

DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Les systèmes

Organisation de la sécurité sociale

Le paritarisme : quelles partitions ?

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

L'expression « paritarisme » désigne des blocs de politiques aux enjeux sensiblement différents. Sont ainsi recensées, entre autres et selon des acceptions toujours discutées, la sécurité sociale, la protection sociale complémentaire, la formation professionnelle, ou encore une partie de la politique du logement. Alors que le sujet revient de façon récurrente, mais aussi de plus en plus pressante, dans le débat public, il importe de clarifier ce qui est entendu par « paritarisme ». La doctrine suggère plusieurs types de paritarisme et même plusieurs typologies. Du paritarisme de représentation au paritarisme de gestion, on repère aisément diverses fonctions et diverses institutions. L'essentiel relève tout de même d'un lien historique assuré avec l'activité professionnelle. D'où le principal défi pour le paritarisme : s'adapter à la dynamique toujours à l'œuvre d'universalisation de la protection sociale.

1

Mots clés | PROTECTION SOCIALE – Sécurité sociale – Paritarisme – Gestion – Partenaires sociaux

Totem, pour certains, d'un dialogue social dynamique et d'une protection sociale à la française efficace, tabou, pour d'autres, de multiples insuffisances et dérives, le « paritarisme » incarne l'une des singularités du modèle social français. Singularité, d'abord, en ce

qu'il désigne un large domaine, diversifié, d'interventions sociales, selon des modalités que l'on ne trouve pas dans d'autres pays. Originalité incontestable, ensuite, au sens où on ne trouve pas d'équivalent terminologique, notamment en anglais¹, pour désigner ces modalités

(1) On trouve cependant bien le paritarisme, comme d'ailleurs le tripartisme et le quadripartisme, dans le vocabulaire décrivant les évolutions des institutions belges de protection sociale : v. P. Reman, P. Feltesse, L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique, Reflets et perspectives de la vie économique, Tome XLII, n° 4, 2003, 101. La France, en tout cas, semble bien spécifique dans l'importance donnée au paritarisme. L'ensemble serait tout de même regardé avec un certain intérêt par d'autres pays en Europe. Voir, à ce titre, le colloque organisé par

d'administration de certains segments de la vie collective (droit du travail, protection sociale). Exceptionnalité enfin, car l'attachement au système, en particulier de la part de ceux qui le font vivre en théorie et qui, pour partie, en vivent de fait, est élevé. Les plus attachés au paritarisme, par conviction ou par intérêt, sont probablement les partenaires sociaux. Certains vont parfois jusqu'à proposer d'introduire le paritarisme dans la Constitution. D'autres n'y voient plus qu'un ensemble de rituels inutiles, assemblés dans une liturgie d'un autre âge, ou bien encore une canonisation qui ne s'impose vraiment pas². Alternative-ment, on en déplore ainsi l'extinction ou bien on en célèbre la vitalité.

Le paritarisme présente des défauts mais subit aussi des critiques excessives et propositions de réformes inaudibles lorsqu'il s'agit, d'un coup de baguette magique volontariste, de tout remettre en ordre. Considéré, chroniquement, comme en crise, il vit aujourd'hui un moment sinon de crise aiguë, du moins de puissantes interrogations sur sa situation et ses évolutions possibles. Le paritarisme fait ainsi l'objet d'attentions, d'interrogations, de rapports qui tous appellent à des clarifications et des aménagements, plus ou moins radicaux³.

Les partenaires sociaux eux-mêmes ont su s'emparer du dossier. Ils affirment, dans un accord national interprofessionnel (ANI) du 17 février 2012 titré « Modernisation et fonctionnement du paritarisme », le souci partagé d'une gestion paritaire irréprochable, estimant que « la gestion paritaire apporte une contribution significative à la cohésion sociale et au progrès social ». Il est également précisé, dans ce texte, qu'« un des principaux enjeux de la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement est l'exemplarité de gestion ». La plus grande rigueur et la plus grande transparence s'imposent. Entre 2015 et 2016, une « mission d'information sur le paritarisme » de l'Assemblée nationale a cherché à « cartographier » le paritarisme, à en mesurer les avantages et les limites⁴. Soulignant l'importance capitale du paritarisme, le président de la mission d'information débute son avant-propos par une affirmation clé : « le paritarisme est l'un des piliers de la démocratie française, que la tectonique de notre vie collective nous invitait à réexaminer ». Le paritarisme est donc particulièrement à l'ordre du jour : cet ordre du jour s'enrichissant des travaux menés par des *think tanks* qui ont pris le dossier en main, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017⁵.

l'institut de la protection sociale européenne en février 2017 sur le thème « Le paritarisme à l'épreuve de la remise en cause des corps intermédiaires » www.euroipse.org/wp-content/uploads/2017/01/17-colloq-pro.-programme-et-expose-2.pdf

