

Les syndicats et les paritarismes

Face au patronat et à l'Etat, des trajectoires accidentées

Jacques Freyssinet
Chercheur associé à l'Ires

Avril 2026



© jeshoot.com unsplash

Sommaire

Résumé	5
Introduction	7
1. Quelles sources doctrinales ?	9
2. Une expérience séculaire : les Assurances sociales et la Sécurité sociale	19
3. Deux piliers du paritarisme	25
4. Deux conflits majeurs sur l'existence du paritarisme	39
5. Le paritarisme, lieu d'innovations.....	61
En conclusion, quelques enseignements provisoires.....	67
Références bibliographiques	69

Résumé

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les institutions paritaires apparaissent comme produits d'initiatives dispersées résultant de décisions des employeurs. Elles ne trouvent pas leur origine dans la doctrine ou dans des revendications historiques du mouvement syndical. Ce n'est qu'au cours de la période postérieure que certaines confédérations syndicales s'engagent dans la création et la gestion de ces institutions. Cependant, en 2022, quatre syndicats signent avec le patronat un accord « pour un paritarisme ambitieux » ; la CGT non-signataire ne conteste pas alors le principe du paritarisme, mais le faible contenu de l'accord.

Comment comprendre l'acceptation par les syndicats d'un paritarisme qui est historiquement d'origine patronale, ainsi que leur participation constante à la gestion des institutions paritaires qu'ils soient ou non signataires des accords et, dans certaines circonstances, leur mobilisation pour la « défense du paritarisme » ?

Si les syndicats ont toujours pris position sur le contenu des nombreux accords qui jalonnent le développement des institutions paritaires, on trouve peu de textes dans lesquels ils définiraient une position globale dans ce domaine mouvant et hétérogène. La méthode retenue ici pour expliciter les conceptions syndicales sous-jacentes combine trois approches.

En premier lieu, il est nécessaire de revenir sur l'émergence des Assurances sociales, puis de la Sécurité sociale. Ce long processus a fait émerger diverses modalités partielles de paritarisme et a finalement été à l'origine de la critique du « faux paritarisme ».

En deuxième lieu, il est possible d'identifier les objectifs des différents syndicats qui se sont accordés ou confrontés avec le patronat ou avec l'État lors de la création ou lors des transformations majeures des principales institutions qui ont été qualifiées de « paritarisme pur ». On retient le cas de l'assurance chômage et celui de la formation professionnelle continue.

En troisième lieu, il est significatif d'analyser à partir de quels arguments les syndicats se sont mobilisés pour défendre les institutions paritaires lorsqu'elles ont été l'objet d'une mise en cause globale. Tel a été le cas en 1999-2000, face au patronat, avec la menace d'un retrait total des institutions paritaires annoncé par le Medef. Tel a été le cas, après 2017, avec la remise en cause par l'État du contenu des accords interprofessionnels qui régissent les principales institutions paritaires.

Au total, il apparaît que les syndicats ne sont ni les co-responsables avec le patronat d'une sphère de régulation sociale autonome, ni les acteurs d'une variante française du néocorporatisme. Ils sont engagés dans une forme de « tripartisme asymétrique et masqué » dont la dynamique évolue en fonction des objectifs respectifs et du rapport des forces entre trois acteurs ou, plus exactement, trois groupes d'acteurs eux-mêmes hétérogènes.

Dans ce cadre, la logique dominante n'est pas celle d'un consensus entre organisations patronales et syndicales pour définir des intérêts communs, mais celle de compromis, plus ou moins durables, entre des objectifs qui se sont confrontés dans la négociation. La permanence de ces compromis évolutifs et renouvelés pendant plusieurs décennies constitue une caractéristique significative de notre système de relations professionnelles,

Introduction

Il existe une vaste littérature sur les formes et les fonctions du paritarisme dans le système français de relations professionnelles¹. Si elle fournit de nombreuses informations sur les positions adoptées par les organisations syndicales dans chacune des négociations concernant les organismes paritaires ou dans le fonctionnement de ces derniers, elle contient peu d'analyses sur les fondements doctrinaux de ces positions. Ce fondement doctrinal est même parfois considéré comme flou ou absent. Ainsi, le rapport d'information de l'Assemblée nationale consacré au paritarisme s'ouvre-t-il sur un chapitre intitulé : « Le paritarisme : une réalité institutionnelle sans véritable doctrine » (Richard, Germain, 2016)².

Un paradoxe

Ce constat doit être confronté à un paradoxe. Les historiens sont unanimes pour attribuer à des initiatives patronales l'émergence, notamment dans l'entre-deux guerres, de formes paritaires de gestion dans la sphère de la protection sociale. En 1945, la création de la Sécurité sociale obéit au choix d'une « gestion ouvrière » qui s'oppose aux fragments de paritarisme qui existent alors. Après 1945, la création d'institutions paritaires constitue d'abord un mode de contournement des principes d'universalité et des modes de gestion de la Sécurité sociale. Or, trois quarts de siècle plus tard, en 2022, quatre syndicats signent avec le patronat un accord « pour un paritarisme ambitieux » (*infra*, 4.2.3) ; CGT non-signataire, ne conteste pas le principe du paritarisme, mais le faible contenu de l'accord. Comment comprendre l'acceptation par les syndicats d'un paritarisme qui est historiquement d'origine patronale ainsi que leur participation active à la gestion des institutions paritaires qu'ils soient ou non signataires des accords et, dans certaines circonstances, leur mobilisation pour la « défense du paritarisme » ?

Délimitation du champ

Une réflexion sur la ou les conceptions du paritarisme au sein des différentes organisations syndicales paraît s'imposer. Elle implique au préalable une délimitation du champ. Les définitions de l'espace paritaire sont fluctuantes selon les auteurs. Pour résumer, les différentes modalités du paritarisme constituent un continuum entre deux bornes :

- D'une part, stricto sensu, l'ensemble des institutions durables nées de la négociation collective, gérées par des instances paritaires et dotées de ressources propres dont ces instances déterminent les règles d'utilisation, ce qui est parfois désigné par le qualificatif de paritarisme « pur » (par exemple, l'assurance chômage gérée par l'Unédic) ;
- D'autre part, au sens large, l'ensemble des instances où les représentants des employeurs et des salariés siègent en nombre égal, le cas échéant aux côtés d'autres représentants ou de personnalités qualifiées, pour participer à l'exercice de fonctions rarement décisionnelles, le plus souvent seulement consultatives (par exemple, le Haut conseil du dialogue social).

L'adoption de la seconde définition engendre un chevauchement avec la notion, encore plus floue de tripartisme. Cette notion désigne, elle aussi, de multiples modalités qui vont d'engagements liant les trois parties (les « pactes sociaux ») jusqu'à de simples instances de consultation.

¹ Pour des vues d'ensemble, voir par exemple : Duclos, Mériaux, 1994-1995 ; IRES, 1996 et 1997 ; Machu, Viet, 2021 ; Richard, Germain, 2016.

² On en trouve, par exemple, une illustration sous la plume d'un syndicaliste particulièrement expérimenté dans ce domaine, Jean-Paul Jacquier, ancien secrétaire national de la CFDT. A propos de l'une des périodes de tension vécues par le paritarisme en 2008, il écrit : « Il est un reproche encouru par tous les acteurs de cette fresque : ce tournant se réalise dans l'opacité. Pas de débat, pas d'article, pas de grande explication publique. Cinquante ans de gestion sociale sont en train d'être revisités, mais cette révision ne provoque aucune information, aucune confrontation, aucune justification » (Jacquier, 2009).

Pour caractériser sans ambiguïté les positions syndicales sur le paritarisme, il est donc préférable de centrer l'analyse sur les institutions les plus proches du « paritarisme pur ».

Remarquons que des évolutions récentes du vocabulaire ont conduit à intégrer la négociation collective au sein du paritarisme, par exemple dans l'accord déjà cité de 2022. On peut s'interroger sur ce que devient alors la signification de ce terme. Dans les négociations collectives interprofessionnelles, par exemple, les organisations en présence sont en nombre différent de part et d'autre. Elles mènent des débats sur une période limitée. Elles ne prennent pas de décisions en commun : en pratique, au terme des discussions, la délégation patronale présente un projet d'accord que chaque organisation syndicale décide ou non de signer. La validité de l'accord est soumise à des critères de représentativité qui sont différents pour les organisations patronales et syndicales. Lorsque la négociation concerne des institutions paritaires, la signature de l'accord ne constitue pas une condition pour participer à la gestion de l'institution. Pour l'analyse, il y a peu d'intérêt à réunir sous le même terme des modes de relations entre acteurs sociaux qui obéissent à des règles aussi différentes.

Méthode

S'il est vrai que l'on trouve peu de textes qui explicitent la conception du paritarisme propre à chaque organisation, il est possible, faute de sources directes, de recourir de manière complémentaire à une méthode indirecte : peut-on identifier des conceptions implicites à partir de l'observation du comportement et des choix des organisations dans certains moments critiques ?

Dans cette perspective, il convient d'abord, de se limiter aux cas les plus proches du « paritarisme pur » pour lesquels les positions syndicales ont le plus de probabilités d'être explicitées. Il faut ensuite privilégier deux types de situations où la « révélation de l'implicite » est plus facile. Tel est le cas des moments de création des institutions paritaires ou, le cas échéant, de transformation de leur nature. Tel est aussi le cas des situations où les syndicats réagissent à des attaques portées contre le paritarisme, qu'elles émanent du patronat ou de l'État. Selon le premier critère, nous retiendrons le cas de l'assurance chômage et celui de la formation professionnelle continue. Selon le second critère, le projecteur sera mis sur des périodes de mise en cause radicale du paritarisme d'abord par le patronat au cours des années 1999 et 2000, ensuite par l'État depuis 2017.

Avant d'examiner ces cas, deux étapes préalables sont utiles pour nourrir la problématique de la recherche. En premier lieu, d'un point de vue doctrinal, il faut s'interroger sur l'existence dans les conceptions globales de sources auxquelles le mouvement syndical a pu faire référence lorsque le problème du paritarisme s'est posé à lui. En second lieu, d'un point de vue historique, il est nécessaire de retracer la dynamique qui, depuis un siècle, a donné naissance aux Assurances sociales devenues Sécurité sociale. Même si cette dernière est aujourd'hui souvent citée comme illustration typique du « faux paritarisme », c'est bien dans ce champ que sont apparues les premières formes de paritarisme, d'abord comme modalité de mise en œuvre des Assurances sociales, puis comme mode de contournement de la Sécurité sociale au moyen de régimes complémentaires, principalement dans le domaine des retraites.

Pour terminer, nous évoquons une question stimulante, mais négligée : dans quelle mesure les institutions paritaires ont-elles constitué des lieux d'innovation ?

Ainsi s'explique le découpage retenu ;

1. Quelles sources doctrinales ?
2. Une expérience séculaire : les Assurances sociales et la Sécurité sociale
3. Deux piliers du paritarisme pur
 - L'assurance chômage : un paritarisme né sous la pression de l'État
 - La formation professionnelle : un paritarisme introduit contre le CNPF
4. Deux conflits majeurs
 - Le Medef menace le paritarisme
 - L'État entreprend de laminer le paritarisme
5. Le paritarisme, lieu d'innovation

1. Quelles sources doctrinales ?

Il n'existe aucune correspondance directe entre la genèse des doctrines présentes au sein du mouvement syndical depuis le XIX^e siècle et l'émergence de positions syndicales à l'égard des diverses institutions paritaires successivement apparues. Cependant, les syndicalistes n'ont pu définir leurs positions dans ce dernier domaine sans mobiliser, au moins implicitement, leurs fondements doctrinaux. Trois pistes peuvent être explorées. Le syndicalisme réformiste a-t-il été sensible aux thèses du corporatisme démocratique (1.1) ? Le syndicalisme chrétien a-t-il été influencé dans ce domaine par la doctrine sociale de l'Église catholique (1.2) ? Enfin, dans quelle mesure le paritarisme a-t-il été englobé dans la perspective globale de démocratie sociale à laquelle l'ensemble du mouvement syndical peut de référer (1.3) ?

1.1. Le corporatisme démocratique

Le corporatisme recouvre une variété de courants aux orientations hétérogènes. En s'inspirant des travaux de Jean-Pierre Le Crom, il est possible de distinguer trois familles principales (Le Crom, 1995) :

- Le corporatisme « réactionnaire » désigne des projets qui se fondent sur une vision idéalisée ou mythifiée des corporations de l'ère préindustrielle : elles devraient être réintroduites pour combattre les méfaits du libéralisme et se protéger contre les menaces du socialisme.
- Le corporatisme « autoritaire » ou « totalitaire » propose des formes d'organisation dans lesquelles des structures unifiées et obligatoires de représentation des forces économiques et sociales reçoivent de l'État, sous son contrôle, une délégation pour la régulation et l'encadrement de divers domaines d'activité.
- Le corporatisme « démocratique » repose sur l'affirmation de la compétence des acteurs économiques et sociaux dans les économies de marché pour définir des normes et construire des institutions dans une position d'autonomie et de coopération avec l'État.

S'interroger sur l'influence qu'auraient pu exercer les doctrines corporatistes sur les politiques des syndicats dans le domaine du paritarisme peut sembler incongru tant l'emploi du qualificatif de « corporatiste » est perçu comme une agression au sein du mouvement syndical français. Et pourtant, les préconisations des théoriciens d'un corporatisme démocratique ont de multiples résonances dans les débats contemporains sur le paritarisme. Mettre en évidence ces résonances conduit à s'interroger sur le silence maintenu à l'égard d'une éventuelle filiation.

Il est éclairant de partir de la conception la plus élaborée et à l'époque la plus « progressiste » du corporatisme réformiste, celle d'Émile Durkheim, qui aurait pu susciter l'intérêt du syndicalisme dit réformiste. Elle n'est pas absente, mais marginalisée, dans les propositions de la CGT de l'entre-deux-guerres. L'expérience de Vichy marque d'infamie le terme de corporatisme. Cependant, on en retrouve des traces, après la Deuxième Guerre mondiale, dans les analyses du néo-corporatisme.

a) Le corporatisme de Durkheim³

Dans la préface de la 2^e édition de *De la division du travail social*, Durkheim propose un raisonnement au sein duquel il est possible de reconstituer cinq étapes (Durkheim, 1893).

- Il est faux d'opposer « l'autorité de la règle et la liberté de l'individu » : « la liberté (...) est elle-même le produit d'une réglementation ». La règle met obstacle à l'abus de pouvoir ; elle est nécessaire « pour assurer aux individus l'indépendance économique sans laquelle leur liberté n'est que nominale » (*op.cit.*, p. III et IV).

³ L'analyse se limite ici aux analyses d'Émile Durkheim. Ce dernier appartient à un courant de pensée plus large aux orientations différenciées qui se développe au tournant du XIX^e et du XX^e siècles, notamment chez certains juristes comme Léon Duguit ou Georges Scelle, certains acteurs politiques comme Léon Bourgeois ou André Fontaine, ou encore chez un spécialiste du syndicalisme comme Maxime Leroy (Verkindt, 2021).

- « Une société composée d'une poussière infinie d'individus inorganisés qu'un État hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir constitue une véritable monstruosité sociologique ». Dès lors, « une nation ne peut se maintenir que si, entre l'État et les particuliers, s'intercale une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action » (*ibid.*, p. XXXII-XXIII).
- Dans le domaine des activités économiques, sans cesse plus spécialisées, l'État n'a pas les compétences nécessaires pour produire les règles de la profession. Cette fonction ne peut être assurée que par un groupe qui connaisse bien les spécificités de chacune d'entre elles, « celui que formeraient tous les agents d'une même industrie réunis et organisés en un même corps (...) la corporation ou le groupe professionnel » (*ibid.*, p.VI).
- Aujourd'hui, les seuls groupements qui ont une certaine permanence à cette échelle sont les syndicats de patrons et d'ouvriers. Leur existence est « légitime et nécessaire », mais ce sont des associations privées sans pouvoir réglementaire et surtout, entre elles, « c'est toujours la loi du plus fort qui résout les conflits et l'état de guerre subsiste tout entier » (*ibid.*, p. VII). Pour qu'un droit professionnel puisse être établi, la corporation doit être une institution publique. Ses organes doivent être désignés séparément par les employeurs et les salariés.
- La corporation ne doit pas être placée dans un rapport de subordination mais de complémentarité à l'égard de l'État : « Si c'est aux assemblées gouvernementales qu'il appartient de poser les principes généraux de la législation industrielle, elles sont incapables de les diversifier suivant les différentes sortes d'industrie. Cette diversification constitue la tâche propre de la corporation ». Dans ce cadre, « les deux organes doivent rester distincts et autonomes » (*ibid.*, p. XXVIII).

L'analyse est développée ultérieurement dans trois leçons sur *La morale professionnelle* (Durkheim, 1898-1900). Diverses précisions sont apportées, notamment sur deux points.

