne de la volonté de diffuser de façon transparente les données produites, de les mettre en débat et d'en tirer des enseignements³². Ces indicateurs restent à bâtir.

La démarche obligera en outre tous les organismes paritaires à se doter, lorsque cela n'existe pas déjà, d'outils de contrôle de gestion

³² Cf. La « politique des indicateurs » : contenu et limites, Mireille Elbaum, Politiques sociales et familiales, n° 110, décembre 2012.

précis, à s'appuyer sur des analyses financières élaborées comme n'importe quelle grande entreprise privée pour effectuer un suivi comptable et financier. Cela est en effet loin d'être le cas aujourd'hui, comme l'illustre Brunot Coquet dans son analyse des enjeux de la négociation sur l'assurance-chômage en janvier 2014³³. Selon lui, « *les éléments disponibles pour effectuer un suivi comptable et financier de l'assurance-chômage française sont [...] rares et embryonnaires, sans commune mesure avec les enjeux économiques sociaux et financiers dont le régime a la responsabilité. Les données physiques et financières, ainsi que le monitoring de l'activité par ligne de produit et par type de population ne sont pas rendus publics ; seules quelques statistiques descriptives sont publiées par l'Unédic, le plus souvent avec une fréquence irrégulière et sans suivi. Un nombre infime d'évaluations est réalisé, et elles sont ciblées sur des questions si spécifiques qu'elles ne peuvent guère constituer une aide à la décision* ».

Recommandation n° 2 : Développer un *reporting* transparent et largement partagé sur la gestion et l'efficacité des organismes paritaires.

3.1.3. Renforcer la gouvernance des organismes paritaires en améliorant les conditions d'exercice des mandats

Comment renforcer la légitimité et la pertinence des mandataires siégeant au sein des conseils d'administration d'organismes ayant

³³ Assurance-chômage : 6 enjeux pour une négociation, Policy paper, janvier 2014, Bruno Coquet, Institut de l'entreprise.

la responsabilité d'enjeux sociaux, financiers considérables et mobilisant pour ce faire des leviers souvent très techniques ?

L'ANI de 2012 y a en partie répondu en prévoyant que :

- les administrateurs salariés doivent bénéficier d'autorisations d'absence de la part de leur employeur (article 9) ;
- une description précise du mandat doit être fournie au mandataire avant qu'il occupe ses fonctions (article 10) ;
- dès son entrée en fonction, une formation initiale obligatoire – notamment technico-juridique – est dispensée au mandataire (article 10) ;
- il appartient à chaque organisation détentrice de mandats d'assurer la formation propre de chacun de ses mandataires sur les aspects politiques du mandat et notamment sur ce qu'elle attend en priorité de l'intéressé durant l'exercice de son mandat – en somme, lui donner un « mandat »... (article 10) ;
- une formation continue est assurée par les organisations gestionnaires.

Il ressort cependant des auditions réalisées que ces dispositions sont loin d'avoir toujours été mises en œuvre, qu'elles n'étaient parfois pas connues et que, sur le fond, elles demeuraient encore insuffisantes.

Le caractère incitatif des stipulations de l'ANI de 2012 n'est de toute évidence pas suffisant. Les orientations sont bonnes, mais il est nécessaire aujourd'hui aller vers un véritable « statut » du mandataire,

commun à l'ensemble des organismes paritaires. Il faut pour cela reprendre les dispositions de l'ANI, les compléter puis les rendre obligatoires en les consacrant par la loi.

Il est donc proposé de **concevoir un « statut » légal du mandataire au sein des instances de gouvernance des organismes paritaires** prévoyant notamment des règles, déclinables par champ, en matière de :

- nomination (évolution des modalités de désignation des mandataires) ;
- formation des mandataires une fois nommés et tout au long de leur mandat ;
- d'exercice du mandat (règles en matière d'assiduité par exemple).

76

a. Les modalités de désignation des mandataires doivent être revues

Le choix des mandataires est une prérogative qui relève actuellement des organisations syndicales et patronales qui choisissent souverainement les représentants siégeant en leur nom dans les instances paritaires.

Cependant, cette modalité de nomination des mandataires présente de nombreuses imperfections (*cf. supra* les développements du 2.3.2).

La piste de l'élection, autre moyen de désigner des mandataires (cette fois-ci par les assurés de l'organisme qu'ils sont appelés à

gérer), aurait pu être imaginée. Elle aurait eu pour mérite de conférer aux mandataires une nouvelle légitimité, issue du suffrage. Cette piste a cependant été écartée dans la mesure où elle ne garantit en rien que le profil des mandataires soit plus satisfaisant et où le risque d'une participation très faible paraît à peu près certain. Par ailleurs, l'organisation de telles élections, compte tenu du nombre d'instances, paraît d'une excessive lourdeur au regard de ce que l'on peut en attendre.

Il est donc plutôt proposé un dispositif continuant de reposer sur la désignation des mandataires par les organisations patronales et syndicales mais rendant obligatoire un certain niveau de qualification ou d'expérience pour prétendre occuper les fonctions de mandataires au sein du conseil d'administration d'un organisme paritaire.

De la même manière que l'ANI de 2012 avait prévu la mise en place d'un comité de nomination, en charge de sélectionner un ou plusieurs candidats au poste de directeur des organismes paritaires, **il est proposé de mettre en place un comité chargé de s'assurer de l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de mandataires au sein du conseil d'administration d'un organisme paritaire.**

L'évaluation de cette aptitude pourrait être confiée, pour chacun des différents « secteurs » du paritarisme de gestion, à un comité composé de personnalités qualifiées, choisies par les organisations syndicales et patronales représentatives.

L'inscription des candidats sur une liste d'aptitude serait conditionnée à une évaluation de leur compétence professionnelle et de leur potentiel, sur la base d'un dossier retraçant leur parcours professionnel et leurs engagements dans la vie civile, ainsi que d'un

entretien individuel. Il ne s'agit pas de réserver l'accès aux mandats à des experts du domaine concerné, mais bien de s'assurer de leur aptitude à maîtriser les enjeux, après formation et accompagnement.

Il s'agit ainsi d'adapter au paritarisme de gestion la règle du « *fit and proper* » (honorabilité et compétence) mise en œuvre par exemple par l'European Banking Authority dans le monde de l'assurance et de la banque, et qui s'applique déjà dans ce champ pour les acteurs mutualistes et coopératifs. Cette façon de procéder permet de s'assurer :

- des connaissances et expériences des intéressés (formations, connaissances, parcours professionnel) ;
- du comportement professionnel (conflits d'intérêts éventuels, cumul excessif de mandats, indépendance) ;
- des compétences.

