

# 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 ?*

### I) Questions

#### **De la salle**

Quelle place l'Etat veut-il laisser aux partenaires sociaux ? Ne serait-on pas dans une phase de captation de pouvoir par les structures administratives, au détriment de la représentation nationale ? La part patronale des cotisations de prévoyance a récemment été intégrée à la base imposable. J'en tire trois enseignements. Tout d'abord, les charges ne seront pas réduites pour les entreprises. Aucun impact positif sur la compétitivité ne sera donc constaté. De plus, les salariés subiront une perte de pouvoir d'achat due à l'augmentation de l'enfant. Enfin, la solidarité entre salariés au sein même de l'entreprise est remise en cause. En effet, certains seront incités à adopter des pratiques anglo-saxonnes qui les conduiront à choisir une couverture individuelle personnelle.

Où sont les politiques ? La Direction de la législation fiscale semble régner en maître sur le Ministère des Finances.

#### **Bernard DEVY**

Les enjeux financiers sont considérables. Il convient de souligner que l'ANI témoigne de la montée en puissance du lobbying des assureurs. Il existe une conjonction d'intérêts entre l'Etat, qui a vu dans les exonérations sociales et fiscales une manne providentielle dans un contexte de lourd déficit public, et les assureurs, qui ont mené des actions de

lobbying en s'appuyant sur la décision de l'autorité de la concurrence concernant la liberté d'entreprendre.

Paradoxalement, cette décision est également reprise à leur compte par ceux qui attaquent les clauses de désignation. Les Organisations Syndicales s'en sont également emparées en vue de défendre la liberté de négociation. Il serait intéressant d'obtenir la position des Cours de justice européennes sur ce sujet. Il est à prévoir que la Cour de Justice de l'Union Européenne s'appuierait sur une législation nationale. Cette législation est sujette à des évolutions, comme ce fut le cas dans le cadre de l'ANI et de la décision du Conseil Constitutionnel qui a suivi. Les Organisations Syndicales pourraient quant à elles s'appuyer sur la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

La conjonction d'intérêts entre l'Etat et les assureurs pourrait s'avérer dangereuse. En effet, nos institutions de prévoyance évoluent sur un marché extrêmement tendu. Leur existence pourrait être remise en cause. En effet, ces institutions ont vocation à pouvoir assurer des contrats collectifs et des régimes de prévoyance. Si ces régimes sont supprimés et remplacés par des contrats de gré à gré liant les entreprises et les assureurs, la distinction entre assureurs, mutuelles et institutions de prévoyance n'aura plus lieu d'être.

Si la volonté affichée est de mettre en place des systèmes de solidarité tels qu'ils existaient à l'origine, il est impératif de procéder à une large mutualisation. Les adhésions devront donc concerner une large majorité des entreprises de la branche au sein de laquelle l'accord aura été négocié. Il est en effet impossible de mettre en œuvre un fort degré de solidarité si seuls 15 % des entreprises de la branche sont impliquées dans le cadre d'une recommandation. A titre personnel, je ne conseillerai donc jamais à une branche professionnelle d'adopter un fonctionnement par recommandation. Une telle pratique serait vouée à l'échec.

### **Laurent RABATÉ**

Y a-t-il captation de compétences ? La réponse est plus subtile et plus nuancée que ce qui paraît au premier abord. Je pense que les partenaires sociaux n'affichent pas nécessairement la volonté de récupérer certains champs de compétences. En matière de santé, les grandes Organisations Syndicales sont très prudentes. Cette attitude est compréhensible. Les différents acteurs ne souhaitent pas systématiquement étendre leur champ d'action. Il peut en résulter des conflits. Par exemple, dans le domaine du chômage, il n'est pas certain que l'Etat soit désireux de reprendre à son compte la gestion du régime Unedic.

Concernant la prévoyance, la réduction des avantages sociaux a été présentée par un rapport du HCAAM comme un moindre mal. En effet, la seule alternative aurait été la remise en cause de l'ensemble des avantages liés à la prévoyance, y compris pour les employeurs. Tant que les partenaires sociaux n'auront pas construit une véritable doctrine en matière de dépenses fiscales et sociales, leur rôle demeurera limité et ils seront contraints de conserver une position défensive.