- Employeurs et salariés doivent être présents au conseil d'administration élus par deux collèges électoraux distincts « tant au moins que leurs intérêts seront aussi manifestement en antagonisme » (*op.cit.*, p.77). Durkheim ne se situe pas dans une perspective de convergence spontanée vers un intérêt commun.
- Sans préjuger des fonctions qui devraient être confiées dans l'avenir aux corporations, Durkheim précise celles qui pourraient dès maintenant leur être attribuées : « principes généraux du contrat de travail, de la rétribution des salariés, de la salubrité industrielle, de tout ce qui concerne le travail des enfants, des femmes (...) diversifiés selon les industries (...), les caisses de retraite, de prévoyance... » (*ibid.*, p.77). D'entrée, le champ de compétence reconnu aux corporations est vaste.

On reconnaît dans cette problématique bien des thèmes qui sont avancés aujourd'hui par les acteurs sociaux dans leur conception et leurs justifications du paritarisme : incapacité des normes étatiques universelles à régler la diversité des situations concrètes, affirmation de l'autonomie des acteurs sociaux dans leur propre production normative, reconnaissance des divergences entre intérêts du patronat et des salariés et nécessité d'institutions productrices de compromis... Il est donc surprenant que les propositions de Durkheim semblent avoir été ignorées dans leurs analyses du paritarisme au XX^e siècle.

L'explication tiendrait-elle dans le choix du vocabulaire ? Comme le souligne Alain Supiot, « pour un français, le mot 'corporatisme' se trouve placé, comme un épouvantail, au croisement de deux champs sémantiques : celui des *privilèges indus* que la Révolution de 1789 n'a pas suffi à éradiquer : toute défense des avantages acquis par un groupe professionnel se trouve ainsi marquée du coin de 'corporatisme' ; et celui de la *collaboration honteuse* qui a caractérisé la politique de Vichy aussi bien dans les rapports avec l'Allemagne nazie que dans les rapports entre classes sociales » (Supiot, 1987, p.177). L'absence dans le vocabulaire laisse entière l'interrogation sur la présence dans les pratiques.

b) Planisme et corporatisme

Au cours des années 1930, le renouveau des doctrines corporatistes (Boussard, 1993 ; Rehfeldt, 2009) coïncide avec l'émergence, au sein de certains mouvements socialistes et syndicaux réformistes, d'un courant en faveur du planisme. Si ces deux projets sont logiquement distincts, ils entretiennent au sein de la CGT des relations ambiguës.

Au départ, le planisme, à l'opposé du corporatisme, privilégie la responsabilité de l'État. La nationalisation du crédit donne à celui-ci les moyens d'un pilotage global d'une économie mixte, après la nationalisation d'industries stratégiques. Cependant, l'affirmation de la responsabilité de l'État s'accompagne, dans un deuxième temps, de la réhabilitation du métier aux dépens de la classe ; l'économie mixte implique « l'organisation autonome des intérêts professionnels, c'est-à-dire du corporatisme plutôt que (...) la contrainte bureaucratique centralisée, c'est-à-dire (...) l'étatisme »⁴.

Comme le souligne Jean-Pierre Le Crom, « corporatisme et planisme, bien que représentant des conceptions différentes de la vie sociale, se chevauchent souvent » (Le Crom, 1995, p.92). Si le planisme, promu par Henri de Man au sein du Parti ouvrier belge, suscite en France la méfiance des dirigeants de la SFIO, il reçoit, en revanche, un accueil favorable au sein de la CGT. Il est directement à l'origine en 1934 du « Plan de travail de la CGT ». Or, le futur promoteur de la Charte du travail du gouvernement de Vichy, René Belin est, au moment de l'adoption du Plan de la CGT dont il est un actif partisan, considéré au sein de la confédération comme un successeur possible de Léon Jouhaux. Il existe donc des liens complexes et contradictoires entre planisme et corporatisme qui laisseront des traces dans la mémoire de la CGT, puis de la CGT-FO (Dreyfus, 1995 ; Lefranc, 1935 et 1966).

Si le lien entre planisme et corporatisme n'apparaît pas explicitement dans la démarche planiste de la CGT, il est significatif que les principaux promoteurs du planisme aient été plus tard, à des degrés divers, impliqués dans l'expérience de Vichy. C'est évidemment le cas de René Belin, créateur et leader après la réunification de la CGT en 1936 de la tendance anticommuniste *Syndicats* avant d'être, en tant que ministre, porteur de la Charte du travail. C'est aussi le cas des deux principaux penseurs du planisme au sein de la CGT, Georges Lefranc, rédacteur du plan de la CGT et directeur du Centre confédéral d'éducation ouvrière, et Lucien Laurat, enseignant à l'Institut supérieur ouvrier⁵.

c) La CGT et la Charte du travail

René Belin est ministre de la Production industrielle et du Travail dans le gouvernement constitué en juillet 1940 par le maréchal Pétain. Bientôt est décidée la dissolution des confédérations syndicales. Dans ce contexte un « Manifeste des douze » est rendu public le 15 novembre 1940. Aux côtés de trois dirigeants de la CFTC (*infra*, 1.2), il est signé par neuf hauts responsables de la CGT. Dans son point 3. « Place du syndicalisme dans l'État », deux affirmations sont curieusement juxtaposées : « Il n'y a pas à choisir entre le corporatisme et le syndicalisme. Les deux sont également nécessaires. La formule de l'avenir, c'est : Le syndicat libre dans la profession organisée et dans l'État souverain ». Ainsi, peut-être par une habileté tactique commandée par la conjoncture, les dirigeants des deux confédérations reconnaissent la « nécessité » du corporatisme. La suite des événements lèvera toute ambiguïté sur les intentions de Vichy dans ce domaine.

Sans revenir sur les tumultueux conflits qui ont opposé « traditionnalistes » et « syndicalistes » dans l'élaboration des projets successifs de la Charte du travail, ni sur les multiples échecs dans sa mise en œuvre (Juilliard, 1972 ; Le Crom, 1995), il est utile de souligner tout à la fois l'effet repoussoir qu'a eu à long terme la Charte sur toute référence au corporatisme au sein du mouvement syndical mais aussi à court terme l'attraction qu'ont exercé les mécanismes de la Charte sur une fraction non négligeable de responsables de la CGT.

⁴ Henri de Man, *Corporatisme et socialisme* (1935) cité par Le Crom, 1995, p.94.

⁵ Les deux seront emprisonnés pendant quelques mois à la Libération et provisoirement sanctionnés dans le cadre de l'épuration.

Promulguée par une loi du 4 octobre 1941, la Charte introduit de nouvelles règles quant aux relations professionnelles et quant aux responsabilités des acteurs sociaux.

- Les confédérations syndicales et patronales sont dissoutes (mais non les syndicats comme il est souvent affirmé par erreur).
- Des syndicats uniques avec adhésion obligatoire doivent être créés pour représenter respectivement les patrons, les cadres et les ouvriers.
- Des Comités sociaux professionnels sont organisés dans chaque branche d'activité pour réunir ces trois composantes. Ils ont la responsabilité d'adapter aux spécificités des branches les normes générales établies par l'État.
- Des structures de même nature sont établies à l'échelle des régions et des entreprises ou établissements.
- La grève et le lock-out sont interdits.

La Charte est présentée comme étant seulement une étape vers la création d'un régime corporatif. La création de corporations ne constitue qu'une option ouverte aux professions si elle obtient un accord entre les trois catégories composantes. A la différence des Comités sociaux qui n'ont compétence que dans le domaine social, les corporations y joindraient les compétences économiques. Malgré ces restrictions, l'imposition de syndicats uniques et obligatoires, l'interdiction des grèves et quelques autres dispositions de même nature sont suffisantes pour provoquer une opposition majoritaire aussi bien au sein de la CGT que de la CFTC. En revanche, les responsables syndicaux se partagent quant à l'attitude à adopter à l'égard des commissions provisoires chargées de mettre en place les comités sociaux. Certains, notamment ceux issus de la tendance Syndicats créée avant-guerre par René Belin au sein de la CGT, s'engagent activement dans l'application d'une Charte dont il convient seulement, à leurs yeux, de corriger les insuffisances ; d'autres considèrent leur présence nécessaire pour défendre les intérêts des travailleurs ; d'autres encore y voient une couverture de leurs engagements dans la résistance.

Les luttes internes au régime de Vichy, l'opposition plus ou moins explicite de la grande majorité des syndicalistes, parfois celle du patronat, l'ignorance ou l'indifférence manifestées par les travailleurs expliquent qu'en 1944 la mise en place des instances de la Charte soit à peine amorcée, souvent de façon purement formelle. Ni en théorie, ni en pratique, on ne peut donc trouver dans l'expérience de Vichy une source qui aurait alimenté, même partiellement ou inconsciemment, le développement du paritarisme qui s'amorce dès après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

d) L'impact du néocorporatisme

Banni du vocabulaire syndical en France parce qu'associé à la période vichyssoise, le corporatisme retrouve une légitimité à l'échelle internationale pour rendre compte de l'émergence de nouveaux rapports entre acteurs sociaux et États dans la régulation économique et sociale. Si de telles expériences ne sont pas observées en France, certains auteurs voient dans le paritarisme la forme particulière qu'y adopte le néocorporatisme.

Ainsi, Laurent Duclos et Olivier Mériaux considèrent que « le paritarisme figure bien une version française, aussi imparfaite soit-elle, du néocorporatisme » et s'interrogent sur les raisons de « l'occultation du caractère néo-corporatiste des institutions paritaires » (Duclos, Mériaux, 1998). Dans le même sens, Alain Supiot observe « le foisonnement (...) d'institutions néo-corporatistes qui assurent une gestion paritaire d'organismes d'intérêt commun, comme le règlement des litiges (prud'hommes), l'assurance chômage (UNEDIC et ASSEDIC, ou la prévoyance sociale (gestion commune des organismes de sécurité sociale et des caisses de retraite complémentaires) » (Supiot, 1991, p.922 ; voir aussi Supiot, 1987).

A l'opposé, Bruno Jobert met en évidence la différence de nature entre le modèle néocorporatisme construit sur un échange politique global et centralisé et la pratique française segmentée et partielle du paritarisme : « La forme spécifique du corporatisme à la française le distingue fortement du modèle néo-corporatiste construit par divers politicologues européens. Celui-ci, bâti sur le modèle des social-

démocraties européennes, trace l'image d'une citoyenneté industrielle fondée sur une concertation entre grands organismes centralisés : État, syndicats et employeurs. Le modèle français de corporatisme est fondé sur un mode de concertation segmentaire et partielle » (Jobert, 1988, p.4 ; voir aussi Jobert, Muller, 1987). Dans un autre texte, Laurent Duclos et Olivier Mériaux soulignent un point essentiel : à la différence des compromis économiques et sociaux globaux qui caractérisent les accords néo-corporatistes, le paritarisme en France est exclu de la sphère de la production, il est limité à certaines composantes de la reproduction de la force de travail (Duclos, Mériaux, 1997).

Il semble donc artificiel d'élargir le champ du néocorporatisme au-delà des critères qui permettent de le définir. Nous concluons avec Udo Rehfeldt : « Force est de constater que la France est restée réfractaire aux arrangements néocorporatistes de type macro-sociétal en raison des spécificités de son système de relations professionnelles : fragmentation syndicale, faible taux de syndicalisation, faible degré de procéduralisation et de centralisation de la négociation collective. Les syndicats n'interviennent que peu sur les orientations politiques générales. En raison de leur division, ils n'ont pas la capacité de construire des compromis globaux avec des contreparties complexes. On est donc loin des conditions idéales pour un 'échange politique' tel qu'il est pratiqué dans les pays pleinement néocorporatistes » (Rehfeldt, 2009)⁶.

* * *

Si le terme de corporatisme est rejeté dans le vocabulaire syndical, les doctrines corporatistes, dans leurs variantes démocratiques, ont eu une résonance dans certaines conceptions du syndicalisme réformiste : l'affirmation de la capacité des acteurs sociaux de définir des normes et de gérer des institutions dans une position d'autonomie et de coopération à l'égard de l'État.

1.2. La doctrine sociale de l'Église catholique

La doctrine sociale de l'Église catholique a évolué depuis l'encyclique *Rerum novarum* de 1891 mais elle a toujours promu la recherche d'une coopération entre représentants des employeurs et des travailleurs autour de la poursuite d'un intérêt commun. La CFTC, qui a longtemps explicitement adhéré à cette doctrine, a participé à la création des institutions paritaires après la Seconde Guerre mondiale. Peut-on déceler une influence directe de la doctrine sur la pratique ?

a) Une longue adhésion de la CFTC

En 1919, lors de la création de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, les statuts de l'organisation affirment en tête de leur article premier : « La Confédération entend s'inspirer dans son action de la doctrine sociale définie dans l'encyclique *Rerum novarum* ». L'adhésion est explicite et ne prendra une forme atténuée qu'en 1947 avec la formulation suivante : « La Confédération se réclame et s'inspire, dans son action, des principes de la morale chrétienne ». Cette nouvelle rédaction est introduite sous la pression d'une minorité qui se renforcera progressivement jusqu'à l'emporter en 1961 avant de réaliser la déconfectionnalisation de 1964.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lors de la création des premiers piliers du paritarisme avec les retraites complémentaires, puis l'APEC et l'UNEDIC, les dirigeants de la CFTC, qui y jouent

⁶ On retrouve une conclusion complémentaire dans un texte cosigné par Udo Rehfeldt : « On peut interpréter le paritarisme français comme la réalisation tardive de certains éléments du projet corporatiste des années trente. Mais il faut préciser qu'au lieu d'ériger une sphère de régulation sociale totalement autonome, comme le voulait le projet corporatiste, seuls quelques îlots se sont constitués sur une base paritaire et continuent de subir périodiquement les effets de l'interventionnisme de l'État. Il s'agit d'une configuration de fragments éparses qui n'ont pas une logique de fonctionnement commune et ne forment pas un système susceptible de constituer un équivalent fonctionnel des arrangements néo-corporatistes caractéristiques pour certains autres pays européens » (Daniel, Rehfeldt, Vincent, 2000).

un rôle actif, sont porteurs de la doctrine sociale de l'Église catholique⁷. L'hypothèse d'une influence de la doctrine sociale de l'Église sur les positions de la CFTC dans le domaine du paritarisme mérite donc d'être discutée.

b) Des prescriptions et des ambiguïtés

La doctrine sociale de l'Église s'exprime principalement dans deux encycliques, *Rerum novarum* (Léon XIII, 1891) et *Quadragesimo anno* (Pie XI, 1931). Le second texte réaffirme les positions du premier et se présente comme un approfondissement ou une mise à jour de certains aspects de son contenu. De cet ensemble émergent certains objectifs et certaines préconisations dont on identifie la cohérence possible avec la logique ultérieure du paritarisme. En revanche, d'autres aspects, potentiellement importants dans ce dernier domaine, sont laissés ouverts ou flous dans les deux textes.

Deux thèses des encycliques peuvent être mobilisées pour légitimer la création d'institutions paritaires entre patronats et syndicats.

- En premier lieu, le message présenté comme central par les deux encycliques réside dans la double dénonciation du libéralisme et du socialisme, le second étant désigné comme l'adversaire principal. A la lutte des classes doit se substituer leur « union harmonieuse » guidée par la poursuite de l'intérêt général et la reconnaissance de « devoirs réciproques ». *Rerum novarum* recommande aux ouvriers chrétiens de s'organiser pour « contenir les masses dans le devoir ». Ainsi, « les deux classes sont destinées par la nature à s'unir harmonieusement dans un parfait équilibre » (Léon XIII, 1891, p.7).
- En second lieu, les responsabilités des organisations professionnelles doivent être reconnues par l'État en application du principe de subsidiarité (Supiot, 1991). Si Léon XIII soutenait déjà l'importance du recours aux corps intermédiaires (Mayeur, 1986, 1^{ère} partie, chap.3), le principe général de subsidiarité est affirmé dans *Quadragesimo anno* : « Ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes » (Pie XI, 1931, alinéa 86).

En revanche, les formulations sont plus incertaines quant à la nature des modes de coopération entre les organisations de patrons et d'ouvriers avec, à l'arrière-plan, le débat sur le corporatisme. René de La Tour du Pin, qui est souvent considéré comme le principal théoricien de la doctrine sociale de l'Église, est aussi celui du corporatisme « réactionnaire »⁸. Sa préconisation fondamentale est l'organisation de la vie économique et sociale sur la base des professions (La Tour du Pin, 1917). Capitalistes, entrepreneurs et ouvriers créent librement et conjointement des organisations qui, après leur reconnaissance par l'État, deviennent obligatoires. Les corporations fixent les règles de la production et de la concurrence, s'assurent des capacités professionnelles de leurs membres et créent au bénéfice de ces derniers des dispositifs de protection sociale.