- (2) Pour une lecture critique de la canonisation du paritarisme, v. B. Gibaud, Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse, *Mouvements*, n° 14, 2001. 38.
- (3) Les sujets, liés, du paritarisme, du dialogue social et du financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés font l'objet de nombreux rapports. Le plus célèbre d'entre eux n'a pas été officiellement publié. Du nom du rapporteur de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, sur le délicat sujet du financement, le rapport Perruchot (2011) demeure une mine d'informations. Il est disponible ici : www.lepoint.fr/html/media/pdf/rapport-perruchot.pdf. La littérature administrative et experte est, sur le sujet, assez dense. Pour un autre rapport ayant marqué, v. R. Hadas-Lebel, Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales, Rapport au Premier ministre, mai 2006.
- (4) V. le Rapport d'information de J.-M. Germain fait au nom de la mission d'information sur le paritarisme (juin 2016). Ce document, vaste et copieux, est assurément la mine la plus intéressante pour ouvrir et creuser la question du paritarisme.
- (5) V. Sortir de la mauvaise gestion paritaire, in *Société civile* (mensuel de la Fondation IFRAP), n° 167, 2016 et, dans la continuité de plans d'action présentés pour privilégier la négociation au sein des entreprises et refonder la formation professionnelle, Institut Montaigne, Dernière chance pour le paritarisme de gestion, févr. 2017. V. également le rapport, aussi critique que documenté et volontariste de J.-C. Simon, Faut-il en finir avec le paritarisme ?, Institut de l'Entreprise, 2016. Pour une approche synthétique de ce document important et clivant, v., dans la revue annuelle de l'Institut, J.-C. Simon, Faut-il en finir avec le paritarisme ?, *Sociétal*, 2017. 122. Du côté de l'institut de l'entreprise, v., pour les changements et permanences du sujet, le rapport Paritarisme : conditions et enjeux, datant de 1995, qui mettait déjà fortement en question les défaillances de la gestion paritaire et en doute sa légitimité et son efficacité.

I - De quelle parité le paritarisme est-il le nom ?

Mais qu'est-ce donc que le paritarisme ? Il s'agit, en première instance, d'un régime d'organisation qui repose sur la parité. Cette parité signifie que deux parties sont représentées à égalité. Le sujet n'est pas, historiquement, celui du genre et de l'égalité entre les femmes et les hommes. En arithmétique, étudier la parité d'un entier, c'est déterminer si cet entier est ou non un multiple de deux. Est paritaire, en droit⁶, ce qui est divisé en parts égales ou composé à égalité d'éléments divers. Se dit également d'un organisme dans lequel diverses catégories de personnes ayant des intérêts distincts ont un nombre égal de représentants (on dit alors, d'ailleurs, qu'ils sont leurs pairs). Le terme paritaire désigne également des juridictions particulières instituées pour trancher certains litiges opposant des personnes appartenant à des catégories professionnelles différentes. Dans ces juridictions siègent un nombre égal (parfois sous la présidence d'un magistrat de l'État) de juges appartenant à la même catégorie que chacun des adversaires. On range dans cette catégorie les conseils de prud'hommes mais aussi les tribunaux paritaires des baux ruraux.

Le paritarisme est ainsi un système ou une organisation impliquant des mécanismes paritaires. Dans le domaine de la protection sociale, il s'agit de systèmes et organisations fonctionnant sous la responsabilité, pleine, partielle ou très relative, des « partenaires sociaux ». La parité du paritarisme est donc celle des partenaires sociaux. Elle a été, un temps, celle des niveaux de cotisations entre les deux parties des partenaires sociaux. Ainsi, dans la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (dite « ROP ») les versements obligatoires des salariés et les contributions

des employeurs sont de même hauteur, forfaitaires. Avec les deux lois sur les assurances sociales, des 5 avril 1928 et 30 avril 1930, la cotisation à verser à l'organisme assureur, que l'assuré peut choisir, se monte à 4 % du salaire pour le salarié, 4 % pour l'employeur. Ces textes fixent, ou plutôt cherchent à fixer, au plan financier un principe de partage égal des cotisations entre le salarié et l'employeur. Aujourd'hui, les niveaux de cotisations sont très dispersés selon les risques. La parité ne procède plus du prélèvement. Elle tient, en théorie, de la répartition du pouvoir. En matière de sécurité sociale, il n'y avait pas, à l'origine, en 1945, paritarisme car il n'y avait pas parité. Les représentants élus des cotisants salariés étaient majoritaires dans les conseils d'administration des organismes. La réforme de 1967 (ordonnances Jeanneney) institue véritablement, non sans conflit, le régime du paritarisme dans la sécurité sociale française, en impliquant, à parité, le patronat. Depuis lors, le débat fait rage sur la portée, la légitimité et l'efficacité du paritarisme. Celui s'étend et se transforme, toujours dans la sécurité sociale, avec la présence grandissante d'autres membres des conseils d'administration : représentants des mutuelles, des associations familiales, ou encore personnalités qualifiées (« PQ »). Aujourd'hui, le paritarisme strict, en matière de sécurité sociale, se retrouve dans des commissions particulières des conseils d'administration des caisses locales, les commissions de recours amiable. Dans ces CRA, la parité entre représentants des employeurs et des employés demeure stricte. Ni représentant des mutuelles, ni représentant des associations familiales, ni personnalités qualifiées. Certains voient là un pur paritarisme, réminiscence d'un certain

(6) V. le *Vocabulaire juridique* de G. Cornu.

passé ou annonceur d'un futur souhaitable.

Le recours à la sémantique et à l'histoire de la protection sociale amènerait un ordre de définition assez simple. Paritarisme et paritaire désignent et qualifient une assemblée, une institution, une activité impliquant, en nombre égal, des représentants de deux parties. En matière de droit social et d'évolutions institutionnelles à la française, l'évidence s'érode. Sans définition ni délimitation absolues dans le droit, ce sont la doctrine et l'activité institutionnelle qu'il faut consulter. Différentes approches, voire même différentes écoles, sont repérables. Sans faire d'exégèse, on peut présenter les principales partitions d'un domaine qui apparaît à géométrie variable⁷.