### **De la salle**

Les exposés présentés se sont avérés très intéressants. Je suis toutefois par la convergence des propos tenus. En effet, l'Etat semble être l'adversaire commun de l'ensemble des intervenants. Or, l'Etat est utile au paritarisme. Le fonctionnement d'un régime paritaire doit être encadré par des obligations. Ces obligations peuvent être créées spontanément au sein d'une entreprise ou d'un régime professionnel. Néanmoins, en vue d'une adhésion globale, l'intervention d'un texte législatif est très souvent nécessaire.

Il existe également des problématiques en matière de financement, domaine dans lequel l'Etat a vocation à intervenir. La puissance publique doit également fixer les orientations des politiques menées dans les différents domaines concernés.

Je connais très mal le système de gestion paritaire dans le cadre de la formation professionnelle. J'ai toutefois entendu dire que ce système était critiquable dans la mesure où il dirige l'essentiel de ses ressources vers les salariés les mieux protégés et les mieux intégrés dans les entreprises au détriment des chômeurs et des personnes désireuses d'entrer sur le marché du travail. Par conséquent, une réorientation des fonds pourrait être nécessaire.

Cette démarche de réorientation est-elle souhaitable et juste ? L'accord récemment conclu permet-il d'envisager cette réorientation ?

### **Patrick LELONG**

L'Etat est effectivement utile. Il convient néanmoins de se demander s'il est utile et compétent dans l'ensemble des domaines.

### **Joël RUIZ**

La République n'est pas la propriété exclusive de l'Etat. Elle appartient à l'ensemble des citoyens. Les partenaires sociaux font partie intégrante des citoyens. Ils peuvent donc concourir au bien commun. Sur la base de ce principe de démocratie sociale, l'action collective paritaire peut permettre d'améliorer le sort des citoyens.

L'action régulatrice de la puissance publique est en crise. L'action de l'Etat est en effet soumise à de fortes pressions. Le rôle normatif de l'Union Européenne est de plus en plus prégnant et la décentralisation renforce le pouvoir des collectivités territoriales. L'Etat est donc pris en tenaille alors que sa puissance était auparavant beaucoup plus forte.

En matière de politique de l'emploi, de nombreux reproches sont adressés aux ministres ainsi qu'au Président de la République. Or, ces derniers ont été dépouillés de leur capacité d'action. De même, les préfets ne disposent plus des leviers de la politique de l'emploi de leurs prédécesseurs.

L'Etat est donc tenté de se raccrocher à des domaines qu'il peut encore maîtriser. La gestion paritaire fait partie de ces domaines. Les partenaires sociaux n'ont pas réussi à mettre en place de doctrine robuste qui leur permettrait de résister à ce grignotage. Jusqu'aux années 2000 existait le régime du balancier. Dans ce cadre, les partenaires sociaux négociaient un accord national interprofessionnel qui était repris par l'Etat au travers d'un texte législatif étendu à l'ensemble des salariés et des entreprises. Cette situation a évolué. Désormais, le Gouvernement produit des notes de cadrage précisant les points qui doivent être ouverts à la négociation. Les partenaires s'en saisissent et mènent les négociations. Puis le législateur reprend l'accord conclu en l'ajustant et en le modifiant. Cette démarche est nouvelle dans le cadre de la gestion paritaire.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la réforme passe depuis quelques années par la stigmatisation. Il a été affirmé que les ressources étaient insuffisantes en vue de financer la formation des demandeurs d'emploi. De plus, il a été reproché aux entreprises de consentir trop de ressources à la formation des techniciens, des ingénieurs et des commerciaux au détriment des catégories moins qualifiées qui sont pourtant victimes du chômage de masse.

En cas de croissance massive du chômage, l'Etat utilisait auparavant les finances publiques pour accentuer l'effort de formation des demandeurs d'emploi. Il ne peut désormais plus procéder de la sorte. Il reproche donc aux partenaires sociaux une mauvaise gestion, leur reprochant une mauvaise allocation des ressources. Or, un tiers des fonds était déjà destinés aux demandeurs d'emploi. L'Etat a donc demandé que cette proportion soit portée à 50 %. Tel est le principe de la réforme.