Rerum novarum ne se prononce pas sur la nature souhaitable des formes d'organisation. Si le texte recommande aux ouvriers chrétiens de s'organiser et privilégie la forme des « corporations ouvrières ou syndicats » aux côtés des sociétés de secours mutuel et des patronages, ce n'est que dans une incidente qu'il est indiqué, sans autre précision, que les corporations peuvent être « soit composées des seuls ouvriers, soit mixtes, réunissant à la fois des ouvriers et des patrons »⁹.

⁷ Gaston Tessier, président de la CFTC de 1948 à 1953, en a été le premier secrétaire général lors de sa fondation en 1919.

⁸ Le qualificatif de « réactionnaire » n'a pas ici d'*a priori* négatif. Il désigne les projets corporatifs qui se fondent sur une vision idéalisée ou mythifiée des corporations de l'ère préindustrielle. Il se distingue du corporatisme « démocratique » (voir *supra*) ainsi que du corporatisme « autoritaire » ou « totalitaire » qui trouve son origine dans le fascisme italien.

⁹ Citation in Léon XIII, 1891, p.18. Jean-Marie Mayeur rappelle que cette incidente a été ajoutée au dernier moment par le pape lui-même (Mayeur, *op.cit.*, p.59).

Ce n'est qu'avec *Quadragesimo anno*, qui invoque implicitement et de manière réservée l'expérience italienne de l'époque, qu'est préconisée en principe une forme d'organisation sociale corporatiste. Des « corps professionnels » ou « groupements corporatifs » doivent être organisés par branches d'activité et non selon les « positions sur le marché du travail » (c'est-à-dire en séparant patrons et ouvriers) : « L'objectif (...) c'est de mettre un terme au conflit qui divise les classes » (*op.cit.*, alinéa 89). Cependant, l'existence d'« intérêts particuliers » peut rendre nécessaires des « délibérations séparées » : « Pour ce qui est des questions dans lesquelles les intérêts particuliers, soit des employeurs, soit des employés, sont en jeu de façon spéciale au point que l'une des parties doive prévenir les abus que l'autre ferait de sa supériorité, chacune des deux pourra délibérer séparément sur ces objets et prendre les décisions que comporte la matière » (*op.cit.*, alinéa 92).

Il existe donc une marge d'appréciation sur le mode d'organisation des rapports entre représentants des patrons et des salariés.

c) « Un syndicat libre dans une profession organisée »

Dans ce dernier domaine, le syndicalisme chrétien prend des positions qui, quoique situées dans son adhésion à la doctrine sociale de l'Église, rejettent les principes d'un corporatisme unitaire (Launay, 1984 et 1986 ; Zirnheld, 1937).

En premier lieu, avant même la création de la CFTC, les premiers syndicats chrétiens, qui sont soumis aux violentes critiques du syndicalisme révolutionnaire, défendent un pluralisme syndical qui est leur condition d'existence. La CFTC s'inscrit dans cette tradition. Elle se défend vigoureusement, en 1936 comme en 1945, contre ce qu'elle considère être des tentatives d'unification-absorption émanant de la CGT. Le principe d'une représentation unifiée des travailleurs, inhérent au corporatisme, est donc refusé.

En second lieu, la même hostilité de principe est constamment manifestée contre la fusion des représentations patronales et syndicales dans des institutions corporatives et *a fortiori* contre l'appartenance obligatoire à ces institutions. Avant la Première Guerre mondiale, les syndicats chrétiens s'opposent aux syndicats mixtes au nom de la divergence des intérêts des patrons et des ouvriers qui ne peut être résolue que par la négociation d'accords entre des organisations représentatives indépendantes¹⁰. Pour les mêmes raisons, la CFTC rejette plus tard le corporatisme d'État promu par le fascisme italien. Son objectif est la négociation avec le patronat, par exemple dans le cadre de « commissions mixtes », d'accords à l'échelle des professions ou des branches qui pourront ensuite être codifiés par l'État. La priorité accordée à une politique contractuelle, dont les résultats sont ensuite reconnus et validés par l'État, sera plus tard au centre de la création négociée d'institutions paritaires. Elle ne constitue pas un emprunt direct à la doctrine sociale de l'Église.

La prolifération entre les deux guerres de multiples variantes de corporatismes aux orientations disparates (Droulers, 1976 ; Le Crom, 1995) donne naissance à des formulations plus nuancées de la CFTC à son égard.

Ainsi, lors des *Semaines Sociales* de 1935 entièrement consacrées à « L'organisation corporative », le président de la CFTC, Jules Zirnheld, présente une contribution intitulée : « Comment le déploiement normal des libres Activités syndicales assure l'évolution ordonnée du Régime corporatif » (Zirnheld, 1935).

¹⁰ Au cours de la même période, les syndicats chrétiens s'opposent aux syndicats « jaunes » généralement créés à l'initiative du patronat et porteurs d'une idéologie de communauté d'intérêts. Ils restent fermes sur cette position malgré le poids des soutiens dont bénéficient ces syndicats « jaunes » dans certains milieux catholiques puissants.

Il y démontre qu'une organisation syndicale chrétienne « répond pleinement aux requêtes de l'institution corporative ». Ce discours s'inscrit dans une problématique qui distingue entre un bon « corporatisme d'association » et un mauvais « corporatisme d'État »¹¹.

En novembre 1940, Jules Zirnheld et Gaston Tessier, respectivement président et secrétaire général de la CFTC, sont aux côtés des dirigeants de la CGT signataires du « Manifeste des douze » (*supra*, 1.1) qui contient la phrase suivante : « Il n'y a pas à choisir entre le syndicalisme et le corporatisme. Les deux sont également nécessaires ». Ce texte reprend aussi un thème historique de la CFTC : « Le syndicalisme libre dans la profession organisée ».

Face à la « Charte du travail » du régime de Vichy, des divisions apparaissent au sein de la CFTC où certains dirigeants, contre la majorité d'entre eux, souhaitent s'engager activement dans la mise en œuvre des nouvelles institutions (Le Crom, 1995). Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur la position de l'Assemblée des cardinaux et archevêques de France qui, le 23 décembre 1941, juge la Charte « trop conforme à la doctrine sociale de l'Église pour ne pas rallier les suffrages de tous les catholiques » (cité par Mayeur, 1986, p.91). Un laborieux compromis sera trouvé en laissant à chaque organisation la liberté de participer ou non à ces institutions tout en condamnant la création du syndicat unique.

* * *

L'hypothèse d'une influence de la doctrine sociale de l'Église sur les positions de la CFTC au cours des premières étapes de construction des institutions paritaires ne trouve donc qu'une validation partielle. Elle se manifeste dans l'affirmation, d'une part, du principe de subsidiarité et, d'autre part, de la possibilité de définir un intérêt commun des employeurs et des salariés, en particulier dans le champ de la protection sociale. En revanche, la CFTC refuse dès l'origine la perspective de « syndicats mixtes » ou de corporations réunissant patrons et travailleurs dans une communauté d'intérêts. Si elle ne considère pas leurs intérêts comme antagonistes, elle affirme l'existence, au départ, de contradictions entre les intérêts respectifs. Leur solution ne peut être recherchée que par la négociation de compromis entre des organisations indépendantes.

1.3. La démocratie sociale

Le préambule de l'ANI du 14 avril 2022 précité relatif à « un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation » s'ouvre sur la phrase suivante : « Les organisations signataires de cet accord national interprofessionnel, attachées à la démocratie, réaffirment leur détermination à être, pleinement, des acteurs de la consolidation et du renouvellement de la démocratie sociale et de la transformation de la société ». Les syndicats signataires considèrent donc explicitement le paritarisme comme une composante de la démocratie sociale, concept de longue date présent dans les revendications syndicales. Peut-on voir dans la démocratie sociale une doctrine qui aurait inspiré le développement du paritarisme ?

a) Indétermination du vocabulaire et réalité du débat

Tous les spécialistes soulignent le caractère polysémique de la notion de démocratie sociale, l'indéfinition de son périmètre, l'aspect fourre-tout de ses usages. Est-il dès lors pertinent de s'interroger sur le rôle qu'elle a pu jouer dans la conception du paritarisme chez les promoteurs, puis les défenseurs de celui-ci ? Si la question mérite d'être examinée, c'est parce qu'elle est posée par les acteurs politiques et sociaux. A titre d'exemple, citons deux textes parus en 2000 alors de s'amorce une crise du paritarisme ouverte par le patronat et sur laquelle nous reviendrons plus loin (*infra*, 4.1).

¹¹ En 1937, le même Zirnheld écrit : « C'est ainsi que nous assistons aujourd'hui à une éclosion de systèmes corporatifs dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils n'ont parfois ni queue ni tête, à moins qu'ils aient un motif et qui serait de détruire la cellule même de l'organisation professionnelle qui est et doit rester, en France tout au moins, le syndicat » (Zirnheld, 1937, p.252-253). En 1947, Gaston Tessier se réfère encore à « la théorie du 'corporatisme d'association' antagoniste du corporatisme totalitaire telle qu'elle a été magnifiquement formulée, en particulier, à la Semaine sociale d'Angers en 1935 » (cité par Launay, 1986, p.424).

Le premier texte est un rapport d'information sur « la démocratie sociale » présenté à l'Assemblée nationale par Jean Le Garrec au nom de la Commission des affaires sociales, culturelles, familiales et sociales qu'il préside. Le rapport s'ouvre sur les phrases suivantes : « La démocratie sociale peut se définir par la mise en place et le fonctionnement d'une sphère de régulation du social entre le marché et l'État, confiée aux partenaires sociaux. La démocratie sociale comprend deux aspects : le paritarisme et la négociation collective » (Le Garrec, 2000, p.5). Dans cette approche : (i) le paritarisme est l'une des deux composantes de la démocratie sociale ; (ii) la démocratie sociale constitue un espace relativement autonome entre l'État et le marché.

Dans un second texte, Dominique Damamme et Bruno Jobert analysent « les paritarismes contre la démocratie sociale ». Prenant l'exemple de la création de la Sécurité sociale, ils montrent comment les institutions paritaires ont été utilisées puis développées contre la « gestion ouvrière » de cette dernière. Elles ont « permis au patronat de devenir la clé de voûte de majorités transversales » avec les syndicats les « plus fiables » (Damamme, Jobert, 2000, p.87)¹².

Peut-être la question des rapports entre paritarisme et démocratie sociale est-elle mal posée, mais elle se pose.

b) Le syndicalisme et les projets de démocratie sociale

Dans sa thèse récente, Mathieu Polaina, s'appuyant sur la définition canonique de la démocratie comme « gouvernement du peuple pour le peuple et par le peuple », met en évidence la coexistence de deux conceptions de la démocratie sociale qui ont émergé successivement. La première se donne pour but de « rendre sociale la démocratie » ; c'est le gouvernement pour le peuple. La seconde vise à « rendre démocratique le social », c'est le gouvernement par le peuple (Polaina, 2021).

Dans le cas de la France, si l'on néglige la brève parenthèse des premiers mois de la Révolution de 1848, le projet d'une démocratie « pour le peuple » trouve sa première formulation élaborée et sa première mise en œuvre, à la fin du XIX^e siècle, dans la doctrine du Solidarisme. Le constat de l'ampleur des coûts sociaux engendrés par la combinaison d'une démocratie politique formelle, alors enfin consolidée, et d'un libéralisme économique triomphant conduisent à l'affirmation d'une responsabilité de l'État dans le développement d'une politique sociale. Aux droits-libertés s'ajoutent des droits-créances. Face à ces initiatives législatives pour rendre sociale la démocratie, la CGT réagit le plus souvent par l'hostilité ou, au mieux, par la méfiance. Les différents courants du syndicalisme révolutionnaire qui la dirigent ont en mémoire un siècle de répression par l'appareil d'État, scandé par quelques massacres comme ceux des canuts lyonnais en 1831 et 1834, des journées de juin 1848 et de la Commune. L'État est un ennemi au service des classes dominantes ; ses prétendus objectifs de législation sociale ne peuvent constituer que des manœuvres pour leurrer le prolétariat ou désamorcer sa mobilisation.

L'attitude de la CGT ne change qu'après la Première Guerre mondiale et l'expérience de l'Union sacrée. Sa nouvelle orientation réformatrice la conduit à des appréciations souvent positives, quoiqu'avec une dimension critique, des mesures de politique sociale et, surtout, à développer ses revendications sur le terrain de la démocratie sociale par le peuple, c'est-à-dire de sa participation aux processus décisionnels de l'État¹³.

La première étape est entamée en décembre 1918, dès la fin des hostilités (Jouhaux, 1921). Le Comité confédéral national adopte à l'unanimité un « Programme minimum » qui contient cette exigence : « Pour l'avenir, la CGT réclame pour le travail organisé la place qui lui revient dans la direction et la gestion de la production nationale » (*op.cit.*, p.179). La CGT demande au Président du Conseil la création d'un Conseil national économique réunissant, aux côtés de représentants de l'État, ceux du patronat et des syndicats ainsi que différents experts. Face à la réponse qui lui est donnée et qu'elle juge « caricaturale », la CGT prend l'initiative en 1920 de créer un Conseil économique du Travail. Sur la

¹² Dans le même sens, Bernard Gibaud met en évidence la « liaison hasardeuse » qui s'établit dans l'histoire entre paritarisme et démocratie sociale (Gibaud, 2001).

¹³ La scission de 1922 entraîne la création de la CGTU qui maintient dans ce domaine les positions du syndicalisme révolutionnaire jusqu'à la réunification de 1936.

base d'une acceptation de son « Programme minimum », le Conseil réunit, avec la CGT, trois organisations proches : l'Union syndicale des techniciens de l'industrie, du commerce et de l'agriculture (Ustica), la Fédération nationale des fonctionnaires et la Fédération des coopératives de consommation. Le Conseil doit être « un instrument d'étude et de préparation au rôle social des travailleurs » en élaborant des propositions qui couvrent les « problèmes généraux de la production et des échanges » (*op.cit.*, p.181).

Comme nous l'avons vu (*supra* 1.1), la CGT se rallie dans les années 1930 au planisme inspiré par Henri de Man. Elle adopte en 1934 un « Plan de travail » qui constitue un projet de réponse globale à la crise économique. Elle exprime ainsi l'exigence d'un « gouvernement par les travailleurs » et pas seulement « pour les travailleurs » dans la conception d'une démocratie sociale.

Parallèlement, elle participe à partir de 1925, tout en en critiquant leurs insuffisances, instances d'origine gouvernementale à plusieurs reprises modifiées qui, comme par exemple le Conseil national économique, réunissent, avec une fonction, de conseil, l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés appuyés par des experts (Chatriot, 2007).

En mars 1944, la CGT est avec la CFTC l'une des organisations signataires de la Charte du Conseil national de la résistance (CNR, 1944). Les principes suivants y sont inscrits :

- L'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie ;
- Une organisation rationnelle de l'économie assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général et affranchie de la dictature professionnelle instaurée à l'image des États fascistes ;
- La participation des travailleurs à la direction de l'économie ;
- La reconstitution, dans ses libertés traditionnelles, d'un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale.

Si, dans ce document fondateur, s'exprime une adhésion syndicale à une conception exigeante de la démocratie économique et sociale, on n'y trouve aucune allusion à des formes de mise en œuvre de celle-ci qui s'appuieraient sur des institutions paritaires. Dans les attaques ultérieures contre le paritarisme (*infra*, point 4), les syndicats ont pu invoquer la démocratie sociale comme socle de légitimation du paritarisme, mais dans la phase de son premier développement, après la Seconde Guerre mondiale, il n'a pas été présenté par les syndicats comme une traduction du projet de démocratie sociale.

* * *

Si l'on peut trouver dans le corporatisme démocratique, dans la doctrine sociale de l'Église catholique ou dans la revendication de démocratie sociale des cadres de pensée au sein desquels le paritarisme pourra s'inscrire en se présentant comme une modalité de leur mise en œuvre, cette éventuelle invocation ne se manifeste que rarement.

Pour caractériser la nature du mouvement de grande ampleur qui s'amorce en 1947 avec la création de l'Agirc, il faut plutôt comprendre pour quelles raisons et dans quelles conditions s'opère alors une rupture quantitative et qualitative au terme d'un long processus d'émergence d'îlots de paritarisme au sein des institutions de protection sociale. Cette rupture est liée à la création des Assurances sociales, puis de la Sécurité sociale. C'est elle qui amènera les différentes organisations syndicales à forger tardivement leur « doctrine » du paritarisme.

2. Une expérience séculaire : les Assurances sociales et la Sécurité sociale

Il peut sembler paradoxal d'ouvrir une réflexion sur les attitudes des syndicats à l'égard du paritarisme en étudiant le cas des Assurances sociales et de la Sécurité sociale, cette dernière étant souvent citée aujourd'hui comme l'illustration typique du « faux paritarisme ». Cependant, c'est dans ce champ que sont nées les premières expériences de paritarisme, il y a plus d'un siècle, et c'est dans ce seul domaine qu'elles ont existé jusqu'aux années 1950¹⁴. Nous y trouvons donc le lieu où les positions syndicales se sont d'abord définies¹⁵.