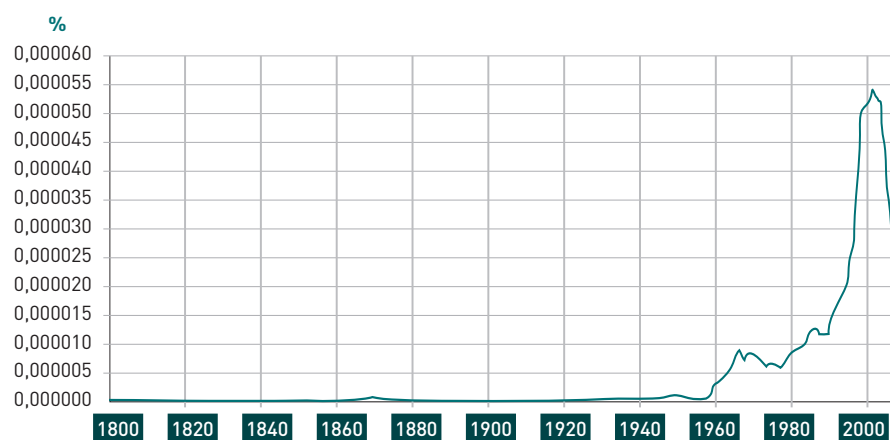
La mission d'information de l'Assemblée nationale, pour prendre l'un des rapports récents marquants, évoque une « mosaïque », avec des centaines de milliers de mandats de représen-

tation en cours, exercés par environ 600 000 personnes, 750 branches professionnelles, près de 100 000 salariés dans des « organismes paritaires »⁸. Ce « grouillement paritaire », note encore l'Assemblée, posé sur « une tête d'épingle » - avec un taux de syndicalisation de 8 % - aboutit au résultat remarquable d'un taux de couverture conventionnelle de près de 93 %⁹, l'un des plus élevés des pays occidentaux. Autrement dit, le paritarisme n'est pas improductif, mais il est nébuleux. Il faut dire que certains en font un quasi-synonyme de la gouvernance de la protection sociale, quand d'autres cantonnent l'usage du mot à certains pans, plus ou moins nombreux, de cette protection sociale. En matière de Sécurité sociale, le paritarisme, érigé en symbole ou en bastion des partenaires sociaux qui sont membres des conseils et conseils d'administration, ne serait pas un « vrai » paritarisme. Il y aurait donc du vrai et du faux, de l'utopie ou de l'impasse, de la réussite et de l'échec, de l'intégral et du partiel¹⁰.

- (7) Pour davantage de profondeur d'analyse historique, v. l'article devenu classique de G. Pollet et D. Renard, *Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19^e-milieu du 20^e siècle*, *Rev. fr. sc. pol.*, vol. 45, n° 4, 1995. 545. V., plus précisément, dans le cas de l'évolution de la sécurité sociale, l'étude du passage au « véritable » paritarisme, en 1967, avec stricte parité entre patronat et syndicats d'employés aux conseils des caisses de sécurité sociale, dans B. Valat, M. Laroque, *La démocratie sociale dans la gestion de la Sécurité sociale de 1945 à 1994*, *Vie sociale*, n° 10, 2015. 89. Rappelons que les ordonnances établissant, entre autres, ce paritarisme furent conspuées comme « ordonnances scélérates » notamment en ce qu'elles confiaient trop de responsabilité au patronat. Il faut rappeler qu'en 1945, pour la Sécurité sociale, les conseils d'administration n'étaient pas paritaires, et à large prépondérance syndicale : v. A. Catrice-Lorey, *La Sécurité sociale en France, une institution anti-paritaire ?*, *La Revue de l'IREC*, n° 24, 1997. 81. Sur les ambiguïtés générales, avec un pluriel à paritarisme, on consultera D. Damamme, B. Jobert, *Les paritarismes contre la démocratie sociale, Pouvoirs*, n° 94, 2000. 87. Enfin, pour un panorama de positions, on lira les « problèmes politiques et sociaux » (n° 844) de G. Nezosí, *La crise du paritarisme*, *La Doc. française*, 2000.
- (8) Sur les mandats eux-mêmes, v. le MANDASCOP (acronyme de Mandats des organisations syndicales de salariés et d'employeurs : Savoirs, Compétences, Profils) réalisé sous l'égide de Réalités du dialogue social (www.rds.asso.fr).
- (9) Sur ce paradoxe relatif, v. *La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives*, in *Trésor Éco*, n° 129, mai 2014.
- (10) V. le chapitre « gestion paritaire », dans J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 18^e éd., 2015, p. 291 s.

Paritarisme, un mot d'usage récent dans le secteur social

L'acte de naissance du terme paritarisme, dans le domaine social, est souvent attribué à André Bergeron, qui le popularise en 1961, au sujet de l'assurance chômage et la bonne gestion des ASSEDIC. Au 19^e siècle, le terme était déjà employé (rarement) mais pour désigner un système d'équité en matière religieuse auquel on a donné le nom de « paritarisme », une politique ecclésiastique reposant sur un système de respect également bienveillant pour tous les cultes. Dès la fin du 19^e siècle et le début du 20^e, des textes emploient le terme dans sa signification contemporaine, en particulier dans le secteur public pour rendre compte du fonctionnement d'instances comptant autant de représentants du personnel que de représentants de l'administration. Une manière moderne de voir cette nouveauté relative du paritarisme consiste à passer par les occurrences du terme dans les livres, en français, au sein desquels Google peut faire des requêtes. On voit, en ordonnées, la proportion de ces livres dans lesquels le mot « paritarisme » apparaît. Un pic est atteint en 2000 et 2001, en lien avec l'actualité sociale. On peut faire l'hypothèse prospective d'un nouveau pic au cours du débat présidentiel de 2017.

