

QUEL AVENIR POUR LE PARITARISME ?

Les conséquences de la loi sur la sécurisation de l'emploi (LSE) pour la protection sociale et la formation professionnelle

L'ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés a modifié l'approche sur les complémentaires santé et la formation professionnelle. Le rôle des partenaires sociaux évolue : quel sera l'impact demain dans les négociations ?

Patrick LELONG

Nous allons aborder le thème de la formation avec vous Joël RUIZ. La formation est-elle le terrain de bataille du paritarisme et de l'Etat ?

Joël RUIZ, Directeur Général d'AGEFOS-PME

Bonsoir à toutes et à tous. La formation professionnelle est la dernière née de l'histoire de la construction de la gestion paritaire. Je vous exposerai tout d'abord quelques éléments permettant de contextualiser la gestion paritaire de la formation professionnelle. Ce domaine n'est en effet pas familier de tous. J'aborderai ensuite les éléments récents avant de conclure par le paradoxe de la situation actuelle qui illustre parfaitement les propos tenus précédemment.

Les retraites complémentaires en 2012 représentaient un volume de 55 milliards d'euros. La gestion paritaire de l'assurance chômage concernait 32 milliards d'euros. La prévoyance représentait environ 10 milliards d'euros. Venait ensuite le logement, avec 4,5 milliards d'euros et la formation professionnelle avec 6 milliards d'euros.

La formation professionnelle constitue une branche intéressante. Elle se situe à la marge des régimes de prévoyance. Elle emprunte pourtant la quasi-totalité de ses instruments à la gestion paritaire de ces régimes.

La formation professionnelle peut être considérée comme un investissement utile à l'économie, car elle permet d'élever le niveau de qualification de la main-d'œuvre.

Néanmoins, la formation professionnelle constitue avant tout une vertu. En effet, un homme mieux formé dispose d'une capacité d'adaptation supplémentaire. Il se prémunit donc du chômage et du changement. En considérant la formation professionnelle comme une vertu et non comme un simple investissement économique, un rapprochement peut être opéré avec la prévoyance. La formation constituerait ainsi une prévoyance de l'obsolescence de l'emploi en vue de sécuriser les trajectoires professionnelles. En outre, au regard des mutations du marché du travail, la formation peut devenir une garantie plus forte encore que la prévoyance sociale, notamment face au chômage.

L'accord du 9 juillet 1970 et la loi 16 juillet 1971 ont posé le principe d'un compromis historique entre les valeurs de promotion sociale revendiquées par les Organisations Syndicales et la revalorisation de la force de travail demandée par le patronat. En parallèle, l'Etat se réservait une action publique très importante en matière d'emploi comme en témoigne la création de l'ANPE.

Le législateur a créé un mécanisme mixte fondé sur le libre-choix de l'entreprise en vue de favoriser la valorisation de la force de travail, ainsi que sur un effort contributif minimal de l'ensemble des entreprises versé auprès du Trésor Public ou d'organismes paritaires.

Au fil des années, le paritarisme est devenu conquérant dans le domaine de la formation professionnelle. J'estime que les interrogations sur l'avenir du paritarisme sont la rançon des succès enregistrés en la matière.

A partir des années 2000, de nombreux changements ont été constatés. En effet, le paritarisme constituait un compromis social intéressant entre l'action de l'Etat et le « laissons faire aller au-delà ». Ce contre-modèle proposé par l'action paritaire bénéficie désormais d'un intérêt politique moindre. Les années 2000 marquent la fin d'un paritarisme de conquête. L'action publique s'est cantonnée à des prestations minimales hors travail destinées à des publics en difficulté. Cette résorption de l'action publique s'est accélérée dans le domaine de la formation professionnelle avec la décentralisation et la perte des prérogatives de l'Etat en la matière. La loi du 5 mars 2014, également appelée « Acte III de la décentralisation » s'inscrit dans cette optique.

En outre, depuis le milieu des années 2000, la crise des finances publiques dans le secteur s'accroît. Dans ce contexte, le paritarisme de gestion va être interrogé dans le double mécanisme collectif et obligatoire. Branche par branche, des politiques de mutualisation du soutien sont mises en œuvre. De plus, chaque entreprise a la possibilité de mettre en place un mécanisme de mutualisation différée facultative. Ce second mécanisme est frappé de plein fouet par la dernière réforme en date.

Le paritarisme de gestion en matière de mutualisation s'est avéré être un succès. Ainsi, en 2002, 17 % des fonds de formation des entreprises, soit 4 milliards d'euros, étaient confiés à des organismes de gestion paritaire. En 2012, cette proportion dépassait les 30 %, soit 6 milliards d'euros. La progression est donc conséquente. Au regard de la faible inflation sur cette période, il apparaît que cette progression n'est pas due à l'effet prix.

En outre, 70 % des entreprises de moins de 250 salariés confient l'intégralité de leur effort de formation à la gestion paritaire. Cette pratique de mutualisation présente un intérêt certain pour les PME qui la plébiscitent. En effet, au travers du mécanisme de mutualisation et de redistribution, il est possible de mettre en place des politiques de formation qui ne sont pas soumises aux aléas conjoncturels.

A partir du milieu des années 2000, la gestion paritaire dans le cadre de la formation continue va subir des remises en cause. L'opinion publique va peu à peu se construire une opinion négative du paritarisme de gestion de la formation. A ce phénomène s'ajoute un grignotage progressif des fonds par l'Etat sur fond de crise des finances publiques.

Les sommets sociaux accompagnés de dates butoir, de campagnes de presse et de notes de cadrage des ministres constituent la partie la plus prégnante de ces remises en

cause à l'encontre du paritarisme. Les notes de cadrage laissent en effet une négociation libre pour le principe tout en restreignant le champ de cette dernière.