Trois périodes peuvent être distinguées. Avant la création des Assurances sociales, des formes paritaires de gestion de certaines prestations sociales apparaissent comme un habillage d'institutions créées et contrôlées par le patronat. Avec les Assurances sociales, le recours aux formes paritaires s'élargit soit dans le cadre du régime légal, soit principalement en complémentarité avec lui. La création de la Sécurité sociale marque une rupture en introduisant le principe d'une gestion par les usagers ; le paritarisme devient alors une technique de contournement de ce principe¹⁶.

2.1. L'émergence d'expériences fragmentées de gestion paritaire

De la Révolution française jusqu'à la création en 1930 des Assurances sociales coexistent dans la sphère de la protection sociale d'une part, un mouvement mutualiste, initialement porteur d'une volonté d'autonomie ouvrière (Dreyfus, 2001), d'autre part, des dispositifs patronaux qui combinent des aspects paternalistes et des stratégies de contrôle du personnel (Hatzfeld, 1989).

a) Le mutualisme s'écarte du mouvement ouvrier

La législation révolutionnaire ouvre une longue période d'interdiction et de répression pénale des coalitions ouvrières ; elle fait des sociétés de secours mutuel le seul moyen d'organisation de la solidarité entre travailleurs. L'objectif pour celles-ci est d'assurer un minimum de protection contre les risques dans un cadre qui ne doit rien aux employeurs. De plus, dans un contexte répressif, la société de secours mutuel offre la seule forme d'organisation ouvrière, contrôlée mais tolérée. La contrepartie de l'autonomie est le financement par cotisations. De ce fait, les sociétés de secours mutuels ne sont accessibles qu'aux ouvriers de métier seuls capables de cotiser. Les autres travailleurs sont renvoyés à l'assistance, principalement assurée par des institutions religieuses ou par les municipalités.

Un décret napoléonien de 1852 transforme durablement la nature du mouvement mutualiste. Il crée des sociétés mutualistes dites « approuvées » qui sont surveillées et dotées de privilèges par l'État. Leur gestion est en pratique confiée à des notables avec le statut de membres honoraires. Si les sociétés dites « autorisées » subsistent et peuvent conserver une gestion ouvrière, elles sont marginalisées. Dès lors, le mouvement mutualiste, qui s'organise à partir de 1902 au sein de la Fédération nationale de la mutualité française, se coupe du mouvement syndical qui adopte une attitude radicalement critique à son égard¹⁷. Ce n'est que dans le courant du XX^e siècle qu'apparaissent, principalement dans la fonction publique, des initiatives mutualistes proches du mouvement syndical.

¹⁴ L'analyse se situe ici dans le champ du paritarisme tel qu'il a été défini de manière restrictive dans l'introduction. Si l'on adopte une définition plus large du paritarisme, il est possible de considérer les Conseils de prud'hommes, devenus paritaires en 1848, comme l'expérience fondatrice.

¹⁵ Les deux sources principales sont Hatzfeld, 1989 et Dreyfus, 2001. Voir aussi : Catrice-Lorey, 1997 et 2021 ; Gibaud, 2001 ; Pollet, Renard, 1995a et 1997.

¹⁶ Pour ne pas allonger à l'excès, nous ne traitons pas du cas des allocations familiales qui ont connu une évolution spécifique : longtemps nées d'initiatives patronales, soutenues par le syndicalisme chrétien et des mouvements familiaux, elles ont été soumises, lors de la création de la Sécurité sociale, à un régime de gestion spécifique.

¹⁷ Michel Dreyfus décrit entre mutualistes et syndicalistes, jusqu'aux lendemains de la Libération, « une histoire alimentée par l'incompréhension et les préjugés » (*op.cit.*, p.15).

Lorsque la loi de 1884 reconnaît les syndicats ouvriers, elle les autorise à créer des caisses de secours mutuel et de retraite alimentées par les cotisations de leurs membres. La domination des tendances révolutionnaires au sein du mouvement syndical jusqu'à la Première Guerre mondiale fait que cette possibilité est négligée. Les syndicats sont étrangers à l'émergence des premières expériences de gestion paritaire de certaines prestations sociales.

b) Le patronat amené à adopter des formes paritaires

A partir du milieu du XIX^e siècle, de grandes entreprises et des administrations mettent en place des prestations sociales pour attirer et s'attacher certaines catégories de personnel. Si le financement comprend généralement des prélèvements sur les salaires, la gestion est uniquement patronale ; elle fournit, par la menace du licenciement et de la perte des droits, un moyen de contrôle efficace. L'idéologie paternaliste fournit une légitimation bienvenue.

A partir de la fin du siècle, les critiques se multiplient contre les abus dans les caisses de retraites : réserves détournées vers d'autres usages, faillites ou licenciements en fin de carrière qui font perdre leurs droits aux salariés... Les mineurs, en particulier, revendiquent par l'intermédiaires de leurs syndicats réformistes, un droit de contrôle et d'accès à la gestion. L'État tente d'introduire des dispositions protectrices qui ne sont que faiblement respectées.

La loi sur les retraites ouvrières et paysannes, adoptée en 1910, crée un régime obligatoire. Les entreprises obtiennent que les caisses patronales puissent en assurer la gestion. La contrepartie exigée consiste dans l'existence de conseils d'administration paritaires dans les cas où les contributions ouvrières et patronales sont égales. Telle est l'origine du premier dispositif légal créant des institutions paritaires de protection sociale.

A nouveau, l'efficacité est réduite. D'une part, parce que le patronat est majoritaire lorsque sa contribution est plus forte. D'autre part et surtout, parce que c'est lui bien souvent qui désigne les salariés membres des conseils (Pollet, Renard, 1997, p.63-66 ; Sinno, 2000a). Le paritarisme est donc né pour préserver l'autonomie des caisses patronales en échange d'une participation plus ou moins autonome des salariés.

Des mécanismes analogues ont pu être adoptés sans obligation légale dans d'autres caisses patronales soit pour répondre aux critiques des salariés, soit pour renforcer la légitimité des modèles paternalistes.

2.2. Les Assurances sociales

Après la Première Guerre mondiale, la CGT, devenue réformatrice après l'Union sacrée, fait de la création des assurances sociales l'une de ses revendications. Ses choix principaux portent sur le mode de financement, mais ils sont liés à la nature des modes de gestion. D'une part, la CGT récuse la notion de contribution patronale dans la mesure où, à ses yeux, ce n'est pas le patron qui contribue ; il s'agit d'un « prélèvement sur la production » qui ne donne aucun droit au patronat sur la gestion des caisses. D'autre part, la CGT soutient le principe d'une contribution ouvrière : « nous sommes formels dans notre acceptation (de la cotisation ouvrière), comme nous sommes intransigeants pour le droit de gestion que nous réclamons »¹⁸.

De son côté, la CGTU, née en 1921, dénonce les projets officiels d'assurance sociale, « escroquerie aux frais des ouvriers », en se situant dans la tradition du syndicalisme révolutionnaire. Elle rejette le principe d'une cotisation ouvrière et la gestion des caisses par les assurés.

Entre le premier projet de loi en 1921 et les lois de 1928 et 1930, de longs débats entre les gouvernements successifs, la Chambre des Députés et le Sénat, inégalement sensibles aux pressions exercées par les différentes parties concernées, se traduisent par une suite de textes dont les orientations évoluent.

¹⁸ A. Rey, délégué à la propagande de la CGT, *La question des assurances sociales*, 1925, cité par Henri Hatzfeld (Hatzfeld, 1989, p.252).

Trois débats principaux s'entremêlent ; ils portent sur le principe et le champ de l'obligation, sur la source du financement et son niveau, sur le pouvoir de gestion dans les nouveaux organismes créés. Sans entrer dans leur détail (voir principalement Hatzfeld, 1989 ; Richard, Germain, 2016), soulignons que leur impact sur le paritarisme se situe à un double niveau : d'une part, le financement par cotisations des salariés et des employeurs sert à justifier la présence des deux parties au sein des organes de gestion du régime ; d'autre part, en limitant le principe d'obligation à un plafond de salaire, la place est laissée à des organismes de protection complémentaire qui seront le véritable foyer de développement du paritarisme.

a) Quel paritarisme au sein des Assurances sociales ?

En 1921, le premier projet de loi privilégie une gestion du régime par des caisses qui seraient gérées par des organismes autonomes élus¹⁹. Au terme d'une succession de versions, l'hostilité conjuguée du patronat et de la mutualité, conduit à une solution de compromis. Aux caisses existantes (mutuelles ou patronales) peuvent s'ajouter de nouvelles caisses issues d'initiatives diverses entre lesquelles les salariés auront un libre choix. De multiples caisses sont alors créées, y compris des caisses syndicales qui n'auront que peu d'adhérents²⁰.

De leur côté, les caisses patronales peuvent adopter une forme mutualiste. Le principe d'une gestion paritaire des caisses du régime obligatoire est théoriquement imposé. Il s'applique à une multiplicité de caisses de nature hétérogène, pour l'essentiel de forme mutualiste (Sinno, 2000b).

Dans cette genèse complexe, l'attitude du patronat est dualiste comme le montre Henri Hatzfeld. Le petit patronat lutte contre des charges nouvelles. Pour le grand patronat, qui a généralement déjà créé des dispositifs unilatéraux de protection sociale, le coût additionnel est réduit. Pour lui, l'enjeu est ailleurs : « Les assurances sociales ont posé au grand patronat un problème de pouvoir beaucoup plus qu'un problème d'intérêt » ; face aux projets de loi successifs, il poursuit le « même but : assurer la prééminence patronale dans la gestion de l'institution » (Hatzfeld, *op.cit.*, p.164).

La forme paritaire constitue l'argument de lutte d'un côté contre l'étatisme, de l'autre contre la gestion par les assurés (Pollet, Renard, 1997). La solution réside soit dans des contrats avec des sociétés mutualistes, soit dans la création de mutuelles patronales, dans les deux cas contrôlées par le mécanisme des membres honoraires.

Un autre type de dualisme s'observe du côté syndical. La CGT soutient le projet initial de 1921. Par la suite, elle combat les concessions successives, mais donne la priorité à l'adoption d'un texte malgré les reculs. Elle se réjouit donc, en 1928 et 1930, de la reconnaissance de droits nouveaux pour les travailleurs. La CGTU maintient sa dénonciation initiale du projet. Par exemple, lors de son congrès de 1929, elle se prononce : « pour l'institution de véritables assurances sociales, contre le versement ouvrier, la capitalisation, pour la gestion des assurances par les assurés eux-mêmes » (Hatzfeld, *op.cit.*, p.254)²¹.

b) Le paritarisme consacré dans les organismes complémentaires de protection sociale

Si le régime d'Assurances sociales est obligatoire, il est prévu dès l'origine qu'il ne concerne que les travailleurs dont les salaires sont inférieurs à un plafond. Ces derniers sont, de ce fait, considérés comme incapables de prendre en charge un régime de prévoyance individuelle volontaire. La loi de 1936 sur les conventions collectives offre un cadre pour le développement, au bénéfice des « exclus des assurances

¹⁹ Par exemple, les caisses régionales seraient administrées par un conseil de 36 membres, 18 élus par l'assemblée générale des assurés, 9 élus par leurs employeurs et 9 désignés par le gouvernement.

²⁰ 500 000 affiliés contre 6,2 millions en 1930 dans les organismes mutualistes.

²¹ Après la réunification de 1936, la position confédérale promeut la défense et l'amélioration des assurances sociales.

sociales », de régimes complémentaires paritaires hors du champ des mutuelles (Netter, 1977 ; Pollet, Renard, 1995b et 1997).

A partir de 1937, des accords ou conventions collectives de branche sont signés avec les syndicats des ingénieurs et des techniciens ou des « collaborateurs » pour créer des régimes de retraite²². Ils sont gérés paritairement.

Lorsqu'en 1938, le plafond d'accès aux assurances sociales est relevé, une fraction des anciens « exclus » en deviennent bénéficiaires. Pour éviter qu'ils perdent les droits offerts par les régimes complémentaires paritaires, ces derniers, s'ils sont reconnus comme « équivalents » (en termes de prestations), dispensent de l'obligation d'affiliation aux assurances sociales. Ainsi, pour la tranche supérieure du salariat, des régimes paritaires d'origine conventionnelle se substituent aux régimes de forme mutualiste qui assuraient la mise en œuvre de la loi de 1930. Ce sont les syndicats d'ingénieurs et de collaborateurs qui participent à cette étape clé de l'extension du paritarisme ; elle fournira un modèle au mouvement d'après-guerre (*infra*, 2.3.b).

2.3. La création de la Sécurité sociale : démocratie sociale et complément paritaire

La création de la Sécurité sociale en 1945 apparaît comme la victoire d'une forme spécifique de démocratie sociale opposée aux logiques des institutions mutualistes et paritaires héritées de l'histoire. Cependant, dès 1947, le paritarisme retrouve, dans le champ de la protection sociale complémentaire, une place qui s'élargira progressivement. Lorsqu'une forme de paritarisme sera introduite dans la Sécurité sociale en 1967, ce sera par la volonté de l'État et pour satisfaire une demande patronale aux dépens des organisations syndicales.

a) Le régime général : une gestion ouvrière ?

Les conditions de création de la Sécurité sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ont fait l'objet de multiples travaux²³. Issu du programme du Conseil national de la résistance, le projet initial combine deux dimensions fondamentales : en premier lieu, un régime unique devra couvrir tous les risques pour tous les citoyens ; en second lieu, il sera géré par les intéressés.

Un projet aussi radical est rendu possible par le contexte politique et social de l'immédiat après-guerre. Les deux forces qui s'y opposent radicalement sont à l'époque en situation provisoire de faiblesse.

- D'un côté le patronat, qui défend les régimes paritaires développés pendant l'entre-deux guerres est discrédité par son attitude durant la guerre (Ehrmann, 1957). Une partie de ses membres se sont engagés dans la collaboration avec l'ennemi. La plus grande partie de ses dirigeants se sont trouvés à la tête des Comités d'organisation qui régissaient le fonctionnement des branches durant le régime de Vichy.
- D'autre part, la Fédération nationale de la mutualité française a, au départ, donné sa pleine adhésion à la Charte du travail. Plus largement, elle présente l'image d'un mouvement conservateur géré par des notables.

Une opposition plus diffuse émane des différentes catégories de travailleurs indépendants qui, finalement, obtiennent de rester à l'écart de la Sécurité sociale. La gestion de l'institution par les « intéressés » sera confiée non pas aux citoyens, mais aux travailleurs salariés représentés par leurs syndicats. Dans les débats parlementaires, les représentants du gouvernement affirment leur volonté de voir la responsabilité transférée des mutuelles vers les syndicats.

²² Ils couvrent aussi les risques décès et invalidité.

²³ Pour l'ensemble de la période, nous utilisons : Catrice-Lorey, 1997 et 2001 ; Dreyfus, 2001 et 2005 ; Ferkane, 2018 ; Friot, 1997 ; Gibaud, 2001 et 2008 ; Hassenteufel, 1997 ; Pollet, Renard, 1995a, 1995b et 1997 ; Valat, 2024.

Dans un premier temps (ordonnances d'octobre 1945), les salariés se voient attribuer deux tiers des sièges dans les Conseils d'administration des caisses avec une désignation des titulaires par les syndicats. Dans un second temps (loi de mai 1946), leur part est fixée aux trois quarts et les sièges sont répartis en fonction des résultats électoraux. Certains parlent de « démocratie sociale », d'autres de « gestion ouvrière ».

Ces choix font partie d'un projet plus vaste d'association des travailleurs à l'exercice des responsabilités dans les domaines économiques et sociaux exprimés dans le programme du Conseil national de la résistance. Ils n'impliquent aucune référence au paritarisme²⁴. La CGT soutient le projet qui, à ses yeux, consacre un droit ouvrier à gérer la Sécurité sociale. La CFTC est réticente ; elle craint une étatisation du régime alors qu'elle est attachée à l'existence de caisses d'affinité et qu'elle voit dans le paritarisme un mode de coopération avec le patronat conforme à la doctrine sociale de l'Église.

b) Les retraites complémentaires des cadres : le premier socle du paritarisme interprofessionnel

Les ordonnances d'octobre 1945 créent un régime général de Sécurité sociale qui couvre l'ensemble des salariés. Les ingénieurs et collaborateurs, jusqu'alors exclus des Assurances sociales, se mobilisent pour défendre les régimes particuliers dont ils bénéficiaient parfois de longue date et qui s'étaient généralisés après la création des Assurances sociales. On sait que ces luttes ont joué un rôle décisif dans la création d'une nouvelle catégorie sociale, celle des « cadres » (Boltanski, 1982). Ils sont désormais représentés par un syndicat spécifique, la Confédération générale de l'encadrement (CGC), créée en 1944 ; elle regroupe la plupart des organisations préexistantes de collaborateurs et d'ingénieurs et bénéficie d'un fort soutien du CNPF pour la reconnaissance de sa représentativité par les pouvoirs publics.