Ces différents critères sont pondérés en fonction des caractéristiques de l'organisme concerné et des fonctions envisagées de la personne.

L'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les mandataires serait d'autant plus aisé que le choix des candidats retenus passera par le filtre de ce comité de sélection et que les formations auront fait l'objet d'une évaluation donnant lieu à une attestation.

Ces dispositions mériteraient d'être incluses dans le « statut » légal des mandataires.

Face à l'objection selon laquelle la mise en place de cette modalité d'évaluation de l'aptitude des mandataires serait inappropriée compte tenu du nombre élevé de mandats, la réponse est simple : voilà une bonne occasion de réinterroger le nombre, la nécessité et l'utilité des différents mandats et d'aller vers une véritable simplification pour ne retenir que ceux qui sont strictement nécessaires.

Les contraintes pesant sur ces modalités peuvent aussi apparaître lourdes. Mais elles sont le prix à payer pour que le paritarisme de gestion fonctionne de façon efficace.

b. La formation des mandataires doit être renforcée dès leur arrivée et tout au long de l'exercice de leur mandat

S'agissant de la formation lors de la prise de poste, l'ANI de 2012 prévoit à ce stade qu'« *il appartient aux signataires de l'accord créant l'organisme d'apprécier la technicité des compétences nécessaires pour exercer le mandat et d'exiger ou non que cette attestation s'appuie sur un dispositif d'évaluation, dont les critères devront le cas échéant être décrits dans le cahier des charges.* »

Il faut, là aussi, aller plus loin : l'évaluation, à la charge des organisations syndicales et patronales, doit être systématique. Se contenter d'une simple obligation de moyens, dont le respect reste à vérifier, n'est pas suffisant. Les organisations syndicales et patronales doivent se fixer une obligation de résultats. Les mandataires doivent être qualifiés pour participer à la prise de décisions difficiles, sur des dossiers complexes, et pas seulement formés en se soumettant à des exigences purement formelles. Cette obligation de résultat, vérifiée par l'évaluation, sera un levier majeur pour intéresser davantage les partenaires sociaux à ce qui se décide dans les instances de gou-

vernance des organismes paritaires, et peut-être, progressivement, pour les amener à confier un mandat plus explicite et plus construit à leurs représentants dans ces instances.

c. Certaines règles relatives à l'exercice du mandat doivent être précisées

Il est proposé que les dispositions d'ensemble concernant les mandataires siégeant au sein des instances des organismes paritaires prévoient également des règles en matière d'assiduité, de non cumul des mandats dans le temps (limitation à deux mandats) et en même temps.

Recommandation n° 3 : Concevoir un statut légal du mandataire au sein des instances de gouvernance des organismes paritaires renforçant notamment les dispositions en matière de nomination, de formation et de conditions d'exercice du mandat.

80

3.1.4. Répartir les mandats selon l'audience électorale des organisations

Une autre mesure est de nature à renforcer la légitimité des partenaires sociaux dans la gouvernance des organismes paritaires, en même temps qu'elle les inciterait à se doter de vraies stratégies pour le pilotage de ces organismes. Il s'agit de l'une des propositions du rapport non publié de la mission d'enquête présidée par Nicolas Perruchot de 2011 intitulé « Les Mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés ».

Partant du constat que « s'il s'agit d'exercer des mandats et de bénéficier de financements au nom de l'ensemble des salariés ou des entreprises, il est clair que la répartition de ces mandats et de ces financements doit refléter les préférences exprimées par ces salariés et ces entreprises, et ce même quand ils n'adhèrent pas à une organisation syndicale. L'élection est naturellement le meilleur dispositif pour exprimer ainsi des préférences ».

Le poids électoral relatif de chacune des organisations de salariés étant maintenant connu et attesté au niveau national interprofessionnel et dans chaque branche (mesuré par le système MARS), l'attribution des mandats et des financements paritaires devrait en tenir compte « en les réservant aux organisations restées représentatives et en les répartissant en tenant compte du poids électoral de celles-ci (ce qui n'exclut pas la prise en compte éventuelle d'autres critères) ».

Cela peut se traduire soit par une répartition du nombre de mandats en fonction du poids électoral, soit par une pondération des voix au sein des instances en fonction de ce poids électoral.

Pour la représentativité patronale, la loi du 5 mars 2014 a prévu que le critère d'audience serait apprécié au regard de la capacité des organisations professionnelles d'employeurs (OP) à attester qu'elles comptent comme adhérents au moins 8 % des entreprises adhérant à des OP ayant fait acte de candidature, au niveau concerné (branche ou national et interprofessionnel).

Certains verront un risque important dans cette évolution qui pourrait conduire à donner davantage de poids au sein des conseils d'administration, côté salariés, aux organisations les plus contestataires.

Cela paraît pourtant indispensable si l'on veut vraiment renforcer la légitimité des partenaires sociaux à gérer les organismes paritaires et les responsabiliser.

La répartition des mandats ou la pondération des voix en fonction du poids électoral est un facteur important de responsabilisation, en corrigeant les effets pervers de l'éparpillement des partenaires sociaux et de la participation à poids égal de l'ensemble des organisations représentatives des employeurs et des salariés à la gouvernance des organismes paritaires. En donnant plus de poids au sein des CA à ceux qui ont plus de poids électoral, on leur confère une responsabilité plus grande dans la gestion des organismes et on les incite à prendre les décisions nécessaires, parfois difficiles, pour assurer l'avenir des organismes qui leur ont été confiés.

Le paritarisme ne saurait prospérer s'il biaise la réalité du paysage syndical et patronal.

Recommandation n° 4 : Répartir les mandats ou pondérer les voix au sein des instances de gouvernance des organismes paritaires en fonction de la mesure de l'audience et du niveau de représentativité de chacune des organisations.

3.2. Redéfinir et clarifier les responsabilités des partenaires sociaux et de l'État, secteur par secteur

En plus des nouvelles règles et des nouveaux principes qui viennent d'être décrits, des évolutions propres à chacun des domaines gérés

par les partenaires sociaux doivent être engagées.