Il est évident que la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés est essentielle. Néanmoins, la formation professionnelle n'a pas seulement vocation à répondre à un enjeu d'ajustement du marché du travail à court terme. Elle doit également permettre de rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre en vue

d'une adaptation aux contraintes de la mondialisation, de l'économie et des mutations du marché du travail.

Les partenaires sociaux sont considérés pour certains comme les mauvais gestionnaires du régime de la formation professionnelle. Or, chaque année, 30 milliards d'euros sont dépensés dans le cadre de la formation professionnelle. La gestion paritaire ne concerne que 6 milliards de ces dépenses. Les deux tiers des ressources proviennent de fonds publics.

La capacité de prescription de formation de Pôle Emploi s'érode, car le système de gestion des politiques de l'emploi est en crise. Il aurait été plus judicieux de proposer une démarche collaborative impliquant l'Etat et les partenaires sociaux en vue d'administrer ce système. Pourtant, la réforme mise en place ne s'inscrit pas dans cette optique. Cette réforme propose en effet une réallocation des ressources.

Je suis indigné par les contrevérités proférées concernant la gestion paritaire de la formation professionnelle. Celle-ci ne représente qu'une part minoritaire de l'effort consenti par la nation en matière de formation professionnelle. L'Etat cherche à ponctionner des ressources pour financer des politiques publiques. Le discours n'est pas honnête. Pourquoi ne pas avouer que l'Etat ne peut plus faire face à ses obligations ? La loi de la finance est révélatrice de cette crise et la réforme de la taxe d'apprentissage donnera sans doute lieu à des débats similaires.

### **De la salle**

La confusion quant au rôle et à la prétendue mauvaise gestion des partenaires sociaux est généralisée. Les partenaires sociaux n'ont jamais eu l'opportunité d'apporter des éclaircissements à ce sujet. Dans le domaine de la santé, le ministère ne dispose pas d'un budget propre. Il prélève ses fonds sur les ressources de la Sécurité Sociale. Or, la Sécurité Sociale n'est pas destinée à mener une politique de santé. Elle a vocation à permettre aux salariés de se soigner.

En matière de retraite, les acteurs des collectivités locales sont mécontents. En effet, leurs régimes sont équilibrés, mais subissent d'importants prélèvements. Il en va de même pour les régimes des travailleurs salariés. Cette impuissance collective des partenaires sociaux à exiger de l'Etat une clarification en la matière est prégnante. Nous payons cette complaisance des partenaires sociaux envers l'Etat.

Les lois de finances sont révélatrices des pratiques de l'Etat pour qui la gestion paritaire constitue une « vache à lait ». Il existe une problématique d'inadéquation entre ce que peuvent payer les salariés par le biais des cotisations et l'usage que fait l'Etat de ces ressources.

### **Francis KESSLER**

Il me semble que, dans le domaine de la prévoyance et de la santé, le métier d'assureur a connu de nombreuses évolutions. Il est désormais assujéti à un encadrement législatif et réglementaire toujours plus poussé. Cet encadrement est hautement technique et complexe. Il convient donc de se demander si les partenaires sociaux sont encore en mesure de gérer ce type d'institutions.

L'Etat est omniprésent et omnipotent. Cette attitude constitue un frein à la gestion autonome des institutions. Il convient de s'interroger sur l'articulation entre le pouvoir d'orientation de décisions et de principes qui devrait revenir aux partenaires sociaux et leur traduction concrète par des professionnels de la gestion. Il existe une problématique latente d'articulation entre l'action des partenaires sociaux et celle des gestionnaires. Il en résulte de fréquents rapports de forces. Les partenaires sociaux ont donc pris l'initiative de mettre en place de grands accords nationaux interprofessionnels. Cette démarche pourrait être poussée plus avant afin de procéder à une refonte des grands principes du paritarisme.