Après de rudes contestations, un compromis est obtenu sur les bases suivantes (Friot, 1994 et 1997 ; Netter, 1977 ; Pollet, Renard, 1995b et 1997).

- Le principe d'universalité du régime général de Sécurité sociale est confirmé avec toujours la limitation des cotisations à un plafond de salaire.
- Au-delà de ce plafond et dans la limite d'un second plafond (quatre fois plus élevé), un régime général complémentaire de retraites par répartition est créé par une convention collective nationale. Un changement de nature s'opère ainsi par le passage d'une logique de substitution (aux Assurances sociales) à une logique de complémentarité (avec la Sécurité sociale).
- Les taux de cotisation et les droits à prestations sont les mêmes quelles que soient les caisses chargées de la gestion.
- Un organisme paritaire, l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) agréée les caisses gestionnaires, garantit l'unicité du régime, la portabilité des droits en cas de mobilité et la solidarité financière entre les caisses.

La convention collective du 14 mars 1947 est signée par le CNPF et, du côté des syndicats, par la CGT, la CFTC et la CGC²⁵. Si cette solution consacre durablement la place spécifique accordée à la CGC, il faut souligner que la CGT, d'accord sur le principe d'un régime complémentaire, aurait souhaité que ce régime soit légal et non conventionnel et que la gestion en soit confiée au régime général, donc qu'il relève de la logique de « gestion ouvrière » et non du paritarisme. Après la scission intervenue à la CGT, FO se joint à la CFTC et à la CGC pour privilégier l'extension des retraites complémentaires aux autres catégories professionnelles. Pour ces organisations, cette extension offre du « grain à moudre » pour la négociation collective. Elle permet d'échapper à la tutelle de l'État qui s'alourdit sur le régime général et à l'imposition des « charges indues » qui pèsent sur ce dernier.

Au cours des années suivantes, des accords collectifs étendent progressivement le droit à des retraites complémentaires aux autres catégories de salariés. Un accord du 8 décembre 1961 entre le CNPF, la

²⁴ En revanche, la parité est respectée dans les conseils des caisses d'Allocations familiales, finalement séparées de la Sécurité sociale sous la pression conjointe des associations familiales, du patronat et de la CFTC.

²⁵ Pour la CGT et la CFTC, ce sont leurs structures internes regroupant les cadres qui sont signataires.

CFTC et FO impose la généralisation, dans le champ du CNPF, du droit à une retraite complémentaire sur la base d'un taux de cotisation unique²⁶. L'Association des régimes de retraites complémentaires (Arrco) assure pour l'ensemble des salariés les mêmes fonctions que l'Agirc pour les cadres.

Aujourd'hui, les retraites complémentaires apparaissent comme le champ principal du « paritarisme quasiment pur » selon les termes utilisés par le rapport de l'Assemblée nationale (Richard, Germain, 2016, point 1.II.D.1). Les accords ne requièrent qu'un arrêté d'extension et d'élargissement ; il n'a jamais été refusé à ce jour malgré quelques épisodes de tension. Le maintien d'une réelle autonomie est probablement lié au fait que les syndicats signataires ont toujours accepté, dans les accords successifs, les concessions qui garantissaient, au moins provisoirement, l'équilibre financier du régime.

c) Épilogue : « le faux paritarisme »

Les ordonnances du 21 août 1967 transforment la gouvernance de la Sécurité sociale.

En premier lieu, face à la croissance des dépenses, l'État renforce drastiquement son contrôle. Il accélère une évolution qui sera renforcée par des réformes ultérieures, en particulier par le plan Juppé annoncé en novembre 1995 et mis en œuvre en 1996. Une loi de 2004, restreint considérablement l'autonomie des caisses : renforcement du pouvoir des directeurs, conventions d'objectifs et de gestion avec le gouvernement, vote annuel par le Parlement d'une loi de financement de la sécurité sociale...

En second lieu, la perspective originelle de démocratie sociale (gestion par les intéressés) disparaît en 1967 au profit du paritarisme dans les conseils des caisses de l'assurance maladie. La mesure répond à une revendication de longue date du patronat et rencontre la vive opposition des syndicats²⁷. L'affaiblissement de leur poids s'accompagne de la suppression des élections au profit d'une désignation par les organisations représentatives. C'est le gouvernement qui fixe le nombre de sièges qui revient à chacune d'elles. Il ne s'agit donc pas d'un paritarisme produit par la négociation collective, mais d'une formule imposée par l'État à la demande de l'une des parties.

Le retour de la gauche au pouvoir entraîne, en 1982, la réintroduction des élections pour les salariés et l'abandon du paritarisme (avec une proportion 3/5^e-2/5^e en faveur des syndicats). Une nouvelle alternance politique engendre, en 1994, le retour au paritarisme et à la désignation des représentants, solutions non remises en cause depuis lors. Soulignons, de plus, que le paritarisme s'entend en un sens restreint d'égalité du nombre des représentants patronaux et syndicaux dans les conseils. Ces derniers comprennent aussi d'autres membres (mutualité, associations familiales, personnalités qualifiées). Ils ne sont donc pas paritaires au sens strict du terme.

Les mutations successives ont conduit à mettre en question la persistance d'une forme de démocratie sociale dans le fonctionnement de la Sécurité sociale (Bordeloup, 1991 ; Borgetto, 1998 ; Catrice-Lorey, 2021 ; Dufourcq, 1995). Pour les mêmes raisons, elle est souvent citée comme l'exemple typique du « faux paritarisme » au point d'avoir entraîné un bref retrait du Medef (*infra*, 4.1).

²⁶ La généralisation totale est imposée par une loi de 1972 souhaitée par les organisations patronales et syndicales.

²⁷ Si l'opposition persiste dans le cas de la CGT et de la CFDT, FO infléchit ensuite sa position. Elle trouve dans le paritarisme la base d'une coalition durable pour former une majorité avec le patronat jusqu'à ce que la CFDT, après le plan Juppé, la remplace dans cette position. Gilles Pollet et Didier Renard soulignent les flottements dans les attitudes successives de FO : en septembre 1967, FO affirme « n'avoir jamais demandé ni approuvé » le paritarisme ; en 1968, Maurice Derlin, en charge de la protection sociale dans la confédération, écrit que « la gestion paritaire constitue une régression », mais en 1983 son secrétaire général, André Bergeron, affirmera que le CNPF et FO ont « été ensemble à l'origine de cette formule » (citations dans Pollet, Renard, 1997, p77).

3. Deux piliers du paritarisme

La plupart des spécialistes avaient coutume jusqu'en 2018 (*infra* 4.2.2) de retenir trois « piliers » du paritarisme : les retraites complémentaires, l'assurance chômage et la formation professionnelle continue. On y ajoute souvent l'Association pour l'emploi des cadres (Apec). La méthode que nous avons retenue privilégie le repérage des positions syndicales dans les domaines où sont apparues des tensions entre les acteurs concernés sur la conception ou sur les compétences des institutions paritaires. Tel a été le cas pour l'assurance chômage (3.1) et pour la formation professionnelle continue (3.2). Ces tensions ont été de nature différente pour chacune des deux institutions et gérées séparément dans les premières étapes de leur développement comme nous le montrerons d'abord. Elles seront ensuite prises dans le cadre de mises en cause globales du paritarisme par le patronat puis par l'État ; nous en traiterons plus loin (*infra*, 4.1 et 4.2).

En revanche, si l'Agirc-Arrco et l'Apec ont pu être le lieu de quelques désaccords, ils ne portaient pas sur la nature du paritarisme ; leur cas est brièvement évoqué dans les Encadrés 1 et 2.

3.1. L'assurance chômage : le paritarisme sous la pression de l'État

Exclue en 1945 du champ de la Sécurité sociale, la protection contre le risque de chômage est par la suite intégrée dans le cadre des politiques de gestion du marché du travail. En 1958, la médiocrité du dispositif de l'aide publique conduit à la création par la négociation collective d'un régime complémentaire. C'est l'occasion pour les syndicats de s'interroger sur leurs responsabilités dans un domaine qui, dès l'origine, se situe à l'intersection de la politique sociale et de la politique de l'emploi. En 1984, après un quart de siècle d'expérience, une crise du régime conduit à une redéfinition de sa nature qui, contre la volonté des syndicats, passe d'une logique de complémentarité à une logique de dualisme²⁸.

3.1.1. Un régime complémentaire

La conjonction de mutations économiques et d'une rupture politique crée les conditions qui permettent la création, après les retraites complémentaires, d'un second grand pilier du paritarisme dans un domaine de déficience de la politique publique.

a) Le contexte de création

Lors de la création de la Sécurité sociale, le chômage est exclu des risques qu'elle couvre. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, la priorité n'est pas d'indemniser les chômeurs mais de les orienter vers les emplois vacants. Le régime de l'aide publique est réformé en 1951 ; elle demeure dans une logique d'assistance sous conditions de ressources. L'aide est d'un faible montant et ne couvre environ qu'un quart des chômeurs. Régulièrement, les syndicats dénoncent la carence de l'État, mais le ministère des Finances bloque des projets successifs d'élargissement²⁹.

Revenu au pouvoir en juin 1958 comme Président du Conseil, le général de Gaulle mesure l'urgence de trouver une solution alors que les reconversions industrielles s'accélérent, que les prévisions conjoncturelles sont mauvaises et que le gouvernement s'apprête à mettre en œuvre un plan de rigueur pour préparer l'économie française à la première étape d'ouverture du marché commun.

Des discussions entre le patronat et certains syndicats s'étaient ouvertes en avril 1958 mais avaient été suspendues après les événements du mois de mai dans l'attente de connaître la position du nouveau

²⁸ Sur l'histoire du régime d'assurance chômage, l'ouvrage de référence est Daniel, Tuchsirer, 1999. Voir aussi : Daniel 1997 ; Domergue, 2019 ; Freyssinet, 2010a et 2010b ; UNEDIC, 1983 et 1986.

²⁹ Le décret de 1951 qui réforme l'assistance chômage prévoit aussi un régime d'assurance chômage selon un mécanisme qui date de 1905 : l'État subventionne des caisses qui peuvent être syndicales, patronales ou mutualistes. Le très faible succès de cette formule fait qu'il n'en n'est pas question en 1958.

gouvernement. Le 1^{er} août, le général de Gaulle demande aux organisations patronales et syndicales d'aboutir à un accord sur ce sujet avant la fin de l'année faute de quoi une ordonnance serait adoptée au 1^{er} janvier 1959. Cet ultimatum explique la date de signature d'un accord, le 31 décembre 1958, mettant un terme à des négociations difficiles qui s'étaient ouvertes le 1^{er} octobre. La solution retenue consiste dans la création d'un régime paritaire d'indemnisation du chômage conçu comme complémentaire de l'aide publique.

b) Des stratégies syndicales opposées

La perspective d'une nécessaire « gestion sociale » des restructurations pour en faciliter la mise en œuvre explique que le patronat soit d'emblée d'accord sur l'objectif de renforcement de l'indemnisation du chômage. C'est notamment le cas de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), très concernée par les mouvements de restructuration et qui pilote alors la politique sociale du CNPF. De leur côté, les syndicats, fortement demandeurs, sont divisés sur le choix de l'organisme compétent (Daniel, 1997 ; Freyssinet, 2011).

Un accord s'établit entre le patronat et les syndicats « réformistes » (CFTC, CGC, FO) pour rejeter l'intégration de l'assurance chômage dans une Sécurité sociale qu'ils jugent « étatisée » et pour s'inspirer de la logique d'un régime complémentaire paritaire qui a montré son efficacité dans le domaine des retraites (*supra*, 2.3.b). La CGT, majoritaire dans le secteur privé, reste fidèle à son choix initial en faveur de la Sécurité sociale et elle se trouve isolée³⁰.

Du côté des syndicats, l'initiative vient de FO. Depuis la loi de 1950 sur les conventions collectives, elle fait de ces dernières l'outil privilégié d'amélioration de la situation des salariés. Dès 1952, FO demande la création d'une caisse nationale interprofessionnelle d'indemnisation des chômeurs. En 1957, elle relance des discussions sur ce thème avec le CNPF et le ministre du Travail. Les 10 et 11 mai 1958, son Comité confédéral mandate le Bureau pour nouer des contacts avec le patronat afin d'instituer « un système assurant aux travailleurs une garantie contre le risque de chômage » au moyen de « la création d'organismes paritaires interprofessionnels »³¹. FO joue un rôle majeur dans les négociations et André Bergeron deviendra pour de longues années, en alternance avec le représentant du CNPF, le président de l'UNEDIC.

Son ralliement au paritarisme n'était cependant pas évident au départ. En 1958, FO s'affirme fidèle aux choix de la « vieille CGT » et au cours des négociations le Bureau diffuse en interne, sous la signature de Charles Veillon, une circulaire au style quelque peu embarrassé : « (...) notre Confédération a, elle aussi, inscrit dans son programme une évolution du régime de la Sécurité sociale tenant compte de la possibilité d'une assurance chômage. Le problème qui se présente aujourd'hui est de pure opportunité, c'est-à-dire qu'il est tenu compte des possibilités immédiates qui s'offrent pour garantir sans tarder les chômeurs. La méthode que nous suivons est donc incontestablement la plus rapide et la plus sûre »³². Ce n'est qu'après coup qu'André Bergeron donnera une valeur théorique et stratégique à ce choix.

Pour les deux autres confédérations signataires de l'accord, il ne se pose pas de problème de principe à l'égard de l'option en faveur du paritarisme. En ce qui concerne la CFTC³³, dont les dirigeants sont encore imprégnés par la doctrine sociale de l'Église (*supra*, 1.2), la gestion avec le patronat d'institutions librement négociées par des acteurs indépendants constitue une démarche positive. Attachée au principe de subsidiarité, elle réagira contre les interventions unilatérales de l'État, par exemple face à un décret du 12 novembre 1959 qui précise les modalités de contrôle de l'État et les règles de gestion des excédents du régime : « La convention du 31 décembre 1958 a été signée librement et dans la plénitude des responsabilités des signataires. Pour nous, il s'agissait d'une nouvelle conquête ouvrière et aussi,

³⁰ Au-delà des options de principe, il ne faut pas négliger le fait que les élus salariés sont alors majoritaires dans les conseils d'administration des caisses de la Sécurité sociale et que la CGT est majoritaire aux élections pour ces caisses. Dans un régime paritaire la CGT n'aura qu'une voix sur huit.

³¹ FOH, n°650, 21/08/1959.

³² Circulaire D-83, 14/11/1958.

³³ Rappelons qu'elle ne deviendra la CFDT qu'en 1964.

puisqu'il s'agit de partage de gestion entre employeurs et salariés, d'un nouveau pas dans la promotion ouvrière que le gouvernement, s'il est sincère, semble vouloir donner comme garantie, la seule d'ailleurs, de ses préoccupations sociales. Alors pourquoi ces règles de contrôle, de tutelle, tellement étroites qu'elles sentent la méfiance à l'égard des possibilités des gestionnaires ou un désir de mainmise sur le régime contractuel »³⁴. De son côté, la CGC a été, pour les retraites des cadres, à l'origine du premier accord interprofessionnel créant un régime paritaire, elle est donc acquise à cette forme institutionnelle.

C'est la CGT qui manifeste son opposition au paritarisme. Elle a toujours demandé, pour des raisons de principe, que la création d'une assurance chômage s'opère dans le cadre de la Sécurité sociale. Elle a de plus conscience que son influence y serait considérablement plus forte que dans le cadre d'une institution paritaire. Cependant, elle mesure bientôt les risques qu'engendre son absence des négociations ouvertes début octobre ; elle demande, mi-novembre, à y participer. Le CNPF et FO refusent avec l'argument qu'il n'est pas question de reprendre des négociations déjà bien avancées. Si, de ce fait, la CGT n'est pas signataire de l'accord du 31 décembre 1958, elle adhère au régime dès le 9 janvier 1959 pour avoir les moyens d'intervenir dans la gestion paritaire. Elle y participera dès lors activement et, par exemple, s'associera aux autres syndicats pour protester contre les interventions unilatérales de l'État.

* * *

Le régime ainsi créé constitue, avec les retraites complémentaires, la réalisation qui se rapproche le plus du modèle du « paritarisme pur »³⁵ : l'institution est créée par la négociation collective ; un accord interprofessionnel fixe la nature et le niveau des prestations ainsi que les mécanismes de financement et les taux de contribution ; ce sont des instances paritaires qui assurent la mise en œuvre de l'accord et la gestion quotidienne. Les revendications des syndicats sont à l'origine de la négociation fondatrice.