Par ailleurs, dans le secteur de la formation, les partenaires sociaux ont été mis en difficulté par un système de financement réputé complexe. En effet, les fonds présentaient un caractère mixte puisqu'ils étaient le fruit d'une obligation légale et d'une négociation collective.

En outre, il a été considéré que la mutualisation n'allait pas suffisamment des grandes entreprises vers les petites. Aux yeux de beaucoup et de l'Etat, le système de redistribution n'était donc pas suffisamment efficace dans son action re-distributrice. Or, une analyse secteur par secteur permet de prouver que ce constat est infondé.

Enfin, le financement du paritarisme a fait l'objet de suspensions. Ce financement a été adossé à celui de la formation professionnelle par la loi Giraud du 20 décembre 1993. Les partenaires sociaux ont été accusés depuis 10 ans par la presse de se verser une soule sur les fonds de la formation professionnelle. Ces accusations ont donné le sentiment à l'opinion publique que les syndicats étaient intéressés dans l'administration de la gestion de la formation professionnelle et de nombreux rapports ont été produits sur ce sujet. Il convient de souligner que ces accusations sont intervenues dans un contexte où la représentation des corps intermédiaires dans l'opinion publique est extrêmement négative.

A ces attaques s'ajoute le grignotage par l'Etat de domaines auparavant réservés au paritarisme. En effet, la gestion paritaire est devenue un supplétif financier du déficit chronique des fonds publics, notamment par le biais de prélèvements sur la trésorerie disponible. Ainsi, le fonds de compensation national des organismes paritaires de la formation professionnelle est désormais déficitaire (FPSPP). De plus, par le biais de notes indicatives d'orientation, l'Etat a orienté l'action des fonds paritaires vers les demandeurs d'emploi et les publics en difficultés alors que ces domaines étaient auparavant réservés à l'action publique.

La traduction normative de cette tendance générale intervient avec l'accord sur la modernisation du marché du travail de janvier 2008. Cet accord permet en effet de légitimer l'inflexion de l'action paritaire par l'Etat au nom de ses prérogatives régaliennes. Ainsi, l'Etat demande aux partenaires sociaux de s'investir sur le thème de l'emploi tout en affirmant qu'ils sont trop faibles et atteints par « le virus de l'institutionnalisation ». L'acteur public prend donc l'initiative d'imposer des sujets d'efficience dans la gestion de la formation professionnelle (réforme de 2009).

La dernière étape de ce processus est l'accord du 14 décembre 2013 et la Loi du 5 mars 2014. Cet accord consacre l'avènement d'un « serpent de mer » de la négociation interprofessionnelle en matière de formation : le compte personnel de formation. Ce projet était envisagé depuis plus de vingt ans. Il convient de souligner que la mise en place de ce compte personnel de formation était inscrite dans le programme électoral du Président de la République. Les partenaires sociaux sont donc amenés à mettre en œuvre un élément de ce programme. Par ailleurs, ce compte personnel de formation constitue une évolution majeure qui doit s'inscrire dans un contexte d'une indispensable réforme du financement du paritarisme. Il était en effet indispensable de retirer le financement du paritarisme de la gestion paritaire des fonds de formation.

Le compte personnel de formation est à l'origine d'une situation extrêmement paradoxale. En effet, ce compte doit être financé sans réduire les ressources indispensables à la formation d'adaptation des salariés. Dans le même temps, il est nécessaire d'attribuer plus de moyens à la reconversion des demandeurs d'emploi et des jeunes ainsi que pour la requalification des salariés frappés d'obsolescence en matière de compétences. Il a donc été nécessaire de procéder à des arbitrages. Ainsi, il a été décidé de rendre obligatoire une partie de l'effort de formation des entreprises par le biais d'une mutualisation au travers d'un collecteur unique pour chaque secteur professionnel. Le compte personnel de formation devra être financé de la sorte. Dans cette optique, un compte de droit transverse à l'ensemble des organismes paritaires sera ouvert auprès de

la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette démarche est similaire à celle mise en œuvre dans le cadre des retraites complémentaires. Dans le même temps, les fonds mutualisés d'adaptation des salariés à l'emploi présentent désormais un caractère facultatif.

Le pari a donc été pris que l'effort librement consenti des branches et des entreprises se maintiendra. Cette doctrine présente un risque. En effet, il est possible qu'une démutualisation soit constatée dans les secteurs où l'effort de formation était jusqu'à présent adossé à une régulation collective prévue par un cadre légal minimal. Ainsi, la gestion paritaire des fonds de formation pourrait enregistrer un recul et passer de plus de 6 milliards d'euros à 4,5 milliards d'euros. Un tel recul serait historique puisque, depuis 40 ans, la gestion paritaire de la formation professionnelle connaissait une croissance soutenue.

De plus, l'accord du 14 décembre 2013 entraîne la création d'une ligne de démarcation franche entre ce qui procède de la qualification, du financement des demandeurs d'emploi, de la requalification prioritaire et le reste des domaines de la formation qui est laissé au pouvoir de négociation des entreprises et des branches. Dans un contexte de crise économique où la volonté de réduire les charges est prégnante, cette démarche est particulièrement ambitieuse et risquée.

La formation professionnelle présente des caractéristiques intéressantes en termes de gestion paritaire. Elle est de plus emblématique des processus décrits par les intervenants précédents.

Document rédigé par la société Ubiquis – Tél : 01.44.14.15.16 – <http://www.ubiquis.fr> – infofrance@ubiquis.com