Ainsi, selon les secteurs concernés, et compte tenu des spécificités et des évolutions récentes de la gestion paritaire dans ces secteurs, il doit être envisagé :

- soit de restaurer un véritable paritarisme de gestion en revenant à une application stricte des principes originels du paritarisme de gestion. Cela sera proposé en matière de logement par exemple (3.2.1) ;
- soit de prendre acte du fait que la gestion paritaire, bien que demeurant pertinente, doit se préparer à d'importantes évolutions à moyen ou long terme, susceptibles de remettre en question certains de ses aspects. C'est le cas des retraites complémentaires (3.2.2) ;
- soit, enfin, de prendre acte du fait que, dans certains domaines, nous sommes *de facto* déjà sortis du paritarisme de gestion et d'en tirer toutes les conséquences en clarifiant les compétences de chacun, partenaires sociaux et État notamment. C'est le cas pour l'assurance-chômage en particulier (3.2.3), et aussi, dans une moindre mesure, en matière de formation professionnelle (3.2.4).

L'objectif est celui d'une refondation du paritarisme à partir d'une clarification du rôle des différents acteurs intervenant dans chacun des périmètres retenus.

3.2.1. « 1 % logement » : recentrer *Action Logement* sur sa mission d'aide à l'accès au logement des salariés

Initialement égale à 1 % de la masse salariale, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a progressivement diminué. Elle est depuis 1992 fixée à 0,45 %. Les ressources d'Action Logement s'élèvent à 4 milliards d'euros³⁴, dont 1,8 milliards d'euro provenant de la PEEC³⁵.

L'autonomie financière d'Action Logement est très relative : depuis plusieurs années, l'État effectue en effet des prélèvements croissants sur ce budget pour financer les politiques nationales du logement, au détriment du volume de prêts accordés et donc des futurs retours de prêts. Le financement des politiques de l'État représente ainsi désormais les deux tiers des recettes de la PEEC.

Plus du quart des ressources annuelles (1,2 milliard d'euros) est utilisé pour soutenir les politiques du logement de l'État. Dans le détail :

- 900 millions d'euros servent à financer les programmes de renouvellement urbain dans le cadre de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) ;
- 300 millions d'euros alimentent le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance les aides personnelles au logement.

³⁴ Source : *Action Logement*, 2014.

³⁵ Le reste provient des remboursements de prêts à long terme accordés aux personnes physiques, des remboursements de prêts à long terme accordés aux organismes collecteurs, des sommes incorporées correspondant à la part du résultat financier affectée aux fonds 1 % et des emprunts auprès de la caisse des dépôts.

Si, depuis 2014, le retour à la contractualisation et la fin des « décrets enveloppe » fixant les montants que devait consacrer « le 1 % » à ses différentes missions a permis de rétablir une certaine forme d'équilibre dans les relations entre l'État et Action Logement, il n'en reste pas moins que ce dernier demeure un financeur très important des politiques nationales (rénovation urbaine, amélioration de l'habitat, rénovation des quartiers dégradés). Certes en contrepartie, le plus souvent, de réservations locatives.

La mise à contribution de la PEEC par l'État n'est pas nouvelle. Elle a commencé dans les années 1970, d'abord pour financer la construction de foyers de travailleurs. Elle est devenue systématique à partir de 1995 : l'État fixe alors des prélèvements « exceptionnels » qui sont en réalité récurrents : plus de 5 milliards d'euros sont prélevés entre 1995 et 2002 et, à partir de 2005, des montants élevés sont consacrés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et la requalification des quartiers dégradés (PNRQAD), soit un volume total correspondant à 90 % de la collecte annuelle.

Le service rendu et les résultats obtenus par le « 1 % » font en outre l'objet de critiques sévères, qui viennent alimenter une contestation de la légitimité des partenaires sociaux à intervenir sur ce champ³⁶. En particulier, il est souvent souligné que :

- le caractère interprofessionnel des collecteurs a pu les éloigner de la « base » et les couper des besoins évolutifs des salariés et des entreprises ;

³⁶ Voir l'interview très éclairant de Jules-Mathieu Meunier, interviewé par Pierre Maréchal, « Les crises du 1 % logement », 29 juin 2015, metiseurope.eu

- les conditions d'accès des salariés aux aides délivrées par les CIL sont inégalitaires. En effet, les salariés des grandes entreprises ont plus facilement accès aux logements et aux services offerts que ceux des PME ou que les ouvriers peu qualifiés et les travailleurs migrants. En outre, les jeunes en insertion professionnelle et les demandeurs d'emploi en sont exclus³⁷ ;
- l'offre de prestations ne s'est pas adaptée à la transformation des besoins en logement des salariés.

La réforme, profonde, de l'organisation d'Action Logement, entérinée par la loi du 1^{er} juin 2016³⁸, a le mérite de rationaliser une organisation jusque-là complexe et peu efficace, en passant « d'une notion de réseau à une notion de groupe » (selon les termes de l'ancien président - MEDEF - d'Action Logement, Bernard Gaud). Le directeur général Bruno Arbouet reconnaissait lui-même que le système était « à bout de souffle », « peu lisible », « peu équitable » et « contesté sur son efficience »³⁹.

³⁷ La création en 2016 d'une nouvelle aide, la garantie VISALE, pour aider les personnes entrant en emploi et connaissant des difficultés d'accès au logement vient partiellement corriger ce déficit.

³⁸ Loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

³⁹ Source : Emmanuelle Parra-Ponce, AEF Habitat et urbanisme, citée par LE MONITEUR.fr, 13 avril 2015.

La restructuration d'Action Logement engagée par la loi du 1^{er} juin 2016

En 2016, les 20 Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et l'UESL laisseront la place à un groupe national sous la marque unique « Action Logement ».

Implanté localement pour servir l'emploi des salariés, la performance économique des entreprises et l'attractivité des territoires, il sera constitué :

- d'une « **structure faitière** » qui pilotera le groupe, les relations avec l'État et la communication institutionnelle ;
- d'un « **pôle services** » qui assurera la collecte de la **Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des services. Présent sur tout le territoire à travers 13 délégations régionales** et leurs antennes locales, il assurera la relation quotidienne de proximité avec les entreprises et leurs salariés, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les associations et tous les acteurs de l'habitat ;
- d'un « **pôle immobilier** » qui portera l'ensemble des participations des actuels CIL dans les ESH et autres structures immobilières et coordonnera la politique immobilière du nouveau groupe.

La « structure faitière », les pôles « services » et « immobilier » seront gouvernés paritairement par les partenaires sociaux.

Dans chaque région sera constitué un Comité régional Action Logement (CRAL) qui sera composé paritairement et **représentera politiquement Action Logement dans la région.**

Reste aujourd'hui à prouver que la nouvelle organisation permettra d'être davantage à l'écoute des attentes et des besoins des salariés et des entreprises, qu'elle rendra l'accès aux services offerts plus égalitaires (en fonction de la taille des entreprises, des niveaux de qualification, etc.) et que sa gouvernance ne renforcera pas encore plus le déséquilibre actuel entre représentants des employeurs et les organisations syndicales, ni la suprématie de la technocratie.