Cependant, même dans ces formes les plus avancées de paritarisme, il n'est pas possible de considérer qu'il s'agit d'un exemple d'une régulation autonome par les acteurs sociaux de certains aspects du rapport salarial. L'État est présent tout au long du processus et son intervention est parfois déterminante.

- D'abord, comme nous l'avons vu, alors que des désaccords majeurs ont subsisté jusqu'au terme de négociations dont le gouvernement avait demandé l'ouverture, l'accord est signé le 31 décembre parce qu'une ordonnance était annoncée pour le 1^{er} janvier en cas d'échec.
- Ensuite, au cours des négociations et en particulier dans la définition des termes du compromis final, le ministère du Travail joue un rôle actif. Les négociateurs ont d'ailleurs requis certains engagements de l'État pour qu'un accord soit possible. Tel a été le cas de la généralisation du champ de l'aide publique à tous les salariés couverts par l'accord afin que le régime soit effectivement complémentaire³⁶.
- Enfin, l'agrément de l'accord fondateur n'a pas été une simple formalité. Le texte de l'accord contient au-delà des prestations chômage, des perspectives d'intervention du régime pour favoriser un reclassement des chômeurs. Le ministère du Travail considère alors que cette fonction relève de sa seule responsabilité. Ainsi, une ordonnance du 7 janvier 1959 précise que l'agrément peut être accordé aux « accords ayant pour objet exclusif le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi et, éventuellement, aux travailleurs en chômage partiel... ». Des discussions tendues se déroulent ensuite entre les signataires de l'accord et le ministère du Travail sur le degré de contrôle exercé par l'État sur le fonctionnement de l'UNEDIC. Ceci explique que l'agrément de l'accord ne soit accordé que le 12 mai 1958.

³⁴ *Syndicalisme CFTC*, n°753, 28/11/1959.

³⁵ On peut y ajouter l'Apec à une échelle plus modeste.

³⁶ Les négociateurs doivent se contenter d'une vague promesse de l'État qui ne sera à peu près complètement tenue que par une ordonnance du 13 juillet 1967.

Ainsi émerge une réalité qui ne sera pas modifiée par la suite, tout en se manifestant selon des modalités et à des degrés variables : même sous ses formes les plus « pures », le paritarisme se joue toujours à trois.

3.1.2. Une rupture : de la complémentarité au dualisme contre la volonté des syndicats

L'enchaînement de deux crises de financement du régime engendre une mutation dans sa nature finalement imposée par le CNPF contre la volonté des syndicats. De régime général complémentaire à l'aide publique, l'assurance chômage devient un régime réservé à certaines catégories de chômeurs, les autres relevant, au mieux, d'un régime d'assistance rebaptisé « solidarité ».

a) Deux crises financières, deux réponses institutionnelles

A partir de 1975, l'émergence, pour la première fois depuis les années 1930, d'un chômage de masse durable, met en péril l'équilibre financier du régime. D'une part, le nombre des bénéficiaires explose sans augmentation du nombre des cotisants. D'autre part, l'UNEDIC est amenée à prendre en charge de nouvelles prestations coûteuses : l'allocation supplémentaire d'attente pour les victimes de licenciements économiques et les garanties de ressources qui financent non plus un revenu pour des chômeurs mais le départ vers l'inactivité. Deux crises financières éclatent en 1978 puis en 1982 ; elles reçoivent des réponses opposées : unification puis dualisation.

En décembre 1978, face à l'ampleur du déficit, les négociations entre patronat et syndicats pour le renouvellement de la convention échouent. Une loi du 16 janvier 1979 crée un régime unique regroupant l'assurance et l'assistance. Sa gestion est confiée à l'UNEDIC. Une règle stable détermine la contribution financière de l'État (approximativement un tiers du budget). La fixation du taux des cotisations et des prestations est renvoyée à la négociation collective. Un accord interprofessionnel est signé à cette fin le 27 mars 1979. Les syndicats portent une appréciation globale plutôt positive sur ces nouvelles règles, soit, pour certains surtout la CGT et la CFDT, parce qu'elles réduisent les inégalités, soit, pour d'autres surtout la CGC et FO, parce qu'elles étendent le champ de la gestion paritaire.

En 1982, un déficit massif réapparaît et à nouveau les négociations échouent en octobre ; le CNPF dénonce la convention. Le gouvernement reprend en main la gestion du régime et adopte par ordonnances, en novembre 1982, des mesures financières restrictives destinées à s'appliquer jusqu'à obtention d'un accord entre organisations patronales et syndicales. Les négociations reprennent en octobre 1983 ; elles aboutissent à un protocole du 10 janvier 1984. Celui-ci entérine, contre la volonté initiale des syndicats, l'exigence patronale d'une dualisation de l'indemnisation du chômage qui n'a pas été remise en cause depuis lors³⁷.

b) La résistance vaincue des syndicats

Les positions des différentes organisations ont été explicitées par leurs dirigeants dans des contributions au numéro spécial précité de la revue *Droit social* (1984).

Dès l'ouverture des négociations, le patronat fait de la coupure entre assurance et assistance et de la limitation du régime paritaire à la seule assurance une condition *sine qua non* d'un accord. A ses yeux, le régime paritaire d'assurance, financé par des cotisations salariales, n'a pour responsabilité que la fourniture d'une garantie de revenu à des travailleurs temporairement privés d'emploi. Ceci signifie implicitement qu'il doit revenir à sa mission originelle : rendre moins conflictuels les licenciements de travailleurs stables. La gestion d'un chômage massif persistant et de populations durablement écartées du marché du travail ou de jeunes primo-demandeurs d'emploi constitue un problème social qui relève de la solidarité nationale, donc de la responsabilité de l'État et d'un financement public.

³⁷ Outre les ouvrages sur l'histoire du régime cités plus haut, voir notamment : Bouillaguet-Bernard, Outin, 1984 ; *Droit social*, 1984.

Au départ, les syndicats, sauf la CGC, s'opposent à la coupure, mais avec des positions différentes :

- La CGT refuse la création de deux catégories de chômeurs qui auraient des droits et des statuts différents ;
- La CFDT préconise des clés de répartition différentes entre cotisations salariales et budget de l'État selon la nature des prestations : assurance, solidarité ou préretraites ;
- FO propose que l'État prenne en charge une partie fixe de l'allocation et que les cotisations couvrent une partie proportionnelle au salaire.

Le protocole d'accord du 10 janvier 1984 constitue un compromis qui entérine la scission exigée par le patronat. La CGT et la CFDT refusent de signer ce protocole et suspendent leur position finale aux résultats de discussions tripartites à venir sur le futur régime dit de solidarité. Celles-ci aboutissent, le 9 février, à un relevé de conclusions tripartite qui est signé par le gouvernement et par toutes les organisations. Sur cette double base, l'ordonnance définissant les conditions de fonctionnement du régime de solidarité est publiée le 16 février tandis qu'est signée, le 24 février, la convention qui renouvelle le régime d'assurance.

Le patronat a pu tirer parti des divergences entre syndicats. FO a été à l'origine du compromis du 10 janvier accepté par le patronat et soutenu par la CFDT et la CGC. FO justifie l'acceptation du compromis au nom de certaines concessions obtenues du patronat sur les prestations et surtout au nom de l'impératif : « sauver le paritarisme »³⁸. De son côté, la CGC obtient une amélioration des droits des cadres sur la base d'une surcotisation³⁹.

La CGT et la CFDT maintiennent leur opposition de principe à la scission des deux régimes, à la diminution des droits et à l'aggravation des inégalités entre les catégories de chômeurs ainsi créées. Cependant, elles signent finalement la convention pour rester présentes dans la gestion du régime d'assurance et pouvoir peser sur les modalités de mise en œuvre de la réforme⁴⁰.

* * *

Le dualisme introduit par la réforme de 1984 engendre un changement de la nature du régime et de la conception du paritarisme. Il implique un principe de séparation entre deux natures de chômage telles que la responsabilité du régime paritaire dans l'indemnisation puisse être limitée à la première catégorie : celle des travailleurs qui ont perdu leur emploi pour une durée limitée. Or, le découpage se révèle arbitraire. Le périmètre de la population couverte par l'assurance est déterminé par les conditions d'éligibilité et les durées d'indemnisation dans les différentes filières. Les fluctuations de la conjoncture du marché du travail engendrent une succession de négociations qui tantôt durcissent les paramètres, tantôt les assouplissent. Ainsi, des chômeurs ayant des caractéristiques identiques relèveront tantôt de l'assurance, tantôt de l'assistance, non pas en fonction de la nature du chômage, mais en fonction de la situation financière du régime et du rapport des forces entre patronat et syndicats qui s'établit pour chaque négociation. Il s'agit d'un dualisme inégalitaire et arbitraire⁴¹ qui exclut les catégories les plus fragiles. Depuis 1984, il n'a pas été remis en question y compris dans les réformes imposées par l'État depuis 2018 (*infra*, 4.2.2.b)⁴².

³⁸ Voir dans *Droit social*, 1984, la contribution de Gilles Houbart ; « Il fallait à tout prix éviter l'étatisation du régime d'assurance chômage et donc maintenir le caractère conventionnel de ce régime » (p.381).

³⁹ Par ailleurs, la CGC était d'entrée d'accord sur le principe de séparation entre un régime d'assurance et un régime de solidarité. Voir dans *Droit social*, 1984, la contribution de Jean-Louis Mandinaud.

⁴⁰ Voir dans *Droit social*, 1984, la présentation des positions de la CGT par André Deluchat et de la CFDT par Pierre Héritier.

⁴¹ Il faut ajouter que le régime d'assistance (dit de « solidarité ») a connu des évolutions restrictives de sorte que certains chômeurs ont basculé de l'assistance vers les revenus minima sociaux (RMI puis RSA) ou vers l'absence de droits.

⁴² Notons que si les deux régimes sont juridiquement distincts, toutes les prestations demeurent versées par l'UNEDIC qui, dans le cadre de la réforme de 1984, modifie ses statuts et son sigle pour devenir l'Unédic.

3.2. La formation professionnelle continue : le paritarisme introduit contre le CNPF

La formation professionnelle continue a souvent été présentée, aux côtés des retraites complémentaires et de l'assurance chômage, comme l'un des piliers du « paritarisme pur ». Si elle l'est effectivement devenue, partiellement, tardivement et provisoirement, il est impossible d'ignorer que le paritarisme n'y a été introduit que sous la pression, la menace, voire la contrainte exercée par l'État face à une longue résistance du CNPF contre les revendications syndicales. Quatre étapes principales peuvent être distinguées dans une évolution toujours conflictuelle : l'adoption des textes fondateurs en 1970 et 1971, l'introduction d'un paritarisme à la marge (1982-1984), la généralisation d'un paritarisme au niveau des branches (1993), la création d'un fonds paritaire interprofessionnel en 2009⁴³.

3.2.1. L'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971

Ces deux textes sont parfois considérés comme fondateurs d'un système paritaire de formation professionnelle continue. En fait, le paritarisme est absent de l'accord et ne constitue qu'une option ouverte par la loi⁴⁴.

a) L'accord : un bond qualitatif, un contenu modeste

Une genèse difficile

Si, en mai 1968, le projet de protocole d'accord de Grenelle inclut, parmi les thèmes à traiter, « la formation et les perfectionnement professionnels », il ne les mentionne que comme un aspect de la négociation à ouvrir sur la sécurité de l'emploi. Les négociateurs de l'accord de 1969 sur la sécurité de l'emploi conviennent de renvoyer ce point à une négociation ultérieure complémentaire. Cette seconde négociation fait apparaître des désaccords profonds entre les organisations syndicales et les organisations patronales, mais aussi des divergences non négligeables au sein des deux camps.

Les syndicats convergent sur certains points : la mobilisation de la formation pour accompagner les restructurations ; la revendication d'un droit à la formation pour tous les salariés ; la responsabilité du service public ; la nécessité d'une réforme du système de formation initiale pour réduire les inégalités de sorte que la formation continue ne soit pas réduite à une fonction de correction tardive et partielle. Au-delà, les priorités sont différentes (Brucy, 2001a).

La CGT demande le développement des moyens dont disposent les salariés pour maîtriser et transformer leur travail, pour acquérir des formations reconnues et rémunérées (classifications), pour garantir des carrières professionnelles (Brucy, 2001b). La stabilité du lien avec l'entreprise est essentielle sans exclure les possibilités de mobilités volontaires.

La CFDT donne la priorité à l'épanouissement du travailleur dans toutes les dimensions de sa vie professionnelle, culturelle, sociale et civique (Isambert-Jamati, 1998). Elle privilégie l'autonomie des choix personnels et l'exercice collectif d'un pouvoir de contrôle sur le plan de formation de l'entreprise.

De son côté, FO voit dans la formation un nouveau champ pour le développement de la négociation collective de branche (Brucy, Tanguy, 2011). Toutefois, la nécessité d'une part, d'organiser une solidarité interprofessionnelle, d'autre part, d'obtenir une contribution financière de l'État la conduit à préconiser la création d'une institution tripartite, le « Fonds national d'assurance formation ».

Aucune des trois confédérations ne se réfère au paritarisme.

⁴³ Au sein d'une très abondante bibliographie, nous nous référons notamment à quelques textes qui présentent un panorama d'ensemble de l'histoire des négociations interprofessionnelles sur la formation continue : Brucy *et al.*, 2007 ; Dubar, 2015 ; *Formation Emploi*, 1991 ; Freyssinet, 2010a (chap. 4, 6 et 7) ; Guilloux, 1993 ; Luttringer, 1986) ainsi que les numéros spéciaux de *Droit Social* consacrés à chacun des accords interprofessionnels.

⁴⁴ Outre les ouvrages cités ci-avant : Lescure, 2004 ; Vincent, 1997a et 1997b.

Du côté patronal, un changement d'orientation s'est affirmé dans la période antérieure. La formation, souvent réduite à une composante des politiques paternalistes de promotion sociale, ou limitée à la formation professionnelle initiale dans les centres d'apprentissage d'entreprise, est progressivement traitée, surtout par les grandes entreprises, comme un investissement immatériel, facteur de productivité et de compétitivité. Or, le domaine de l'investissement relève du seul pouvoir de gestion du chef d'entreprise. Ses décisions relèvent du calcul microéconomique, ce qui exclut toute perspective de création d'une obligation de financement née de la négociation collective. Telle est la position inébranlable du CNPF.

Cependant, les PME sont mal outillées pour maîtriser de telles politiques et ne peuvent les mettre en œuvre que grâce à une aide technique et à un financement mutualisé. La CGPME, qui ne peut échapper au leadership du CNPF lors des négociations, devra trouver hors de l'accord des solutions qui correspondent aux besoins de ses membres.

Un compromis limité

L'accord du 9 juillet 1970 représente une avancée de principe essentielle en ce que, pour la première fois, il fait entrer la formation professionnelle dans le champ de compétence de la négociation interprofessionnelle. Il amorce ainsi une dynamique qui nourrira de nombreux accords ultérieurs et stimulera les négociations de branche et d'entreprise. En revanche, compte tenu des positions de principe des différents acteurs, il n'aboutit qu'à des résultats concrets réduits.

- Les travailleurs victimes de licenciements collectifs peuvent obtenir des autorisations d'absence pour formation. Un maintien de la rémunération est prévu, par l'entreprise puis éventuellement par l'UNEDIC, pour une durée maximum d'un an.
- Sous des conditions restrictives, les salariés d'une entreprise peuvent demander une autorisation d'absence pour formation. Les possibilités de financement sont différentes selon la nature des formations.
- Le préambule de l'accord rappelle qu'en application du Code du travail, auquel il n'ajoute rien, les Comités d'entreprise « sont obligatoirement consultés sur les problèmes généraux relatifs à la formation et au perfectionnement professionnels ».
- Les Commissions paritaires de l'emploi, créées par l'ANI du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, sont chargées de l'agrément des formations pour un éventuel financement tandis qu'un Comité paritaire pour la formation et le perfectionnement est créé pour assurer le suivi de l'accord. Ce sont les seules références au paritarisme dans le texte de l'accord.

Ainsi, paradoxalement si l'on se réfère à certaines histoires reconstruites *ex post*, le paritarisme est quasi-absent de l'accord fondateur.

b) La loi : bien plus qu'une transcription de l'accord

Le champ de la loi est plus large que celui de l'accord puisqu'elle définit un cadre insérant la formation professionnelle continue au sein de l'éducation permanente⁴⁵. En référence à l'ANI, l'apport majeur de la loi est de créer une obligation de dépense pour les entreprises d'au moins dix salariés. Fixé à 0,8 % de la masse salariale en 1972, le pourcentage minimum devait passer à 2 % en 1976, disposition qui n'a pas été respectée. La loi précise que cette obligation peut être remplie par un versement à un Fonds d'assurance formation (FAF) paritaire, institution ignorée dans l'accord⁴⁶.