Graphique 1. | Occurrences du terme « paritarisme »

Comment donc démêler cet écheveau dont les fils proviennent du droit, de l'économie et des habitudes prises depuis des décennies ? L'exercice est malaisé. La présence, partout grandissante de l'État, interdirait même l'emploi d'un mot désignant des réalités dépassées. Présent historiquement dans les deux domaines du droit social (droit de la protection sociale, droit du travail), le paritarisme pourrait n'être plus présent qu'en droit du travail, notamment sous

sa forme dite de « paritarisme de négociation » (en opposition au « paritarisme de gestion »), ou bien tout simplement parce qu'il participe directement au système judiciaire avec les conseils des prud'hommes.

Face à ces différentes acceptions, fausement partagées, et à ce brouillard, un peu de lumière s'impose. La nébuleuse ne se laisse pas saisir aisément¹¹. Tout raisonnement global sur le paritarisme

(11) Le brouillard devient même à couper aux couteaux quand les questions de genre et de parité entre femmes et hommes viennent s'en mêler. Ainsi, en 2006 un avis de la Commission générale de terminologie et de néologie définissait la notion de « paritarisme » comme une « action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes » et comme un équivalent du *gender mainstreaming*. V. R. Sénac-Slawinski, Du *gender mainstreaming*

a certainement ses limites. Afin de saisir ces limites, il faut mettre au jour les diverses définitions et partitions pos-

sibles du paritarisme. L'exercice de typologie est une sorte de figure imposée de l'analyse du paritarisme¹².

II - Le paritarisme : une approche en quatre cercles concentriques

La distinction la plus communément admise aujourd'hui, mais sans que le partage des deux côtés de la distinction soit véritablement clair, invite à différencier un paritarisme « de gestion » d'un paritarisme « de négociation ». Dans le premier cas, les partenaires sociaux ont la responsabilité de gestion. Dans le second, ils ne font que participer à des négociations, les décisions finales leur échappant, et la gestion n'étant pas de leur ressort. Cette distinction, ancrée dans une réalité faite de négociation et de gestion, ne rend toutefois pas pleinement compte de la réalité du paritarisme, dans son ensemble.

Déterminer s'il y a ou non paritarisme, puis hiérarchiser les formes de paritarisme sont deux exercices délicats. Les experts¹³ raisonnent à partir de trois ou quatre critères :

- l'origine contractuelle du système, tirée de la négociation collective. 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 ;
- la provenance exclusive (ou très majoritaire) des ressources tirées de cotisations assises sur le travail supportées

par les salariés ou les employeurs plutôt que de prélèvements obligatoires ;

- la liberté, plus ou moins sous contraintes, d'usage de ces ressources et de gestion des activités ;
- l'intervention des services et organismes paritaires en direction des seuls cotisants ou des personnes directement représentées par les partenaires sociaux.

De fait, les sphères de la protection sociale et du droit du travail répondant à ces quatre critères sont très restreintes, si elles existent encore. Alors, pour aborder le paritarisme, qui est une construction pragmatique, sans copyright ni délimitation juridique formelle, il faut raisonner de manière conventionnelle. Dans un sens restreint, qui est aussi celui de la relation paritaire au quotidien, le paritarisme relève du dialogue social. Dans un sens plus large - et on approche alors le paritarisme de gestion -, le paritarisme comprend les pans de la protection sociale dans lesquels les partenaires sociaux jouent un rôle déterminant. Mais le paritarisme, dans la protection sociale, ne se limite pas à ce paritarisme de gestion. Les administrateurs des caisses de sécurité sociale sont, eux aussi, attachés au

au paritarisme : genèse d'un concept controversé, *Cahiers du Genre*, n° 44, 2008. 27. V. également le rapport de A. Le Pors et F. Milewski, Promouvoir la logique paritaire. Deuxième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Doc. française, 2003.

(12) Parmi de premiers essais systématiques, signalons A. Tarby, Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue, *Dr. soc.* 1995. 913 qui distinguait, en dehors du champ prud'homal, quatre types de paritarisme : de négociation, de conciliation, de représentation, de gestion.

(13) V. les rapports récents de l'Institut de l'Entreprise, de l'Institut Montaigne et de l'Assemblée nationale, notamment le compte-rendu des multiples auditions d'opérateurs et universitaires.

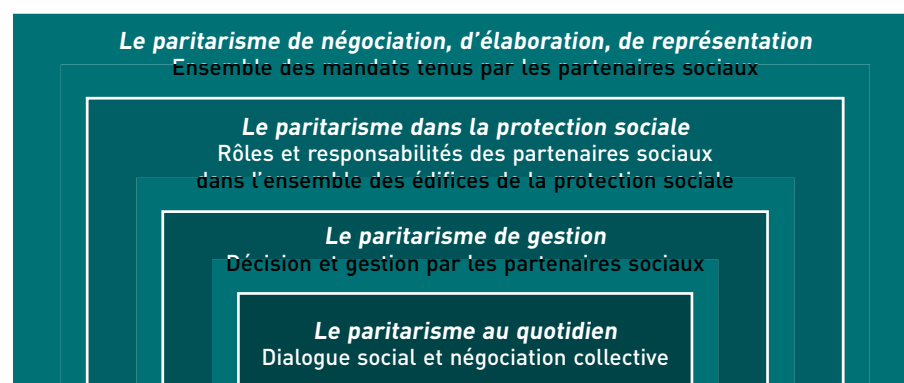
paritarisme que l'organisation de leurs conseils est censée également incarner. De fait, dans une acception large, le paritarisme peut s'entendre, qu'il soit de gestion, de négociation, d'élaboration (dans des sphères expertes) ou de représentation - par exemple au Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) ainsi que dans chaque Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) - comme l'ensemble des mandats tenus par les partenaires sociaux. Aucune acception ne s'impose par rapport aux autres.