La centralisation de la nouvelle organisation, si elle peut apporter une plus grande efficacité dans la collecte et la gestion, risque de mettre à mal la relation de proximité entre Action Logement et les entreprises en éloignant encore un peu plus les bénéficiaires (entreprises et salariés) de la gouvernance de l'organisme paritaire.

Si l'on souhaite conserver le logement dans la sphère du paritarisme de gestion, sans proposer une nouvelle réforme de structure alors qu'une réorganisation vient à peine d'être lancée, il est nécessaire de clarifier de manière très nette les positionnements respectifs de l'État et des partenaires sociaux, en termes d'interventions comme en termes financiers.

Il est ainsi proposé que :

- les politiques du logement portées par l'État (renouvellement urbain, aides générales au logement, lutte contre l'habitat privé dégradé, etc.) soient désormais exclusivement portées financièrement par l'État lui-même et son budget, sans avoir recours à des prélèvements sur les ressources issues de la PEEC ;
- les ressources d'Action Logement soient gérées de manière autonome par les partenaires sociaux et exclusivement tournées vers le logement des salariés et les demandeurs d'emploi, conformément à leur objet initial.

Les résultats d'Action Logement doivent par ailleurs être évalués de manière transparente (construction de logements, attributions des logements, aides financières, prêts aux particuliers, prêts aux bailleurs, etc.) en tenant compte des différentes catégories de publics et de la taille des entreprises. En fonction des performances économiques et sociales obtenues, des conclusions devront être tirées sur la pertinence du modèle.

L'entre-deux aujourd'hui à l'œuvre ne rend service ni à l'État ni aux partenaires sociaux :

- l'État est aux prises avec de très grandes difficultés de gouvernance au conseil d'administration de l'ANRU. Action Logement estime qu'en tant que financeur quasi exclusif du programme, il a légitimement plus que son mot à dire dans les décisions à prendre. Sa vocation étant de financer l'accès au logement des salariés des entreprises, il se focalise sur cet objectif dans les conventions de renouvellement urbain passées avec les communes et les EPCI.

Or, le renouvellement des quartiers de la politique de la ville ne saurait se réduire à ce seul objectif ;

- les partenaires sociaux voient leurs ressources financières amputées d'un quart par les prélèvements financiers de l'État, limitant d'autant leur capacité à agir et leurs capacités de prêts – et donc également les ressources potentielles issues de ces prêts.

Distinguer les rôles et distinguer les financeurs revient à renvoyer chacun à ses responsabilités et à se donner la possibilité d'évaluer de manière objective et transparente les résultats obtenus. C'est sur cette base qu'une réforme de plus grande ampleur pourra être envisagée.

Recommandation n° 5 : En matière de logement, revenir à un véritable paritarisme de gestion en recentrant Action Logement sur son cœur de métier (faciliter l'accès au logement des salariés) et en confiant à l'État le financement et la gestion de ce qui relève de politiques publiques.

3.2.2. Retraites complémentaires : préserver le paritarisme de gestion mais anticiper la nécessité de réformes importantes à moyen terme

Les retraites complémentaires constituent sans doute le secteur où le paritarisme de gestion trouve à s'appliquer de la manière la plus proche de ses principes fondateurs.

En effet, en premier lieu, **les partenaires sociaux bénéficient d'une véritable autonomie dans la gestion des retraites complémentaires.**

Les régimes Agirc et Arrco continuent de relever de la responsabilité exclusive des partenaires sociaux pour leur pilotage ainsi que pour la définition de leurs paramètres et la gestion du régime comme cela doit être le cas dans une approche « pure et parfaite » du paritarisme de gestion.

L'ensemble des paramètres des régimes, et notamment les taux de cotisation, salaire de référence et valeur de point applicables chaque année, sont ainsi fixés dans le cadre d'accords nationaux. Pour ce faire, la loi leur laisse une très grande latitude. Elle se borne à définir le champ d'affiliation des régimes, à imposer la mise en place d'une solidarité interprofessionnelle et générale entre les institutions de retraite les gérant (article L. 921-1 du code de la Sécurité sociale) et à interdire la perte des droits à retraite lors d'un changement de profession (article L. 922-11 du code de la Sécurité sociale).

Le contrôle exercé par l'État sur le pilotage financier des régimes est très limité : les accords paritaires sont d'application immédiate pour les salariés des entreprises adhérentes à une organisation patronale signataire. Leur extension à l'ensemble du champ d'application – interprofessionnel et national – de l'accord relève d'un arrêté ministériel pris après avis d'une commission réunissant les organisations patronales et syndicales représentatives et présidée par le représentant du ministre chargé des affaires sociales. Cette commission ne donne qu'un avis au regard de la légalité des dispositions des accords qui lui sont soumis, non sur l'opportunité. Elle se fonde sur des principes juridiques généraux, puisque les dispositions législatives et réglementaires les concernant sont peu nombreuses.

En matière de gestion administrative, les institutions de retraites complémentaires et leurs fédérations sont autorisées à fonctionner

par décision de l'État et sont soumises au contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Leurs statuts et règlements doivent être approuvés par le ministre chargé de la Sécurité sociale.

La gouvernance de l'Agirc-Arrco comme des institutions de retraites complémentaires (IRC) est réellement paritaire.

La présidence du conseil d'administration revient, en alternance, à un représentant des organisations d'employeurs ou des organisations de salariés ou de cadres.

Les régimes sont dotés d'une réelle autonomie financière qui conforte la légitimité des partenaires sociaux à intervenir.

Comme le rappelle un rapport public thématique de la Cour des comptes sur l'avenir des retraites complémentaires des salariés⁴⁰, « les ressources des régimes Agirc et Arrco sont déterminées par l'application de taux de cotisations patronales et salariales à une assiette constituée par les rémunérations brutes des salariés ». Le public bénéficiaire est exclusivement composé des salariés des entreprises et de leurs ayants droits.

Les partenaires sociaux ont fait la preuve d'une capacité à porter des réformes difficiles.

Comme évoqué plus haut, « entre 1998 et 2008, l'Agirc et l'Arrco ont accumulé des réserves financières qui ont atteint 60 milliards d'euros début 2008. »⁴¹ Cela est notamment la conséquence des

⁴⁰ « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », Rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2014

⁴¹ *Ibid.*

mesures décidées par les partenaires sociaux sur la période 1996-2000, dans un contexte de décroissance de la masse salariale :

- « *décroissance des rendements organisée entre 1994 et 2000, par une évolution de la valeur du point au plus égale à l'inflation et, en tout cas, inférieure à celle des salaires de référence* »⁴² ;
- augmentations significatives des taux de cotisation contractuels et des taux d'appel par les mêmes accords ;
- mise en place d'une solidarité financière entre l'Arrco et l'Agirc pour pallier perspectives particulièrement dégradées de l'Agirc.