Dans les faits, sauf l'exception notable de la CGPME et d'une branche comme celle du bâtiment-travaux publics, les entreprises suivront les consignes du CNPF et refuseront les FAF. A leur place seront créés

⁴⁵ Voir notamment : Delors, 1976 ; Lescure, 2004 ; Vincent, 1997a et 1997b.

⁴⁶ Les Fonds d'assurance formation ont été créés par une loi du 31 décembre 1968. Elle prévoyait leur mise en place par des conventions passées entre employeurs et salariés. Ces conventions, sur le modèle de l'assurance chômage, définiraient leurs cotisations respectives.

des organismes de mutualisation des fonds de la formation à gestion purement patronale, les Associations de formation (ASFO)⁴⁷.

Ainsi, rien ne permet de voir dans les textes de 1970 et 1971, malgré l'ouverture sur les FAF offerte par la loi, l'origine d'un paritarisme dans la mise en œuvre de la formation professionnelle continue. Les étapes ultérieures confirment l'hostilité initiale du CNPF : longtemps, le paritarisme n'apparaît et ne se développe que sous la pression ou la contrainte exercée par l'État.

3.2.2 Un paritarisme interprofessionnel à la marge (1982-1984)

Les résultats des élections de 1981 transforment initialement le contexte des relations professionnelles et le rapport des forces. Dans le cas de la formation professionnelle s'ajoute un aspect spécifique : l'un des quatre membres communistes du gouvernement d'union de la gauche, Marcel Rigout, est ministre de la Formation professionnelle. Dès le mois d'octobre 1981, un rapport présente un diagnostic global pour la préparation d'une loi. La négociation interprofessionnelle prend alors une fonction particulière. Le patronat et certains syndicats, qui redoutent une connivence entre le ministre et la CGT, voient dans l'accord un moyen de peser sur la législation en préparation. Les tactiques des acteurs dans les négociations sont sensibles à ce contexte. Le CNPF affirme qu'un accord majoritaire obligerait le ministère à modifier certaines dispositions législatives envisagées. Pour obtenir ce résultat, il doit accepter des concessions sur les droits reconnus aux syndicats dans la gestion du système. Elles prennent la forme d'une introduction du paritarisme sur les marges en préservant le pouvoir de l'employeur sur le plan de formation de l'entreprise.

La loi annoncée en 1981 est repoussée du fait de l'ouverture des négociations. Deux accords sont signés en 1982 et 1983. La loi n'est votée qu'en février 1984, quatre mois avant le départ des ministres communistes du gouvernement : elle adopte une transposition des accords qui est loin d'une simple transcription. Nous ne traitons ici que des aspects qui concernent la création d'instances paritaires⁴⁸.

a) L'avenant du 21 septembre 1982 sur le congé individuel de formation

En dehors d'améliorations de détail sur divers aspects de la formation professionnelle continue (d'où sa qualification de simple avenant à l'accord précédent), l'accord n'est novateur que par la création d'un financement spécifique du Congé individuel de formation dont la gestion est assurée par des organismes paritaires. Les employeurs versent désormais 0,10 % de leur masse salariale (pourcentage inclus dans leur contribution obligatoire) à des organismes spécialisés, les « Organismes paritaires de gestion du congé individuel de formation » (Opacif).

Les FAF existants sont collecteurs de plein droit⁴⁹. En leur absence, des organismes spécialement créés doivent être agréés par une instance paritaire de coordination, le « Comité paritaire du congé individuel de formation » (Copacif). Ainsi apparaît, douze ans après l'accord fondateur, un réseau national d'institutions paritaires chargées de gérer une fraction (un dixième) de la contribution obligatoire des entreprises, elle-même issue d'une obligation législative.

Si limité soit-il, le progrès est net et toutes les organisations syndicales signent l'avenant tout en soulignant plus ou moins fortement ses limites. La CGT exprime initialement une hostilité de principe à l'égard du financement mutualisé. A ses yeux, ce mécanisme consolide la coupure entre le plan de formation et le congé, marginalisant ainsi le congé par rapport aux perspectives de développement des qualifications dans l'entreprise. Finalement, la CGT signe l'avenant parce qu'il contient « des avancées limitées et pas de recul » et dans l'attente « de prolongements et de progrès au plan législatif »⁵⁰.

⁴⁷ Cependant, pour être agréées comme collecteurs, les ASFO introduisent une « petite dose de paritarisme » (dixit Jean-Marie Luttringer) au sein de leur « Conseil de perfectionnement ».

⁴⁸ Pour une présentation d'ensemble, Luttringer, 1984.

⁴⁹ Il s'agit de la première reconnaissance dans un accord interprofessionnel de l'existence des FAF créés par une loi de 1968.

⁵⁰ Guy Caburol, « FPC : l'accord du 21 septembre 1982 », *Le Peuple*, n°1141, 1982.

L'appréciation est différente pour FO et pour la CFDT⁵¹. Les deux organisations sont favorables à la mutualisation du financement du congé. Elles y voient l'aspect le plus positif de l'accord. Elles ne cachent pas l'aspect marginal des autres modifications qu'il introduit, par exemple, l'obligation d'un Conseil de perfectionnement paritaire dans les ASFO.

b) L'annexe du 26 octobre 1983 sur l'insertion des jeunes

Ce second accord a une double importance.

En premier lieu, il élargit la négociation interprofessionnelle à la première formation des jeunes alors que les textes antérieurs ne concernaient que les salariés déjà en emploi. L'accord crée trois filières de formation en alternance : contrats de qualification, contrat d'adaptation et stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)⁵².

En second lieu, l'accord crée un deuxième réseau d'organismes paritaires ou teintés de paritarisme (les OMA ou « Organismes mutualisateurs agréés »). En effet, un autre objectif des négociateurs était de récupérer d'une part, le prélèvement de 0,2 % sur l'obligation patronale instauré en 1977 par le gouvernement de Raymond Barre pour financer le Pacte pour l'emploi des jeunes, d'autre part, la cotisation complémentaire de 0,1 % de la taxe d'apprentissage qui s'y était ajoutée en 1980.

L'accord introduit deux nouvelles modalités de respect de ces obligations par les entreprises. Soit, elles financent des formations en alternance qu'elles organisent. Soit elles versent leur contribution à un organisme mutualisateur agréé. Dans ce second cas, les signataires conviennent de ne pas créer de nouveaux organismes collecteurs. L'agrément est réservé aux FAF et aux ASFO mais, pour ces dernières seulement si elles adoptent un mode de gestion paritaire pour cette partie de leur activité. Une seconde fraction de l'obligation financière des employeurs est ainsi susceptible d'entrer dans la sphère de la gestion mutualisée paritaire.

c) La loi du 24 janvier 1984 : un processus conflictuel

La loi ne reprend que partiellement les dispositions des deux accords et ouvre un conflit sur les dispositifs jeunes.

Le mécanisme de l'accord sur le congé individuel de formation est respecté sous cette réserve importante que la loi ne reconnaît pas au Copacif le pouvoir d'agrément des organismes collecteurs. L'État se réserve cette compétence. Dans la pratique, cependant, il entérinera ultérieurement les choix du Copacif.

En revanche, les discordances sont fortes sur les formations en alternance. Les désaccords portent sur les tranches d'âge auxquelles s'appliquent les trois dispositifs et, surtout, sur les statuts juridiques des titulaires de contrats d'adaptation et de SIVP. Par ailleurs, la loi reste muette sur un objectif majeur de l'annexe : l'imputation des dépenses d'insertion des jeunes sur les prélèvements de 0,2 % et de 0,1 % instaurés précédemment au bénéfice de l'État.

Une longue partie de bras de fer s'ouvre entre les signataires de l'accord et le gouvernement. Le CNPF menace de dénoncer l'accord à ses yeux rendu caduc par la loi. Les signataires demandent à rencontrer le Premier ministre et doivent attendre le 7 juin 1984. Ils obtiennent alors satisfaction grâce à des mesures qui ne seront adoptées qu'après le départ des ministres communistes. Les décrets d'application donnent une base juridique aux trois dispositifs d'insertion. La possibilité d'imputation des dépenses est reconnue par la loi de finances pour 1985 votée en décembre 1984.

* * *

⁵¹ Antoine Faesch, « FPC ; un rôle déterminant », *FOH*, n°1721, 1982) et CFDT : « Mise au point d'un texte utile », *Syndicalisme*, n°1929, 1982.

⁵² La création des SIVP qui ne sont pas des contrats de travail mais incluent un part de travail productif rémunéré (faiblement) est la cause principale de refus de signature de l'annexe par la CGT. De leur côté, les organisations signataires acceptent la nécessité de proposer des trajectoires d'accès à l'emploi qui tiennent compte de la situation de départ des jeunes les plus en difficulté

Ainsi, pour la première fois, des organismes paritaires nationaux sont créés dans le domaine de la formation professionnelle, mais à l'écart du plan de formation de l'entreprise qui demeure soumis au pouvoir de gestion de l'employeur. Deux fractions de l'obligation financière (0,1% obligatoirement et éventuellement 0,2 % sur décision de l'employeur) sont collectées par des organismes paritaires ou gérées paritairement au sein d'organismes patronaux.

C'est la menace introduite par le projet de loi préparé par le gouvernement qui a conduit le CNPF à accepter ces concessions. Les textes ont obtenu l'adhésion, plus ou moins explicite ou réticente, des organisations syndicales signataires.

3.2.3. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 et la création des OPCA

Après les tensions enregistrées au cours de la période 1982-1984, l'année 1991 voit le retour à la procédure originelle de la loi négociée. Un accord signé par les trois organisations patronales et quatre confédérations syndicales, à l'exception de la CGT, est globalement repris par la loi. Cet accord institue, notamment, un « Comité paritaire national pour la formation professionnelle » qui a pour fonction d'être un lieu d'orientation et de coordination pour l'ensemble des organismes paritaires existants. Il n'a pas de pouvoirs de décision mais marque une volonté de concertation paritaire globale à l'échelle interprofessionnelle.

L'accalmie est de brève durée. Après la victoire de la droite aux élections législatives, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 « relative au travail, à l'emploi et à la formation » est un fourre-tout hétérogène qui contient, entre autres, de nombreuses dispositions concernant la formation professionnelle continue. Nous n'examinerons que celles qui concernent le paritarisme (voir le détail dans Luttringer, 1994).

Pour la première fois et contrairement à la demande des organisations patronales et syndicales, la loi est adoptée sans négociation interprofessionnelle préalable. Selon un enchaînement inverse, elle invite à des négociations sur les modalités de mise en œuvre de certaines de ses dispositions. En tant que de besoin des décrets ultérieurs valideront ces accords. Telle est la procédure retenue en matière de paritarisme. La loi ouvre une nouvelle étape dans la définition de ses règles et de son champ : ils sont d'abord imposés dans leurs principes par une décision unilatérale du législateur, puis pourront être habilement « repensés » et validés sous l'initiative du patronat (Luttringer, 1995 ; Tarby, 1995).

a) La loi : des OPCA paritaires

Les ANI successifs ont engendré une prolifération hétérogène d'organismes mutualisateurs des financements obligatoires ou optionnels, que ce soit au titre du plan de formation des entreprises, du congé individuel de formation ou des formations en alternance. La loi supprime au 31 décembre 1995 les agréments de tous les organismes existants. A leur place, elle impose un modèle unique, celui des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), créés par accord collectif et agréés par l'État.

- La formule prioritaire est celle des OPCA nationaux de branche qui doivent atteindre une dimension financière minimum.
- Les entreprises non-couvertes par un OPCA de branche relèvent d'OPCA interprofessionnels régionaux ou interrégionaux.
- Le Fongecif (Fonds de gestion des congés individuels de formation) reste compétent pour le congé individuel de formation.

La loi impose deux principes généraux : la structure paritaire des organismes, la séparation entre les organismes collecteurs et distributeurs de financement et les organismes de formation. Une des conséquences en est l'impossibilité d'agrément des ASFO patronales en tant qu'organismes collecteurs.

b) La mise en œuvre : paritarisme de gestion ou paritarisme d'orientation ?

Invitées à négocier la mise en œuvre de la réforme, les organisations patronales et syndicales signent un avenant le 5 juillet 1994 ; son contenu est validé pour l'essentiel par un décret du 28 octobre suivant. A l'instigation de l'UIMM, le patronat obtient l'introduction dans ces textes d'une innovation majeure : la possibilité est ouverte aux organismes paritaires de déléguer la mise en œuvre des missions qui « nécessitent une relation directe avec l'entreprise » à des organismes « relevant de ou des organisations professionnelles signataires de l'accord ». Concrètement, cela signifie le sauvetage des ASFO qui vont pouvoir bénéficier de ces délégations. Dans le vocabulaire du paritarisme apparaît avec une terminologie nouvelle : la distinction entre « le paritarisme d'orientation et de contrôle » et « le paritarisme de gestion ». Les syndicats signataires semblent s'être ralliés ou résignés à cette nouvelle dichotomie qui les confine dans la première modalité, peut-être parce qu'ils manquaient des disponibilités et des compétences militantes suffisantes pour prendre en charge complètement la gestion des nouveaux OPCA (Brochier, Mériaux, 1997 ; Mériaux, 1997).

* * *

La loi quinquennale de 1993 a donc un impact ambigu sur le paritarisme dans la formation professionnelle continue. D'une part, la loi impose la généralisation du paritarisme à tous les organismes collecteurs et redistributeurs des contributions obligatoires ou volontaires des entreprises. D'autre part, sa mise en œuvre engendre un nouveau mécanisme de délégation de missions qui légitime le transfert de la gestion à des organismes patronaux.

3.2.4 L'ANI de 2009 : une mutualisation de ressources au niveau interprofessionnel

Après l'échec, en 2001, des négociations sur la formation professionnelle dans le cadre de la « refondation sociale » (*infra*, 4.1.3.a), l'ANI du 30 septembre 2003, qui relance la procédure de la « loi négociée », ne contient pas d'innovation notable en ce qui concerne les modalités du paritarisme. Tel n'est pas le cas de l'ANI du 7 janvier 2009⁵³ qui, signé sous une forte pression de l'État, crée un nouveau dispositif paritaire de grande ampleur.

a) Une négociation contrainte

Si l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail programme des négociations complémentaires, il n'y inclut pas la formation professionnelle. La négociation sur ce thème ne s'ouvre que sous la pression des pouvoirs publics. Dès le 18 septembre 2007, le Président de la République affirmait que « notre système de formation professionnelle (...) est à bout de souffle » et annonçait que le gouvernement allait engager une réforme « au cours des toutes prochaines semaines »⁵⁴. Le 17 juin 2008, le secrétaire d'État en charge de l'emploi, Laurent Wauquiez, évoque la possibilité d'une loi-cadre préalable à la négociation. Précisant ultérieurement les cinq objectifs de ce texte, il se borne à souhaiter que le projet « puisse s'appuyer sur un accord des partenaires sociaux »⁵⁵.

Dans ce contexte, les trois organisations patronales et les cinq organisations syndicales signent un accord le 7 janvier 2009. A l'époque, les observateurs soulignent que cette rare unanimité traduit la volonté des signataires de préserver le paritarisme en fournissant aux exigences du gouvernement une réponse acceptable.

⁵³ Ultérieurement intégré dans l'ANI du 5 octobre 2009.

⁵⁴ Discours au 40^e anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale.

⁵⁵ *Les Échos*, 19/12/2008.

b) Un nouveau dispositif paritaire

L'une des critiques majeures, nourries à l'époque par de nombreux travaux de recherche et rapports de commissions, porte sur le caractère amplificateur d'inégalités du système de formation professionnelle continue. Il favorise les travailleurs qualifiés titulaires d'emplois stables au détriment des catégories les moins qualifiées, les plus précaires et les plus éloignées du marché du travail. Les pouvoirs publics demandent « d'utiliser les fonds de manière plus juste », en particulier au bénéfice des demandeurs d'emploi et des jeunes. Les négociateurs y voient la volonté du gouvernement de récupérer des fonds paritaires pour financer des politiques qui, à leurs yeux, relèvent de la responsabilité de l'État. Cependant, ils ne peuvent ignorer cette critique largement diffusée et cette ferme injonction.

La réponse réside dans la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)⁵⁶. Le Fonds est chargé de la réalisation d'objectifs ambitieux fixés par l'accord : accroître de 500 000 annuellement (soit un doublement) le nombre des salariés les moins qualifiés recevant une formation et de 200 000 pour les demandeurs d'emploi (soit une augmentation d'un tiers). Ses ressources proviennent d'une fraction des contributions obligatoires des entreprises. Le pourcentage est fixé chaque année par l'instance de pilotage global du système, le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNPF) qui est chargé de fixer les orientations du Fonds⁵⁷.