Pour certains, le paritarisme n'est qu'une des composantes du dialogue

social. Pour d'autres, le dialogue social est l'une des composantes du paritarisme. Enfin, quelques praticiens et observateurs estiment qu'il ne faut pas confondre les deux domaines...

En tout état de cause et de vocabulaire, le paritarisme se trouve bien dans un spectre qui va d'une définition très large (*lato sensu*), emportant toutes les instances où se retrouvent ensemble les représentants des employeurs et des travailleurs, à une définition restreinte (*stricto sensu*) où l'on condense les instances nées de la négociation collective et dont les partenaires sociaux sont presque entièrement responsables.

Tableau 1 | Le paritarisme, de *stricto sensu* à *lato sensu*



7

On préférera une vision large et unifiée plutôt qu'une vision duale avec ce qui serait paritarisme dit de gestion et ce qui ne le serait pas. Après tout, l'ensemble relève de prélèvements obligatoires. Avec une assurance chômage et des retraites complémentaires prises en compte dans le périmètre des dépenses publiques comptabilisées au sens européen de Maastricht, il y a bien davantage unité que diversité.

Cette présentation en quatre cercles concentriques vise un peu de clarté sans

probablement mettre fin au consensus mou ou à la complicité tacite qui entoure cette grande catégorie du paritarisme. Le sujet, s'il se niche dans un vocabulaire peu rigoureux et dans des mécanismes d'une extrême complexité, a néanmoins toujours été assez conflictuel. Du côté des syndicats d'employés, l'investissement dans la gestion ou même la cogestion avec le patronat a été contesté comme un détournement absorbant inutilement les militants. Du côté des syndicats d'employeurs, ce sont les rigidités et les pertes de temps qui sont souvent mises en avant.

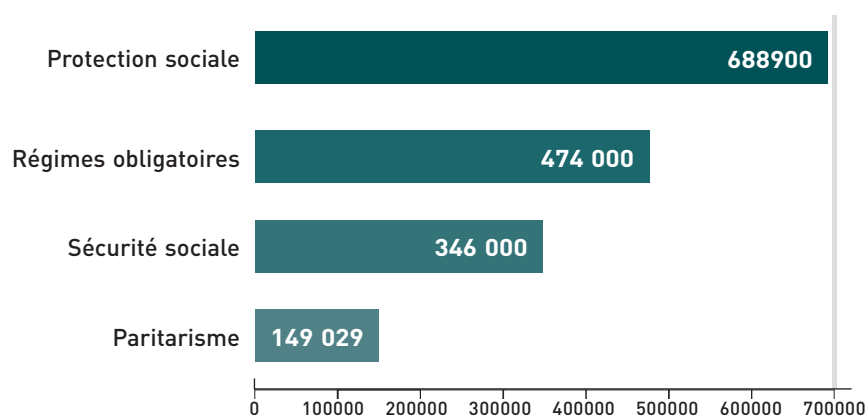
III - Le paritarisme « de gestion », combien de divisions ?

Dans l'ensemble des appréciations sur la nature et la portée du paritarisme, la distinction la plus commune traite du paritarisme de négociation (le paritarisme revient alors à la négociation collective) et du paritarisme de gestion (le paritarisme est alors une modalité de gouvernance, en particulier dans la sphère sociale). Certains experts et opérateurs ajoutent, dans cette partition, le paritarisme d'élaboration (par exemple dans des sphères comme France Stratégie, ou bien le CESE). D'autres, ironiques, aiment amener, dans les discussions, le paritarisme de « soumission » (en ce qu'il verrait des partenaires sociaux toujours davantage inféodés à l'État) ou le paritarisme de « figuration » (pour rappeler son caractère, souvent, uniquement protocolaire). D'autres encore, moins ironiques mais

plus critiques, opposent un paritarisme « bureaucratique », issu de décisions d'après-guerre pour tempérer le caractère révolutionnaire du syndicalisme, à un paritarisme « stratégique » qu'il faut construire¹⁴.

Les députés retiennent, dans leur mission d'information, un périmètre particulier, estimant que le quart de la protection sociale, soit, selon l'Assemblée (ce qui en l'espèce peut être discuté), 150 milliards d'euros en relève. Et le rapport liste : les retraites complémentaires, le chômage, la prévoyance, la santé au travail, la formation professionnelle, le logement, l'insertion des personnes handicapées. En ces matières, nous disent les députés, il s'agit de « l'affaire des partenaires sociaux au moins autant que de l'État ».

Graphique 2 | Une répartition des dépenses de prestations sociales (en 2014)



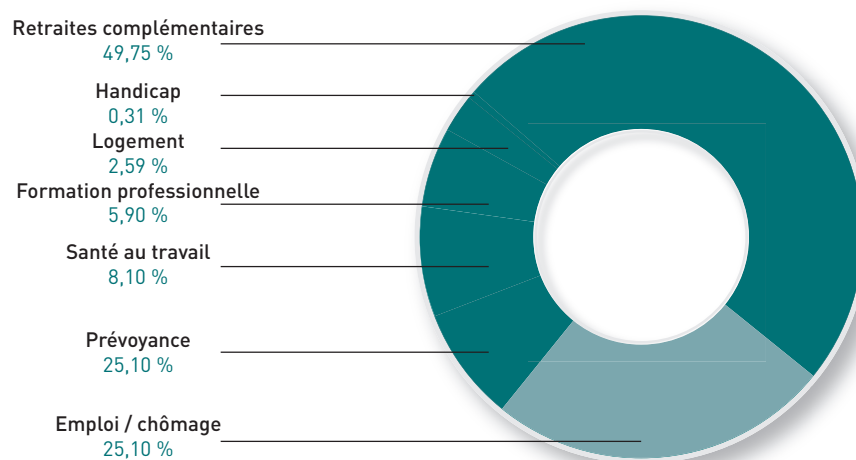
Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale (2016)