Par un accord de mars 2011, les partenaires sociaux ont transposé le recul de l'âge de départ à la retraite décidé par l'État pour le régime de base en 2010.

En mars 2013, ils ont décidé « *une sous-indexation des pensions de 1 point par rapport à l'inflation en 2014 et en 2015, ainsi que des augmentations des taux de cotisation contractuels de 0,1 point par an en 2014 et en 2015* »⁴³ (avec néanmoins une « clause plancher » pour éviter la possibilité d'une baisse nominale des pensions).

Les perspectives financières demeurant défavorables malgré ces mesures d'ajustement, les partenaires sociaux ont signé (sauf la CGT et FO) un ANI le 30 octobre 2015 dont l'application permettrait aux caisses complémentaires d'économiser 6,1 milliards d'euros par an d'ici à 2020, ce qui réduirait leur déficit à 2,1 milliards d'euros.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Certaines mesures s'appliquent dès 2016 :

- sous-revalorisation des pensions : entre 2016 et 2018, le service des points Agirc et Arrco, dont la valeur permet de calculer la pension, sera revalorisé chaque année suivant l'indice des prix à la consommation hors tabac, moins 1 point (avec toujours application d'une « clause plancher ») ;
- décalage de la date de revalorisation le 1^{er} novembre, contre le 1^{er} avril actuellement ;
- augmentation du coût d'achat du point, majoré de 2 % pendant trois ans ;
- augmentation de la cotisation « AGFF » (Association pour la gestion du fonds de financement), créée pour permettre aux salariés de partir à taux plein dans tous les régimes dès l'âge légal ;
- taxe sur les ruptures de contrat pour dissuader les entreprises de se séparer de leurs seniors.

D'autres s'appliqueront à compter de 2019 :

- fusion de l'Agirc et de l'Arrco ;
- mise en œuvre d'un bonus-malus, pour pousser les salariés à travailler au moins une année de plus, une fois satisfaites les conditions pour partir à taux plein, à la fois en termes de durée d'assurance et d'âge sous peine de malus, et ce jusqu'à 67 ans.

Au total, le positionnement des partenaires sociaux dans le pilotage des retraites complémentaires au niveau national apparaît conforme à ce qu'il devrait être dans un fonctionnement normal du paritarisme de gestion. La persistance de déficits importants reste néanmoins préoccupante. La mise en œuvre de la recommandation 1 formulée dans le présent rapport devrait contribuer à progresser sur ce point.

À moyen terme néanmoins, le paritarisme de gestion dans le champ des retraites complémentaires devra se préparer à des évolutions structurelles importantes. En effet :

- la coexistence de deux régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaire) fonctionnant tous les deux par répartition peut être réinterrogée ;
- les interactions sont très fortes entre les paramètres du régime de base et ceux des régimes complémentaires, et ce d'autant plus qu'ils fonctionnent tous par répartition. Si l'on peut saluer les décisions prises par les partenaires sociaux ces dernières années, on doit aussi souligner le fait qu'au cours des trente dernières années, les régimes complémentaires ont tiré les conséquences des réformes initiées par l'État pour les régimes de base ;
- enfin, les interactions sont très fortes également entre les retraites complémentaires et d'autres politiques publiques, notamment la politique de l'emploi, en particulier celle de l'emploi des seniors.

Sur un champ où les imbrications sont si fortes avec les politiques pilotées par l'État, la pertinence de maintenir deux systèmes distincts doit être interrogée.

La fusion de l'Arrco et de l'Agirc doit être prolongée par une réflexion sur la possibilité d'un rapprochement entre les régimes de base et les régimes complémentaires tels qu'ils existent aujourd'hui.

Il est donc proposé, s'agissant du champ des retraites complémentaires, de conserver le paritarisme de gestion comme mode de gouvernance, sous réserve de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures présentées au 3.1. Ce mode de gestion paritaire demeure en effet légitime et pertinent. Toutefois, les nécessaires évolutions structurelles à venir concernant l'organisation de notre système de retraite poussent à anticiper des évolutions importantes et à s'interroger sur la place des partenaires sociaux.

Recommandation n° 6 : En matière de retraites complémentaires, préserver le paritarisme de gestion, sous réserve de la mise en œuvre des recommandations faites dans ce rapport en matière de nouvelles règles de fonctionnement, mais en anticipant des réformes importantes à moyen terme liées à la nécessaire évolution du système de retraite français.

3.2.3. Assurance-chômage : mettre un terme à la confusion des rôles dans le pilotage et dans la gestion de l'assurance-chômage

3.2.3.1. Une confusion des rôles de chacun qui conduit à l'irresponsabilité de tous

L'idée selon laquelle la responsabilité du pilotage (c'est-à-dire la définition des paramètres du régime) et de la gestion de l'assurance-

chômage est entre les mains des partenaires sociaux apparaît de plus en plus éloignée de la réalité. Probablement plus qu'aucun autre secteur du paritarisme, l'assurance-chômage souffre effectivement d'une confusion complète des rôles.

En effet, **l'État occupe de facto une place incontournable dans le fonctionnement de l'assurance-chômage**, au point que l'on peut désormais parler de « tripartisme officieux ». Ainsi, pour les aspects les plus significatifs :

- l'intervention de l'État dans la négociation entre les partenaires sociaux est fréquente. Ainsi en est-il, par exemple, au moins implicitement, dans le cadrage des négociations de l'assurance-chômage en amont, sans en avoir pour autant les outils explicites. À ce titre les « messages subliminaux » envoyés par tel ou tel ministre ou par tel ou tel responsable politique concernant les conclusions souhaitables de la négociation sont révélateurs. L'exemple récent du débat sur la dégressivité des allocations illustre ce point. De même, l'intervention directe de l'État sur certains sujets (comme la question de l'indemnisation des intermittents) constitue un autre exemple ;
- c'est l'État qui apporte sa garantie financière au régime d'assurance-chômage et c'est parce que cette garantie se maintient que l'existence et le fonctionnement de l'Unédic n'ont pas été remis en cause en dépit d'une dette cumulée très importante ;
- c'est l'État qui agréé (ou pas) la convention signée entre les partenaires sociaux, assumant ainsi la responsabilité des décisions prises et leurs conséquences, notamment financières ;

- en fin de course, c'est la puissance publique (État et collectivités) qui reprend la responsabilité des bénéficiaires de l'assurance-chômage, *via* l'ASS ou le RSA, lorsque ceux-ci arrivent en fin de droits. Or, face à la hausse régulière du chômage depuis le milieu des années 1970, l'État (puis les collectivités s'agissant du RSA) intervient de façon croissante en dernier ressort pour prendre en charge les demandeurs d'emploi non indemnisés ou en fin de droits ;
- en termes de responsabilité, c'est l'État qui assume à titre principal la responsabilité financière des déficits, notamment vis-à-vis de l'Union européenne, sans disposer en parallèle des instruments permettant d'exercer pleinement cette responsabilité.