**Bernard DEVY**

Les partenaires sociaux ont pris conscience, avant 2009, de la nécessité d'introduire plus de professionnalisme au sein des groupes de protection sociale et de séparer les activités de retraite des activités de prévoyance. En effet, les activités de prévoyance relèvent de l'assurance.

Le paritarisme est soumis au contrôle permanent des autorités de tutelle telles que l'Agirc-Arrco pour les activités de retraite et la CPR. Il convient de souligner qu'aucun dossier majeur n'est venu démontrer une prétendue insolvabilité des institutions de prévoyance. Des efforts importants ont déjà été consentis en la matière. D'autres seront nécessaires. Néanmoins, les différents accords signés en matière de gouvernance, de modernisation du paritarisme ou de règles prudentielles témoignent de cette volonté. Dans cette optique, il est impératif que les administrateurs bénéficient de formations adéquates afin que les personnes mandatées par les Organisations Syndicales disposent des compétences nécessaires en vue de remplir leur mission. Il convient de rappeler que les administrateurs sont bénévoles. Ils sont désignés et mandatés par les Organisations Syndicales. Il ne serait toutefois pas judicieux de créer des « administrateurs professionnels » qui n'auraient plus conscience des réalités.

**Laurent RABATÉ**

La gestion paritaire n'a pas nécessairement bonne presse. Ce phénomène s'explique principalement par la problématique du financement qui n'est toujours pas résolue. Les collectivités locales ont subi les mêmes difficultés avant 1993. Tant que le financement n'est pas stabilisé, les critiques fuseront. Je suis satisfait que la loi clarifie progressivement les mécanismes de financement du paritarisme et les soumette à des exigences de transparence, à l'instar des règles encadrant le fonctionnement des Comités d'Entreprise. Cette démarche est selon moi nécessaire.

Des progrès doivent également être effectués en matière de représentativité syndicale afin d'asseoir leur légitimité. Ce chantier doit être mené au niveau législatif ainsi qu'au sein même des Organisations Syndicales et Patronales. En effet, le faible nombre de syndicalistes contribue à la mauvaise image de la gestion paritaire. Le chèque syndical pourrait constituer une solution à cette problématique. Ce dispositif ne fait toutefois pas l'unanimité.

Tant que ces questions n'auront pas été traitées, des doutes subsisteront quant à la gestion paritaire.

**De la salle**

Je souhaite revenir sur les propos de Monsieur RUIZ qui a déclaré que « la République appartient à tous ». Or, à l'exception du domaine de la prévoyance, les fonds gérés sont publics. En effet, les ressources sont prélevées sous contrainte. Sans la capacité de l'Etat à mettre en place cette contrainte, la plupart des financements évoqués n'existeraient pas. Le paritarisme ne saurait être étudié sous un autre angle. La réforme proposée par la LSE permet de clarifier cette situation puisqu'elle opère une distinction entre prélèvements contraints et facultatifs. Le paritarisme pourra ainsi se développer sur la base de fonds qui ne sont pas publics.

De même, je suis surpris que les différents intervenants aient centré leurs propos sur l'Etat. Or, ce débat concerne moins l'Etat que des élus du suffrage universel, y compris au niveau régional. Il n'est pas pertinent de militer en faveur d'une gestion paritaire tout en prétendant ignorer ces élus. Il est donc impératif de trouver des articulations plus respectueuses des partenaires sociaux tout en prenant en compte le rôle prégnant de l'Etat.

**Joël RUIZ**

Il est exact d'affirmer que les fonds sont prélevés sous contrainte. Cependant, il convient de se demander si la démocratie politique peut se passer de la démocratie sociale et de la gestion paritaire. Je pense que la légitimité de la démocratie sociale existe, même si elle est différente de celle de la légitimité politique. L'acteur public considère que l'acteur paritaire est trop faible et trop institutionnalisé. Il est donc nécessaire de renforcer la représentativité du négociateur. De plus, il est impératif de définir des objectifs aux mécanismes paritaires afin que les administrateurs soient considérés à leur juste valeur.