(14) V, en ce sens, le billet de E. Verhaeghe, Contre le paritarisme de gestion, pour le paritarisme de stratégie (7 févr. 2017), www.entreprise.news/contre-paritarisme-de-gestion-paritarisme-de-strategie/

Selon l'Institut Montaigne, dans le même ordre d'idées, il en va bien de l'ordre de 150 milliards d'euros gérés dans le cadre du paritarisme de gestion¹⁵. Pour les plus grandes masses, les experts de l'Institut identifient : 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 ; 13,75 milliards pour la formation professionnelle (uniquement le financement par les entreprises) ; 13,1 milliards pour la prévoyance ; 4 milliards pour le logement.

Graphique 3 | Répartition par secteur des dépenses sociales gérées paritairement



Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale (2016)

Le paritarisme de gestion est, habituellement, rapporté à deux principales composantes, qui sont bien différentes :

les retraites complémentaires, pilotées à long terme, dépendent grandement de l'évolution des régimes de base, avec une problématique de soutenabilité des régimes qui est fonction d'évolutions macroéconomiques. Elles représentent, grosso modo, la moitié de ce qui relève du paritarisme *stricto sensu* ;

l'assurance chômage, autonome du reste de la protection sociale, est entièrement soumise à la logique des cycles écono-

miques. Conçue à l'origine comme un régime de transition entre deux emplois stables, avec une indemnisation de bon niveau mais sur un temps limité, elle a changé peu à peu de nature, pour devenir désormais, pour l'essentiel, un régime de gestion socialisée de la précarité de l'emploi. Cette assurance chômage représente, grosso modo, le quart de ce qui relève du paritarisme *stricto sensu*.

À ces deux principales composantes s'ajoutent, pour un total d'un quart du paritarisme *stricto sensu*, des politiques et dépenses relevant de la prévoyance, du logement (l'effort des employeurs pour

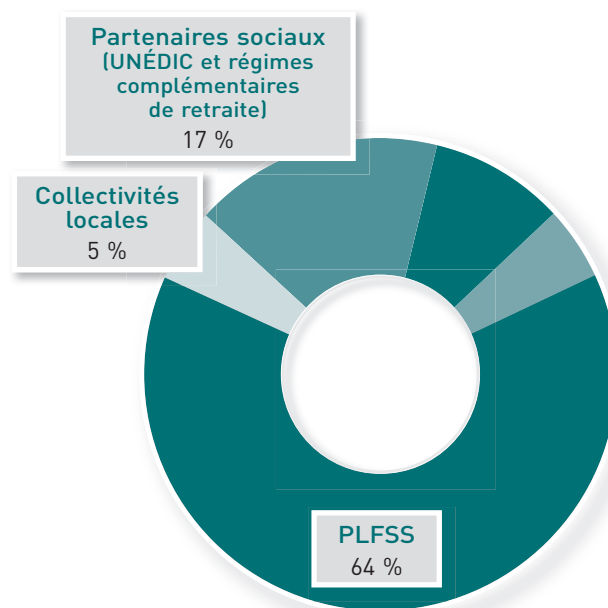
(15) Institut Montaigne, Dernière chance pour le paritarisme de gestion, févr. 2017. Les experts de l'Institut évaluent, par ailleurs, le nombre de salariés dans les organismes paritaires à 100 000.

la construction, c'est-à-dire le fameux « 1 % », la santé au travail.

Le Conseil d'Analyse Économique (CAE) dans une note, début 2016, cantonne le paritarisme de gestion à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires¹⁶. L'ensemble, se caractérisant par des cotisations et prestations défi-

nies, avant tout, par les partenaires sociaux, représente 17 % des dépenses de protection sociale. Le total ne représente qu'un peu plus de 100 milliards d'euros, la circonférence du paritarisme, selon les économistes du CAE, est donc plus restreinte que celle délimitée par les députés du rapport d'information.

Graphique 4 | La gouvernance des dépenses de protection sociale, en % du total des dépenses, 2013



10

Source : CAE, 2016

Dans l'ANI du 17 février 2012 « Modernisation et fonctionnement du paritarisme », on trouve cette diversité d'acceptions et cette volonté de se centrer sur le « paritarisme de gestion » qui trouverait - lit-on - sa justification « dans la valeur du service qu'il est appelé à rendre aux bénéficiaires finaux que sont

les salariés et les entreprises, notamment au regard de son utilité sociale ». Cette phrase est répétée deux fois dans l'accord. Les signataires estiment, également, qu'« il importe de s'assurer de l'efficacité sociale et économique du service rendu par les organismes paritaires de gestion ».

(16) A. Bozio, B. Dormont, Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité, Note du CAE, n° 28, janv. 2016.

L'ANI 2012. Un tableau du paritarisme difficile à remplir

Soucieux d'efficacité, les partenaires sociaux proposent, en annexe, une liste très copieuse relevant du paritarisme. Distinguant trois modes de gestion possible et deux formes de paritarisme, l'ANI propose en quelque sorte un tableau à six cases. Ce tableau serait certainement très difficile à remplir tant il serait malaisé de trouver un accord pour situer les différents organismes. L'exercice mériterait d'être fait. À une autre occasion.