Au total, c'est l'État qui, aujourd'hui, assume la responsabilité de la situation dégradée de l'assurance-chômage sans que tous les leviers d'action soient à sa main :

- l'assurance-chômage reste confrontée à des déficits importants (*cf. supra*), certes largement liés à la mauvaise conjoncture économique, mais sans que les partenaires sociaux gestionnaires ne parviennent à réduire de façon significative ces déficits ni à proposer de solutions pour garantir la soutenabilité du régime à long terme ;
- les partenaires sociaux peinent à s'entendre sur les principaux paramètres du régime et, ce faisant, à en gérer ensemble le devenir. L'exemple de l'échec en 2016 des négociations portant sur la nouvelle convention d'assurance-chômage constitue une illustration patente de ce constat. Pour mémoire, ce n'est pas la première fois que les partenaires sociaux échouent dans leurs négociations.

Cela était déjà arrivé en 1983. La reprise actuelle des négociations montre la volonté des partenaires sociaux de reprendre le dialogue.

Il ne s'agit pas de dire que l'État, s'il avait eu seul la compétence de l'assurance-chômage, aurait fait nécessairement mieux que ce qui a été fait.

Il s'agit en revanche de pointer le caractère profondément déresponsabilisant d'un système dans lequel personne n'est prêt à assumer les résultats de décisions prises : organisations syndicales d'un côté et organisations patronales d'un autre, organisations syndicales et patronales entre elles, partenaires sociaux d'un côté et État de l'autre... Chacun renvoie sur l'autre la responsabilité des blocages ou la tiédeur des décisions prises et, *in fine*, personne n'est responsable. Or, un système dans lequel personne n'est responsable n'est pas un bon système ; surtout lorsque les résultats financiers sont aussi dégradés.

Prendre la défense du fonctionnement actuel de l'assurance-chômage en faisant porter la responsabilité de la situation financière sur la seule hausse du chômage structurel de masse et sur l'ingérence des pouvoirs publics – qui ne sont jamais intervenus dans le sens de la rigueur –, c'est pointer l'incapacité des partenaires sociaux à maîtriser le pilotage du régime. Ce constat appelle par conséquent une réforme en profondeur.

3.2.3.2. Les partenaires sociaux et l'État doivent rebâtir ensemble un système dans lequel les responsabilités de chacun seront clairement définies

Ce constat posé, **il s'agit de prendre acte du fait que la gestion de l'assurance-chômage est sortie depuis longtemps d'une logique strictement et exclusivement paritaire.**

Il est donc proposé de revoir en profondeur la gouvernance de l'assurance-chômage, en clarifiant le rôle de l'État et des partenaires sociaux, en donnant à la représentation démocratique les moyens d'exercer ses responsabilités et de décider plus directement des évolutions concernant la gestion d'un régime dont, *in fine*, elle porte la responsabilité politique et financière des performances et des échecs.

Concrètement, **il est proposé de mettre en place un « tripartisme assumé » :**

- dans un premier temps, après négociation entre les partenaires sociaux, le Parlement fixerait un cadre pluriannuel définissant les grandes orientations de l'assurance-chômage ;
- la convention ensuite négociée puis signée entre les partenaires sociaux s'inscrirait dans le cadre des perspectives tracées par le Parlement. La durée de la convention serait portée à au moins quatre ans ;
- un « comité d'alerte » composé de personnalités indépendantes serait chargé du suivi des conditions d'exécution de la convention, en particulier l'évolution de la situation financière du régime ;

- le mécanisme d'alerte détaillé au point 3.1.1 trouverait naturellement à s'appliquer afin de prévenir la persistance de déficits structurels.

Dans cette nouvelle organisation, les partenaires sociaux conserveraient un rôle essentiel. Les responsabilités de chacun seraient clarifiées et la gouvernance revue pour favoriser la réflexion à froid et la construction d'un consensus autour de réformes durables.

Recommandation n° 7 : Revoir en profondeur les modalités de gouvernance de l'assurance-chômage (Unédic) en clarifiant les rôles et compétences respectifs de l'État et des partenaires sociaux.

3.2.4. Formation professionnelle : recentrer l'intervention des organismes paritaires sur les missions essentielles d'accompagnement des entreprises et des salariés dans le cadre d'une réforme nécessairement plus large

101

Malgré la succession des réformes intervenues au cours des trente dernières années, **la formation professionnelle attend encore la réforme ambitieuse** qui permettra de rendre le système français de formation plus efficace⁴⁴, plus efficient, plus simple⁴⁵ et plus équi-

⁴⁴ À titre d'illustration, selon Pierre Cahuc et André Zylberberg : « *l'impact de la formation professionnelle sur le salaire et la pérennité de l'emploi est très incertain et vraisemblablement nul dans de nombreux cas* » (*La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*).

⁴⁵ La complexité, voire l'opacité parfois, du système français de formation professionnelle sont régulièrement dénoncées. Ce système est en effet jugé trop rigide, inadapté aux enjeux et insuffisamment bien conçu pour répondre aux attentes des salariés et aux besoins des entreprises. Pour résumer, l'organisation de la formation professionnelle en France se caractérise selon Pierre Cahuc et André Zylberberg par « *un maquis de dispositifs plongés dans une réglementation contraignante et une multiplicité de sources de financement, d'organismes et d'intervenants mal coordonnés* » (*La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*).

table⁴⁶ tout en lui donnant les moyens de faire face aux enjeux que la loi du 5 mars 2014 n'a pas suffisamment pris en compte.

Il convient de préciser que **cette réforme nécessaire dépasse de très loin la seule question du positionnement, du rôle, des missions, de la légitimité et de l'efficacité des partenaires sociaux** dans la gestion du système et qu'il ne serait pas pertinent de l'aborder sous ce seul angle réducteur. Les partenaires sociaux ne représentent en effet, aux côtés de l'État et des régions, qu'une partie des acteurs intervenant dans le cadre du « quadripartisme » progressivement instauré par les évolutions successives intervenues en matière d'organisation, de pilotage et de gestion de la formation professionnelle.