En matière de financement, le gré à gré peut s'avérer pertinent si un nombre croissant d'entreprises adhèrent à un régime. Sur cette base, la négociation collective de branche pourra instaurer un régime applicable à tous basé sur un mécanisme de redistribution. Or, les régimes collectifs de branche font l'objet de prélèvements sous contrainte. Les fonds sont donc publics et l'Etat peut se saisir de ce champ d'action. Cette situation est paradoxale.

Ce constat s'applique parfaitement au secteur de la formation continue. Le régime obligatoire fait l'objet d'un encadrement extrêmement strict et une grande partie du champ d'action est occupé par des acteurs parapublics. Un domaine est laissé à la responsabilité des acteurs. Ce champ est progressivement conquis par des accords de gré à gré avec les entreprises et, peu à peu, la gestion paritaire prouve qu'elle est capable de mettre en place des outils des prévoyances en matière de formation professionnelle. Or, si ces outils sont généralisés par le biais d'un accord de branche, l'Etat aura la possibilité d'en faire une de ses prérogatives au nom du prélèvement contraint. Cette situation ne saurait être pérennisée.

Il convient donc de définir ce qui est attendu du contractuel, des accords collectifs négociés, du législateur, et de l'acteur public. Si chaque norme paritaire est vouée à devenir une prérogative de l'Etat, le paritarisme disparaîtra.

**Bernard DEVY**

Nous ne contestons pas le rôle de l'Etat et des pouvoirs publics, y compris dans le cadre de la négociation et de la transposition législative d'un accord collectif. Le droit d'amendement des députés n'est pas remis en cause. Il est logique que le législateur puisse apporter des modifications à ces accords.

En revanche, de nombreux organismes de la gestion paritaire remplissent une mission d'intérêt général. Cette mission a été confiée par les pouvoirs publics. Il est anormal que l'Etat remette en cause cette mission au nom de principes qui relèvent de sa propre politique.

**De la salle**

Je connais très mal le secteur du paritarisme. J'ai compris que son histoire est extrêmement riche et que les enjeux sont importants en matière de pouvoir.

Les contraintes qui pèsent sur notre pays sont fortes et les crises sont prégnantes. L'Etat subit des pressions financières extrêmement fortes. Au sein des services administratifs, la recherche d'économies est devenue en enjeu majeur qui éclipse d'autres considérations. La situation de l'appareil public est dramatique.

S'il disposait d'une liberté totale, quels axes le paritarisme proposerait-il au pays en vue de lui insuffler un élan nouveau ? Le paritarisme lors de la création de la Sécurité Sociale et de l'avènement des lois sur la formation professionnelle a su faire converger des énergies parfois opposées. Telle est la force de la République.

**Laurent RABATÉ**

Les partenaires sociaux n'ont pas vocation à gérer la République. Ils n'ont donc pas de programme déterminé. Le paritarisme promeut toutefois des visions pour le pays. Ainsi,



l'UIMM raisonne à partir de l'entreprise. La réflexion porte sur les fonctions sociales nécessaires au dialogue au sein de l'entreprise. Depuis plusieurs décennies, la prévoyance et la retraite complémentaire ont été des vecteurs au sein de l'entreprise.

Il convient de se demander comment alimenter le dialogue de proximité. Il est ensuite nécessaire de déterminer ce qui doit être mutualisé au niveau de la branche.

Je me permets d'aller à l'encontre des propos tenus par Monsieur DEVY. Le paritarisme noble n'existe pas seulement au niveau interprofessionnel. Le vrai paritarisme s'exerce également au niveau de l'entreprise. Il existe en effet un mécanisme qui se rapproche du principe de subsidiarité.

Il est nécessaire de déterminer quels domaines doivent être traités au niveau interprofessionnel. Nous n'avons pas la prétention de changer le monde. Nous essayons simplement d'infléchir des évolutions sur la base de principes.

### **Bernard DEVY**

Je n'ai jamais opposé la négociation de branche à la négociation d'entreprise. Il existait jusqu'à une certaine époque une sorte de hiérarchie des normes. L'accord d'entreprise pouvait améliorer l'accord de branche.