Trois modes d'intervention

	Gestion partagée avec d'autres acteurs ■		
	Gestion tripartite avec l'État ■		
	Gestion par les partenaires sociaux seuls ■		
Deux formes de paritarisme			
Issu d'accords			
Issu d'une délégation de l'État			

Source : ANI du 17 février 2012

Selon la rédaction de cet ANI, le champ du paritarisme de gestion intègre deux formes de paritarisme (issu des accords, issu d'une délégation de l'État) et trois modes d'intervention des partenaires sociaux : gestion par les partenaires sociaux seuls, gestion tripartite avec l'État, gestion partagée avec d'autres acteurs. Dans le premier cas, il s'agit de la mise en œuvre de règles fixées par les seuls partenaires sociaux : c'est le paritarisme de gestion au sens le plus strict, qui vise des organismes créés et gérés uniquement par les partenaires sociaux. On retrouve cette gestion, en théorie exclusivement paritaire, dans trois domaines : la formation professionnelle ; les retraites complémentaires ; et l'assurance chômage (UNEDIC et APEC).

En ces matières, les partenaires sociaux ne gèrent pas à proprement parler le quotidien d'organismes, mais ils sont, plus fondamentalement, en charge de la définition des règles qui s'appliquent aux régimes qu'ils gèrent, des avantages et garanties qu'ils peuvent accorder aux salariés et des services qu'ils peuvent apporter aux entreprises. Encore une fois, la déli-

mitation n'est pas clairement fournie. Les partenaires sociaux détiennent des compétences dans la protection sociale obligatoire, mais ils interviennent aussi en prévoyance, domaine dévolu à la concurrence.

Au-delà du texte de l'ANI, le paritarisme, parfois qualifié de « pur », se trouverait dans les mécanismes et instances où ne sont rassemblés que les partenaires sociaux. Un temps, l'assurance chômage, avant la création de Pôle Emploi, était érigée en exemple de ce paritarisme pur. C'est aujourd'hui le cas des retraites complémentaires, en tant que domaine où les partenaires sociaux ont à la fois le pouvoir de décision et la responsabilité de gestion, ceci étant mis en question par leur récent déficit technique et leurs problèmes financiers. Pour la mission de l'Assemblée nationale, le paritarisme « pur » comprend les deux secteurs de la prévoyance et des retraites complémentaires. Dans sa logique, il s'agit d'une part très importante des dépenses gérées paritairement puisqu'il s'agit de 86 milliards d'euros, soit plus de la moitié des sommes gérées paritairement. À défaut d'être « chimiquement pur », le

paritarisme existerait encore de façon relativement aboutie dans les domaines des retraites complémentaires et de la prévoyance¹⁷.

IV - Le paritarisme face au tripartisme et autres multipartismes

À côté du vocable « paritarisme », celui de « tripartisme » prend de l'ampleur. Dans les débats sur le paritarisme, il veut rendre compte de la place tout de même éminente, et de plus en plus prégnante, de l'État¹⁸. Fonctionnellement et juridiquement même, il désigne des modalités de fonctionnement dans des instances internationales comme l'Organisation Internationale du Travail, dont l'action se fonde sur la coopération de trois parties : les gouvernements, les organisations d'employeurs, les organisations de travailleurs¹⁹. Surtout, l'expression « tripartisme » rend compte, en France, de la présente croissante, souhaitée ou redoutée, de l'État. On parle de « tripartisme » à partir du moment où l'État est davantage présent, par exemple dans les caisses de sécurité sociale ou bien encore dans les commissions mixtes paritaires (CMP). Certains soutiennent, avec des arguments solides, que ce tripartisme est, de fait, la règle. Incarné par la présence de l'État, il n'est pas explicite mais il repose sur un consensus tacite. Ce n'est pas la règle de trois, mais le jeu à trois est la règle. Des solutions tripartites sont trouvées, sans avoir à accepter un tripartisme officiel. Même pour les ANI, l'État est présent, dans l'orientation des négociations puis la transcription des accords. Contrôle de légalité et procédure

d'agrément confèrent toujours une place capitale, décisive en tout cas, à l'État.

On parle parfois même de « quadripartisme » quand d'autres opérateurs sont présents à la table des responsabilités et de la gouvernance²⁰. C'est par exemple le cas, en matière de formation professionnelle, avec les régions. On utilise aussi l'expression « quadripartisme » au sujet du conseil d'administration de Pôle Emploi ou de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie. Ainsi certaines questions appelleraient-elles, au moins historiquement, le paritarisme, d'autres le tripartisme, d'autres enfin le quadripartisme.

Au final, il apparaît une clarification très malaisée et très imparfaite. Les évolutions du système de protection sociale et la complexité qu'elle amène embrouillent ce qu'a été, ce qu'est et ce que pourrait devenir ce paritarisme, terme doté, dans le débat public, d'une image sacro-sainte. En effet, si clarification des définitions et des domaines il y a, tout ceci n'empêche pas un certain mythe du paritarisme, parant de toutes les vertus le dialogue social, la négociation collective et, finalement, le paritarisme comme réalisation d'une œuvre de « démocratie sociale »²¹.