Il n'appartenait pas au présent rapport de s'interroger sur une réforme d'ampleur du système de formation professionnelle. Les développements qui suivent concerneront donc uniquement les améliorations à envisager en matière de gestion paritaire de la formation professionnelle dans le cadre d'une éventuelle réforme plus vaste de la formation professionnelle.

Quelques axes de réflexion ont été plus particulièrement approfondis.

Premièrement, le groupe s'est interrogé sur l'architecture générale du système de formation professionnelle en France, sur sa logique et sur le partage des rôles entre chacun des acteurs du quadripartisme.

⁴⁶ Le système français de formation professionnelle est régulièrement décrit comme présentant de fortes inégalités d'accès à la formation entre les publics les plus qualifiés et les moins qualifiés et par le fait que, *in fine*, les publics probablement les plus en besoin de formation ne sont pas nécessairement ceux qui profitent le plus des fonds de la formation professionnelle.

Sur cet aspect, il apparaît que notre système de formation gère trois logiques différentes :

- l'une au profit des salariés des entreprises, qui constitue aujourd'hui le cœur de cible du paritarisme de gestion ;
- une autre au profit des demandeurs d'emploi, pour laquelle le partage de responsabilité est encore mal défini entre partenaires sociaux, régions et État ;
- enfin une troisième qui concerne le « droit personnel à la formation », qui relève du droit individuel à choisir et à gérer sa formation, encore en construction.

Dans le cadre d'une réforme en profondeur de notre système de formation professionnelle, ces trois logiques (formation des salariés dans l'entreprise, formation des demandeurs d'emploi, droit personnel à la formation) devront être clarifiées et mettre en cohérence les moyens qu'elles mobilisent et les objectifs qu'elles poursuivent. Il conviendra ainsi, au regard de ces trois logiques, de poser de manière très explicite la question des responsabilités respectives des partenaires sociaux, de l'État et des régions, dont les rôles devront être redéfinis. Les modalités de financement de la formation professionnelle par chacun de ces acteurs devront être revues en conséquence.

En particulier, comme le soulignait l'Institut Montaigne en mars 2014⁴⁷, la prochaine réforme devra notamment répondre aux enjeux de simplification et d'équité, « *en mettant en relation directe les*

⁴⁷ Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier, Marc Ferracci, Bertrand Martinot, Institut Montaigne, mars 2014.

individus avec les prestataires de formation. Un tel système suppose des mécanismes de certification indépendante permettant de révéler en partie la qualité des formations. Il suppose également un accompagnement de qualité pour les salariés et les demandeurs dans leurs parcours de formation, ainsi qu'un dialogue social actif permettant d'anticiper les mobilités internes ou externes. » De même, la proposition récente de l'Institut Montaigne de créer un « capital emploi formation » (CEF) pour chaque individu met en avant la nécessité de renforcer les garanties octroyées à chacun, notamment en termes d'accompagnement, afin de sécuriser les parcours professionnels en toute autonomie⁴⁸.

Concernant plus spécifiquement le rôle actuel des partenaires sociaux, ceux-ci interviennent essentiellement dans le cadre de la formation des salariés en activité. Mais ils sont aussi associés à la gestion de l'ensemble du système de formation professionnelle, *via* notamment les diverses « instances de coordination » (CNEFOP, CREFOP, etc.), dont certaines sont strictement paritaires (COPANEF et COPAREF notamment). Les principales instances paritaires au sein desquelles se met en œuvre le paritarisme de gestion en matière de formation professionnelle sont :

- les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), chargés de collecter les contributions financières des entreprises relevant de leur champ, de conseiller les employeurs et les salariés et de redistribuer les fonds collectés pour le financement d'actions de formation ;

⁴⁸ *Un capital emploi formation pour tous*, Bertrand Martinot et Estelle Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

- les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF), chargés de collecter les contributions obligatoires des entreprises au titre du CIF (congé individuel de formation) et d'en gérer la mutualisation ;
- les commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) de branches, chargées, à titre principal, d'examiner la situation de l'emploi et son évolution pour définir la politique de formation de la branche et fixer les grandes orientations qui sont mises en œuvre par l'OPCA correspondant ;
- le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, créé par l'ANI du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels et par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie⁴⁹.

Sur ces aspects, il est recommandé de réviser en profondeur la gouvernance d'ensemble de la formation professionnelle et, en particulier, le nombre, le rôle et le fonctionnement des nombreuses instances de concertation et de décision (COPANEF, CNEFOP, FPSPP, COPAREF, CREFOP, CPNE de branche, etc.).

⁴⁹ Il a pour missions principales de contribuer au « financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi », « d'assurer la péréquation des fonds par des versements complémentaires aux OPCA au titre de la professionnalisation pour le financement d'actions de professionnalisation » ou encore de « contribuer au financement du service dématérialisé d'information en matière d'orientation et de formation professionnelle ».

Par ailleurs, parmi les aspects concernant spécifiquement la gestion paritaire du système de formation professionnelle, deux pistes d'évolutions devront en particulier être explorées :

- les partenaires sociaux devront être davantage responsabilisés et leur capacité d'anticipation des besoins en formation devra être renforcée, au niveau national, au niveau des branches et au niveau des régions pour améliorer l'adaptation de l'offre aux besoins présents et futurs des salariés et des demandeurs d'emploi ;
- l'avenir et les missions mêmes des OPCA, dont les partenaires sociaux ont aujourd'hui la responsabilité de la gestion, devront être réexaminés. En particulier,
 - il conviendra sans doute de poursuivre l'orientation engagée par la loi du 5 mars 2014 en positionnant les OPCA comme offreurs de services aux entreprises, en adéquation avec les besoins et les attentes des entreprises ;
 - le mouvement, déjà engagé, de regroupement des OPCA, ainsi que la démarche de maîtrise de leurs coûts de gestion, doivent être poursuivis ;
 - les missions de collecteurs et de gestionnaires de fonds des OPCA devront être réinterrogées, en imaginant, par exemple, un nouveau partage des rôles entre OPCA et URSSAF.

Recommandation n° 8 : Dans le cadre d'une réforme nécessairement plus vaste du système de formation professionnelle, redéfinir certains aspects relatifs au rôle, aux modalités d'intervention et à l'organisation des organismes paritaires. En particulier :

- clarifier les différentes logiques auxquelles répond notre système de formation professionnelle et redéfinir le rôle de chacun des acteurs du quadripartisme en conséquence ;
- réviser la gouvernance d'ensemble du système et, notamment, le nombre et le rôle des instances de concertation et de coordination ;
- prolonger et approfondir la réforme des OPCA en revoyant leur nombre, leurs missions et leurs modalités de gestion.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail.