L'UIMM, si elle porte un intérêt particulier à l'entreprise, n'a jamais délaissé ses responsabilités en matière de négociation interprofessionnelle concernant les différents sujets évoqués. Lorsque l'UIMM a été écartée de ces négociations, les Organisations Syndicales l'ont regretté, car cette fédération jouait un rôle essentiel dans le processus.

### **De la salle**

Je vous rappelle que la tutelle est appliquée aux personnes considérées comme incapables. Un espace de liberté est octroyé au paritarisme par la puissance publique.

En outre, je ne suis pas en accord avec la vision d'un paritarisme réputé multiple. Selon moi, le paritarisme ne peut être que de gestion. La négociation constitue un rapport de force. Dans ce contexte, il n'est pas pertinent d'évoquer le paritarisme. Les négociations ne sont pas paritaires puisqu'une des parties est surreprésentée par rapport à l'autre.

Par ailleurs, il est impératif de distinguer le rôle des syndicats de celui du Parlement. Mon organisation et moi-même n'adhérons pas à l'ensemble des aspects de la loi sur la représentativité. En revanche, nous sommes conscients de ne pas avoir la légitimité pour légiférer. Ainsi, dès l'instant où un accord national interprofessionnel est négocié par les représentants des Organisations Syndicales et Patronales, il n'est pas choquant qu'il soit rectifié par la représentation nationale qui dispose d'une légitimité supérieure et qui défend l'intérêt général, contrairement aux syndicats qui défendent les intérêts de leurs mandants.

Le Premier Ministre a annoncé un geste fort concernant les petites retraites. Juridiquement, il n'existe pas de définition du concept de petite retraite. Le seuil a donc été fixé à 1 200 euros, tous régimes confondus. Une telle annonce constitue un « grignotage d'opinion ».

Imaginez qu'une retraite de 1 200 euros soit composée de 900 euros provenant d'un régime de base et de 300 euros provenant d'un régime complémentaire. Le Gouvernement décidera d'accorder une augmentation au titre de l'inflation. Or, cette augmentation concernera seulement le régime de base et non le régime complémentaire. Les gestionnaires de ces régimes complémentaires seront alors pointés du doigt.

### **De la salle**

L'utilisation des fonds de la formation professionnelle a été évoquée. Certains affirment que ces fonds sont majoritairement destinés aux salariés alors qu'il conviendrait de les orienter vers les demandeurs d'emploi. Le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels a contribué pour 1 milliard d'euros à l'effort de formation. La part de ce

montant consacrée aux demandeurs d'emploi s'est élevée à 800 millions d'euros. Par conséquent, seuls 200 millions d'euros ont bénéficié aux salariés des entreprises. Ces fonds sont issus de ressources prélevées aux patrons et aux salariés.

En outre, le déficit du FPSPP n'est pas chronique. Néanmoins, au cours des deux dernières années, l'Etat a prélevé au total 600 millions d'euros sur ce fonds.

Enfin, le paritarisme constitue un élément essentiel de la démocratie. Au-delà des considérations politiques et techniques, il convient de mener une réflexion sur la communication à destination du grand public en vue d'expliquer aux citoyens les bénéfices que peut leur apporter le paritarisme.

### **Joël RUIZ**

La capacité à communiquer collectivement constitue un sujet de réflexion important pour le paritarisme. L'action paritaire, pour la plupart des citoyens, demeure opaque. Le paritarisme n'attire l'attention du grand public qu'à l'occasion de la publication de rapports ou d'articles délégués.

Le paritarisme peut être force de proposition. Néanmoins, la question de sa légitimité peut être soulevée. Dans différents pays, l'action paritaire a mis en place des dispositifs permettant de lutter contre le phénomène de trappe à inactivité. Une telle démarche pourrait être facilement applicable en France. Cette solution soulèverait néanmoins des problématiques en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des compétences dans les territoires. Se poserait également la question des structures de portage dans les territoires. Il serait par ailleurs nécessaire de mettre en commun des ressources actuellement partagées entre plusieurs acteurs. Enfin, le territoire ne constitue pas en France un lieu de négociation sociale. Les instruments de la négociation ne sont donc pas disponibles.

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