- (17) Les régimes Agirc et Arrco incarnent incontestablement une forme majeure de paritarisme : v. F. Charpentier, *Retraites complémentaires. 75 ans de paritarisme*, Economica, 2014 ; F. Charpentier, *Les retraites complémentaires Agirc-Arrco*, PUF, 2016.
- (18) Pour une synthèse et des positions à ce sujet, v. les analyses très précises de J. Freyssinet, qui avance l'expression de « tripartisme asymétrique masqué », dans son audition devant la mission d'information sur le paritarisme, www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/paritarisme.asp.
- (19) Sur l'histoire du tripartisme à l'OIT, v. M. Louis, *Un parlement mondial du travail ? Enquête sur un siècle de représentation tripartite à l'Organisation internationale du travail*, *Rev. franç. sc. pol.*, 2016. 27.
- (20) V. O. Mériaux, É. Verdier, *Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial*, *Espaces et sociétés*, n° 136-137, 2009. 17.
- (21) Le mythe se retrouve également sous une forme inversée lorsqu'il s'agit de dénoncer l'inefficacité, gabegie et opacité... En tout cas, sur les liaisons et déliaisons entre démocratie sociale et paritarisme, v. J.-J. Dupeyroux,

C'est assurément cette « démocratie sociale » que valorisent la plupart des partenaires sociaux et que valorisaient, dans leur projet, certains pères fondateurs de la sécurité sociale elle-même, Pierre Laroque en tête²². Il

se trouve néanmoins que le monde a grandement changé, souvent d'ailleurs dans un sens favorable aux protections collectives, ce qui invite à des réformes et révisions dans ce que vise le paritarisme²³.

V - S'adapter à l'universalité : des évolutions nécessaires

Laborieux à saisir, le paritarisme campe en, tout cas, au cœur des systèmes français de relations professionnelles et de protection sociale. Il se situe à l'articulation entre les solidarités professionnelles et la solidarité nationale. Traditionnellement, il est vu comme un instrument de pilotage des solidarités professionnelles, alors que l'État et la représentation nationale possèdent la légitimité en matière de solidarité nationale²⁴.

Le mouvement de généralisation (on parle aussi d'universalisation) de la protection sociale, dans plusieurs de ses secteurs, est assurément celui qui a le plus d'impact sur le paritarisme. Passant de solidarités professionnelles (légitimant pleinement le paritarisme), à une solidarité nationale (appelant une présence accrue de l'État), un mouvement fondamental de la protection sociale amène, depuis des années, à des appels à des révisions consistantes.

Dans bien des domaines, le paritarisme - à saisir comme la gestion par les partenaires sociaux - se comprenait pleinement quand la protection sociale n'était pas universelle. Or sa généralisation

progressive a commandé de nouveaux outils (pour le financement : CSG ; pour les prestations : CMU et maintenant PUMA ; pour la gouvernance : LFSS) impliquant toujours davantage l'État.

Ces trois mouvements de réforme - financement, prestations, gouvernance - sont liés. Ils nourrissent une nouvelle conception de la protection sociale française fondée non plus, d'abord, sur des solidarités professionnelles, mais sur une solidarité nationale. Le paritarisme s'est historiquement composé à partir de solidarités professionnelles qu'il fallait organiser. Quand la solidarité nationale prévaut, les partenaires sociaux ne sauraient plus jouer le même rôle.

Le paritarisme est vu comme un instrument de pilotage des solidarités professionnelles, alors que l'État et la représentation nationale possèdent la légitimité en matière de solidarité nationale. Le paritarisme peut pleinement et profitablement continuer à s'incarner dans la gestion de risques sociaux à forte dimension professionnelle. Dans d'autres domaines, où l'universalisation des prestations est en place et la fiscalisation du financement est en cours,

M. Borgetto, R. Lafore, Droit de la sécurité sociale (op. cit.) ; M. Borgetto, Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux, Rev. franç. fin. publ., n° 64, 1998. 7 et, du même auteur, Quelle démocratie sociale ?, RD publ. 2002. 194.

(22) À ce sujet, v. J. Damon, B. Ferras, La sécurité sociale, coll. QSJ ?, PUF, 2015.

(23) On signalera aussi l'importance du passage du paritarisme à autre forme de gouvernance, plus floue encore, qui est celle du partenariat : v. J. Damon, La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ?, Futuribles, n° 273, 2002. 27 ; J. Damon, Partenariat et politiques sociales, RDSS 2009. 149.

(24) Sur ce point absolument capital, v. l'audition de D. Libault, Directeur de l'En3s, devant la mission d'information sur le paritarisme, www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/paritarisme.asp.

le paritarisme doit jouer un autre rôle. D'autres formes de gouvernance s'imposent.

Dans une certaine mesure, le système de protection sociale français devient universel et beveridgien (solidarité nationale) pour les régimes de base, tout en s'affirmant professionnel et bismarckien (solidarité professionnelle) pour les régimes complémentaires²⁵. Ceci pour dire que le paritarisme, adapté, a toute sa place dans le système. Le paritarisme s'incarne naturellement là où les risques sont

plutôt de nature professionnelle, où le dialogue social permet l'amélioration des protections : revenu de remplacement en cas d'accidents du travail ou de maladie professionnelle, retraites. Les discussions, dès lors, portent sur les lignes de partage entre ce qui doit relever de la solidarité et de l'impôt, ce qui doit relever de l'assurance et de la cotisation, ce qui est universel et ce qui est personnel. Bref, le paritarisme ne saurait être apprécié et réformé d'un bloc. C'est brique par brique qu'il convient de l'aborder pour, c'est selon, s'en défaire ou le parfaire.

(25) Pour une analyse mesurée en ce sens, v. R. Marié, Le rôle de la profession dans la mise en œuvre de la norme en droit de la sécurité sociale, *Dr. soc.* 2016. 126, et, pour une mise en perspective, du même auteur, Vers un basculement du système français de sécurité sociale dans le modèle beveridgien ?, *RDSS* 2011. 727.