Groupe de travail

- **Gérard Adam**, professeur émérite au CNAM, co-président du groupe de travail
- **François Béharel**, président du groupe Randstad France, membre du conseil d'administration du groupe Randstad holding, co-président du groupe de travail
- **Éric Aubry**, ancien conseiller social du Premier ministre François Fillon
- **Sylvie Bernard-Grandjean**, CFO, Groupe REDEX
- **Sophie Durand**, directrice de la communication, Groupe Randstad France
- **René Lasserre**, professeur émérite, Université de Cergy-Pontoise, directeur du Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)
- **Bertrand Martinot**, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- **Franck Morel**, avocat associé, Cabinet Barthélémy avocats, ancien conseiller de plusieurs ministres du Travail
- **Alexandre Pascal**, haut fonctionnaire
- **Jacques-Bertrand de Reboul**, haut fonctionnaire

Ainsi que :

- **Marc-Antoine Authier**, chargé d'études à l'Institut Montaigne
- **Ingrid Lanoë**, assistante chargée d'études à l'Institut Montaigne

Personnes auditionnées

- **Dominique Andolfatto**, Professeur de Science Politique, CREDESPO, Université de Bourgogne Franche-Comté
- **Jacques Barthélémy**, avocat consultant en droit social, ancien professeur associé à la faculté de Montpellier, fondateur en 1965 du cabinet éponyme
- **Jean-Luc Bérard**, Directeur des Ressources humaines, Safran
- **Jean-Paul Charlez**, Président, ANDRH
- **Dominique-Jean Chertier**, Président-Directeur général, Luksan
- **Julien Damon**, Professeur associé à Sciences Po, fondateur et dirigeant de la société de conseil et d'étude Éclairs
- **Eudoxe Denis**, Responsable des Affaires publiques, Plastic Omnium
- **Véronique Descacq**, Secrétaire générale adjointe, CFDT
- **Marc Ferracci**, Chercheur associé, CREST, Université de Nantes
- **Pierre Ferracci**, Président-Directeur général, Groupe Alpha
- **Patricia Ferrand**, Secrétaire confédérale chargée des dossiers emploi et chômage, CFDT et vice-présidente de l'Unédic
- **Olivier Jay**, Associé, Brunswick
- **Denis Kessler**, Président-Directeur général, SCOR
- **Gérard Méneroud**, Président, Équasanté

- **Laurence Parisot**, Vice-présidente, IFOP et ancienne présidente du MEDEF
- **Nicolas Perruchot**, ancien député, premier vice-président du conseil départemental de Loir-et-Cher
- **Philippe Pihet**, Secrétaire confédéral, Force Ouvrière
- **Jean-François Pilliard**, Professeur affilié à l'ESCP Europe et président de la chaire dialogue social et compétitivité des entreprises, membre du CESE et consultant
- **Alexandre Saubot**, Président de l'UIMM, vice-président du Medef en charge du Pôle social, président de l'Unédic
- **Jean-Christophe Sciberras**, Directeur des Relations sociales et de l'innovation sociale Groupe, Directeur des Ressources humaines France, Solvay et ancien Président de l'ANDRH
- **Claude Solarz**, Vice-Président, Paprec

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Breain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)

- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)

- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)

- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)

- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



AIR FRANCE-KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
AT KEARNEY
AUGUST & DEBOUZY
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARINGPOINT
BNI FRANCE & BELGIQUE
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BPCE
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CAPGEMINI
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CARREFOUR
CASINO
CGI FRANCE
Chaîne Thermale du Soleil
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR ASLANI
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE
DAVIS POLK & WARDWELL
DENTSU AEGIS NETWORK
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DEVELOPMENT INSTITUTE INTERNATIONAL
EDF
ELSAN
ENGIE
EQUANCY
EURAZEO
EUROSTAR
FONCIÈRE INEA
GAILLARD PARTNERS
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
ING BANK FRANCE
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JALMA
JEANTET ET ASSOCIÉS
KPMG
LA BANQUE POSTALE
LAZARD FRÈRES

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
LVMH
MACSF
MALAKOFF MEDERIC
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA PARTICIPATIONS
MERCER
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
OBEA
ONDRA PARTNERS
PAI PARTNERS
PIERRE & VACANCES
PLASTIC OMNIUM
PWC
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
REDEX
REXEL
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD & CIE
SANOFI
SANTECLAIR
SCHNEIDER ÉLECTRIC SA
SERVIER
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIER Constructeur
SNCF
SNCF Réseau (anciennement Réseau Ferré de France)
SODEXO
SOLVAY
STALLERGENES
SUEZ
TECNET PARTICIPATIONS SARL
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
TUDEL & ASSOCIÉS
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WENDEL
WAVESTONE
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : Mars 2017
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en Mars 2017

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT (en congé)

Henri de Castris

VICE-PRÉSIDENT

David Azéma

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August & Debouzy

Nicolas Baverez Avocat, Gibson Dunn & Crutcher

Marguerite Béard-Andrieu Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, groupe BPCE

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier ancien recteur

Marwan Lahoud Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Arnaud Vaissé Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI Partners

PRÉSIDENTS D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoît d'Angelin Président, Ondra Partners

Frank Bournois Directeur général, ESCP Europe

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Lorraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

Pierre Godé ancien vice-Président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, CNAM

Françoise Holder Administratrice, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, Groupe EDF

Sophie Pedder Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, *London Business School*

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Dernière chance pour le paritarisme de gestion

Le paritarisme de gestion constitue un pilier de notre modèle social « à la française ». Il structure en effet le dialogue social en mettant les représentants des salariés et des employeurs en situation de responsabilité et de décision. Il concerne notamment l'assurance-chômage, les retraites complémentaires, la formation professionnelle et le logement.

Mais le paritarisme de gestion est actuellement en crise ainsi que le modèle social dont il émane. Par manque de responsabilité de l'État, par manque de représentativité des partenaires sociaux, par manque de lisibilité du système, la gestion paritaire ne peut survivre sans se refonder en profondeur. L'avenir de notre modèle social en dépend.

L'Institut Montaigne a pris le parti du pragmatisme et de la responsabilité. Nous avons laissé de côté toutes les pistes d'actions qui nous semblaient trop radicales pour être réalistes et entreprises à court terme, de même que toutes celles trop timorées pour avoir une efficacité réelle.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6764

Mars 2017