Ainsi les signataires proposent un compromis qui sera accepté par le gouvernement : ils apportent une importante contribution financière à la politique de formation des jeunes et des demandeurs d'emploi sous réserve de conserver la maîtrise du volume et de l'affectation des ressources qu'ils y consacrent. Les syndicats approuvent tous la création d'un Fonds qui fonctionne au bénéfice de catégories défavorisées et qui respecte la logique paritaire.

* * *

Jean-Marie Luttringer a souvent souligné ce qui fait la double spécificité de la formation professionnelle continue relativement aux autres domaines du « paritarisme réel » : assurance chômage, retraites... (Voir, par exemple, Luttringer 2008 et 2010).

D'une part, alors que ces derniers se situent dans la sphère du hors travail, la formation est constitutive de la qualité du travail. Ainsi le CNPF, dominé par le grand patronat, est, à la différence de la CGPME, radicalement hostile à la création de dispositifs paritaires qui seraient compétents sur le plan de formation de l'entreprise, domaine qui relève à ses yeux de l'investissement immatériel, donc du seul pouvoir de gestion du chef d'entreprise.

D'autre part, la formation n'est pas financée par des cotisations qui seraient les objets d'une négociation interprofessionnelle, mais par des contributions de nature fiscale versées par les entreprises et décidées par l'État. De ce fait, l'intervention de ce dernier va bien au-delà d'un agrément des accords ou d'une transposition législative de leurs dispositions. Il exerce un droit de contrôle sur l'usage des ressources.

Retracer les principales étapes de l'évolution du paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle continue conduit à mettre en question une légende dorée qui en fait un lieu d'excellence d'un « paritarisme réel » fondé sur un accord durable entre « partenaires sociaux ». Le paritarisme ne s'implante que de manière partielle, d'abord à la marge, et seulement sous la pression ou la contrainte de l'État. Au départ, les syndicats ne sont pas demandeurs de paritarisme⁵⁸, mais de droits d'intervention des représentants des travailleurs, principalement par la négociation collective ou au moyen d'un renforcement des droits des Comités d'entreprise. Par la suite, ils trouvent dans les dispositifs paritaires, qui apparaissent successivement, une source de pouvoir, mais seulement dans les domaines qui échappent au plan de formation de l'entreprise.

⁵⁶ Formellement, l'opération se réalise par transformation d'un dispositif existant, le Fonds unique de péréquation (FUP), qui avait une simple fonction d'opérer des péréquations financières entre les OPCA et les Opacif.

⁵⁷ Le CPNPF a été créé par l'ANI de 1991 en tant qu'organe permanent de coordination réunissant les organisations patronales et syndicales.

⁵⁸ Même FO, le syndicat le plus promoteur du paritarisme, envisage au départ un dispositif tripartite.

Quelles qu'en soient les causes, il est indiscutable qu'entre 1970 et la décennie 2000, les dispositifs paritaires prennent un poids croissant, quoique toujours minoritaire, dans la mise en œuvre de la formation professionnelle continue. C'est en 2018 que cette dynamique est inversée à nouveau, toujours comme conséquence de l'intervention de l'État (*infra*, 4.2.2.a).

Encadré 1. Agirc-Arrco

Si l'Agirc (Association générale des institutions de retraite des cadres) est créée en 1947 à la suite d'une offensive conjointe de la CGC et du CNPF contre l'intégration des cadres dans le régime général de Sécurité sociale (*supra*, 2.3.b), le compromis trouvé à l'époque en a fait un régime complémentaire qui n'a pas été remis en question depuis lors. Au contraire, il sert de modèle pour l'édification parallèle d'un régime général de retraite complémentaire du secteur privé qui est généralisé en 1961 : l'Arrco (Association des régimes de retraite complémentaire).

Le renouvellement périodique des conventions ne se réalise certes pas sans conflits, mais ils portent essentiellement sur des arbitrages entre l'évolution des cotisations et des prestations pour maintenir l'équilibre financier soumis à la pression des changements de composition démographique et des paramètres du régime général de retraites (Richard, Germain, 2016).

Les principes du paritarisme ne sont mis en question ni par des gestionnaires qui sont fiers de l'efficacité du régime, ni par l'État qui prend un arrêté d'extension et d'élargissement des accords successifs après un contrôle de légalité et non d'opportunité⁵⁹. Seules deux sources de tension, de nature différente, ont émergé de manière provisoire.

En premier lieu, sur la structure des institutions paritaires, la coexistence de deux régimes séparés, l'un réservé aux cadres⁶⁰, l'autre ouvert à tous les salariés a engendré des difficultés croissantes qui se sont heurtées aux résistances d'institutions jalouses de leur autonomie. Des compromis ont été trouvés pour assurer une évolution progressive dans le sens de leur intégration maintenant réalisée qui se traduit par l'emploi du sigle Agirc-Arrco.

Un deuxième conflit, cette fois-ci avec l'État, mérite d'être signalé lorsqu'en 2023 le ministre du Travail Olivier Dussopt, suivi par certains de ses collègues, exprime publiquement un désaccord sur le fond avec le contenu d'un accord. (*infra*, 4.2.2.c). L'accord du 4 octobre 2023 est négocié sous une forte pression du gouvernement, qui souhaite notamment opérer au titre de la « solidarité » un prélèvement sur les excédents du régime. La menace contribue à expliquer que l'accord soit signé, fait rare dans ce domaine, par toutes les organisations syndicales qui sont soucieuses de défendre l'autonomie du régime. La vigueur des réactions conduit la Première Ministre à rapidement renoncer à une éventuelle ponction et à renvoyer des mesures complémentaires à de futures discussions. Ce bref mais vif conflit peut être interprété comme un coup de semonce porté à l'autonomie de ce bastion du paritarisme (Freyssinet, 2023b). Il s'agit en effet de la première intervention ouverte et hostile de plusieurs membres du gouvernement dans l'histoire des négociations sur les retraites complémentaires.

⁵⁹ Ce qui n'exclut pas, comme dans de nombreux autres domaines, des interventions plus ou moins pressantes dans le cours des négociations.

⁶⁰ En fait aux salariés payés au-dessus du plafond de la Sécurité sociale.

Encadré 2. L'Apec

L'Apec (Association pour l'emploi des cadres) naît le 18 novembre 1966 d'un accord interprofessionnel signé entre le CNPF, la CGC et les confédérations alors dites « ouvrières » représentées par leurs unions de cadres⁶¹. Après l'Agirc, elle donne une deuxième base institutionnelle à la construction de l'identité professionnelle et sociale des cadres. L'Apec élargit progressivement la gamme de ses interventions à diverses fonctions qui contribuent à la régulation du marché du travail des cadres (ainsi que des jeunes diplômés ayant vocation à devenir des cadres) : recueil et diffusion des offres d'emploi, mises en relation, information et orientation, envois en formation, études sur le marché du travail des cadres... (*Courrier Cadres*, 1996).

Ce développement se poursuit d'un commun accord sans que l'adhésion au paritarisme ne fasse jamais l'objet d'une remise en question. Un seul litige entre organisations patronales et syndicales peut être signalé ; il a porté sur le champ des activités relevant de la compétence d'une instance paritaire (Freyssinet. 2012, p.17-19).

L'irruption des règles de concurrence de l'Union européenne dans le domaine des services ne touche pas les activités de service public (ou services d'intérêt économique général dans le vocabulaire communautaire) dès lors qu'elles reposent sur un financement obligatoire. En revanche, elles sont impératives pour les activités marchandes telles que les prestations payantes offertes par l'Apec. A l'ouverture des négociations, en décembre 2010, l'opposition est tranchée entre les syndicats qui veulent conserver les activités marchandes au sein de l'Apec et le patronat qui propose de réduire l'Apec à ses activités de service public financées par cotisations. Une expertise juridique confirme la possibilité du maintien des activités concurrentielles au sein de l'Apec dès lors qu'une comptabilité analytique permet de contrôler l'étanchéité financière entre les deux types d'activités et la non-utilisation des cotisations pour financer des activités concurrentielles. Après plusieurs mois de blocage, le patronat accepte la solution. Cette concession majeure permet une signature unanime de l'accord du 11 juillet 2011⁶².

Voir aussi plus loin : L'APEC et l'innovation décentralisée (*infra*, 5.1.b).

⁶¹ Elle prend la suite d'une association du même nom créée en 1954 par des dirigeants de la CGC et du CNPF et qui s'occupait principalement de l'écoute et de l'assistance aux cadres âgés rencontrant des problèmes d'emploi.

⁶² Du côté patronal, la CGPME et l'UPA se joignent au Medef alors que le CNPF était seul signataire de l'accord fondateur de 1966 jusqu'alors inchangé.

4. Deux conflits majeurs sur l'existence du paritarisme

Tout au long de l'histoire des différentes institutions paritaires de nombreuses périodes de tensions ou de conflits ont marqué, comme nous l'avons vu, la définition de leur rôle, de leur champ de compétence ou de leur degré d'autonomie. Mais, à deux reprises seulement, c'est l'ensemble de l'édifice paritaire qui a été mis en cause. Une première fois, à l'initiative du patronat après des débats internes en son sein au cours de la décennie 1990, lorsque le Medef menace en janvier 2000 de se retirer de toutes les institutions paritaires interprofessionnelles (4.1). Une seconde fois, après une montée des critiques contre le paritarisme lorsque l'État entreprend, après l'élection d'Emmanuel Macron, de lamener les marges d'autonomie des acteurs sociaux dans les négociations interprofessionnelles concernant les institutions paritaires ou de réduire les compétences gestionnaires de ces dernières (4.2).

4.1. Le Medef menace le paritarisme

Au cours des années 1990, un débat se développe au sein des organisations patronales quant à la pertinence d'une poursuite des expériences paritaires ; les conclusions tendent généralement à la nécessité de sa modernisation plutôt qu'à son abandon. Cependant, à la fin de 1999, un durcissement s'opère non pas en conséquence de désaccords avec les syndicats mais dans le cadre d'un conflit avec le gouvernement de Lionel Jospin ; le Medef menace de se retirer de la totalité des institutions paritaires (4.1.1). Si les syndicats réagissent de manière unanime à cette menace radicale, elle les conduit aussi à préciser leurs conceptions de la nature du paritarisme (4.1.2). Dans ce contexte, le patronat propose aux syndicats des négociations sur la « refondation sociale » qu'il présente comme la condition de survie du paritarisme. Étalées sur les années 2000 et 2001, ces négociations ne donnent que de médiocres résultats ; ils sont cependant suffisants pour que le Medef abandonne ses menaces initiales (4.1.3).

4.1.1. Le durcissement des positions patronales

Historiquement promoteur des premières expériences partielles de paritarisme, puis participant actif à la création des grands organismes paritaires interprofessionnels après la Seconde Guerre mondiale (Agirc, puis Arrco, UNEDIC-ASSEDIC, Apec...), le patronat commence à s'interroger au cours des années 1990 sur la pertinence du recours au paritarisme (Adam, 1995). En 1999, la position du Medef se durcit et se traduit par une menace de départ de toutes les institutions paritaires

a) Un débat au sein du patronat : avantages et inconvénients du paritarisme

Nous présentons ce débat à partir de trois textes assez représentatifs des différentes positions en présence ; ils proposent des synthèses dans une problématique « avantages/inconvénients » ou « coûts/bénéfices. Le débat le plus approfondi est mené au sein de l'Institut de l'entreprise principalement par des dirigeants du CNPF ; un éclairage différent est proposé par le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD) ; plus tard, Denis Kessler énonce une formulation théorique de ce qui sera la doctrine du Medef.

Pour une clarification des responsabilités

Au cours de l'année 1994, un groupe de travail sur le paritarisme est mis en place au sein de l'Institut de l'entreprise. Il est animé par Arnaud Leenhardt, président de l'UIMM, qui sera plus tard vice-président du CNPF. On y trouve aussi d'éminents dirigeants patronaux parmi lesquels Louis Delattre, président de la Commission de protection sociale du CNPF. Le rapport sera repris *in extenso* en janvier/février 2000 dans un numéro spécial de la publication du Medef, *La revue des entreprises*, consacré à la Refondation sociale.

Le document (Institut de l'entreprise, 1995) souligne, dans un premier temps, que le paritarisme est né selon une logique contributive et dans une perspective professionnelle de la protection sociale. Avec l'extension progressive de la protection à l'ensemble de la population, l'introduction d'une logique de solidarité et, de ce fait, d'un financement public croissant, le paritarisme est pris dans une dynamique

d'« inflation sociale » qui n'est plus soutenable dans un contexte de ralentissement de la croissance. Il doit être désormais envisagé dans une logique de « désinflation sociale ».

Le rapport préconise ensuite de distinguer entre, d'une part, un paritarisme « outil de décision », né de la négociation collective, dont la mise en œuvre est maîtrisée par les organisations patronales et syndicales et, d'autre part, un paritarisme « outil de gestion » qui naît d'une délégation de compétence accordée par l'État avec une autonomie limitée.

Il en résulte un réseau hétérogène d'institutions qui requiert une clarification du partage des responsabilités. Le rapport écarte d'abord la « voie tentante » du retrait. La légitimité des partenaires sociaux doit être réaffirmée dans des domaines qui sont sources de « consensus social » et où ils ont fait la preuve de leur efficacité dans la gestion ainsi que de leur capacité à trouver des compromis, y compris sur des décisions impopulaires. Le rapport écarte aussi le respect du *statu quo*. Il faut redéfinir les conditions de fond et de forme de la participation du patronat afin de ne pas servir d'alibi pour l'exécution de décisions prises par l'État. La proposition centrale est de se dégager du paritarisme de gestion où l'État conserve l'essentiel du pouvoir de décision (par exemple, la Sécurité sociale). La distinction doit alors s'établir entre :

- Un paritarisme de décision dont les principes et les modalités sont déterminés par la négociation collective ;
- Un paritarisme d'orientation qui est un lieu de concertation avec l'État et de réflexion sur le long terme, sans engager la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion à court terme.

Réagir face à un paritarisme en perte de vitesse

Quelques années auparavant, le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise, réputé plus progressiste ou plus moderniste que le CNPF, avait lancé une réflexion dont les résultats sont publiés en 1990 (CJD, 1990). La tonalité est différente. Le rapport met surtout l'accent sur le fait que la prolifération d'organismes hétérogènes provoque un désintérêt et un désinvestissement des représentants patronaux aussi bien que syndicaux relativement à des enjeux qu'ils jugent trop maigres. Cependant, il ne faut pas « laisser un vide se créer » alors que les institutions paritaires assurent des fonctions positives comme lieux d'échange, d'apprentissage de la négociation et d'acquisition de compétences et que, par ailleurs, les masses financières qui y sont engagées constituent un enjeu pour les entreprises. Le paritarisme constitue aussi « un tremplin pour développer notre rôle civique sur le plan local » (p.26). L'objectif est donc de réduire le nombre d'institutions paritaires en supprimant les organismes superflus et de moderniser les autres.

Le paritarisme, un moment dans une histoire

En 1999, Denis Kessler publie sous son seul nom, et non pas en tant que vice-président exécutif du Medef, un ambitieux texte de synthèse qui traite de l'avenir de la protection sociale en proposant des axes de réforme (Kessler, 1999) ; son origine réside dans une communication qu'il a présentée en mai 1999 à l'Académie des sciences morales et politiques. L'auteur y présente l'histoire de la protection sociale comme le produit de l'évolution d'un partage des tâches entre la famille, l'entreprise, les marchés et l'État afin de protéger les personnes contre les risques. Il montre que le monopole que l'État entend aujourd'hui imposer dans ce domaine constitue un « phénomène singulier » ; son origine se situe aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. Sans entrer dans un examen global de la problématique de l'auteur, nous nous intéressons seulement ici à la place qui occupe le paritarisme. De manière significative, celui-ci est traité comme une modalité d'intervention des entreprises. Les grandes entreprises industrielles sont, au XIX^e siècle, à l'origine des premiers dispositifs d'assurance sociale. Au XX^e siècle, on assiste à un désengagement individuel des entreprises au profit d'un engagement collectif. L'État, qui par ailleurs développe ses interventions, « reconnaît le rôle indispensable des partenaires sociaux dans la gestion d'institutions qui restent essentiellement liées au travail et à l'entreprise » (p.622), d'où leur forme paritaire. L'auteur s'interroge alors sur l'avenir : « On peut prétendre que les entreprises souhaiteront au siècle prochain réinternaliser ce qu'elles ont externalisé » à la fois comme

aliment du dialogue social interne et comme « outil de mobilisation et de performance » (p.622). Le paritarisme n'apparaît donc que comme une phase historique, dont l'avenir est potentiellement mis en cause, dans la stratégie des entreprises en matière de protection sociale.

Il est significatif que ce texte soit intégralement repris dans le numéro de novembre-décembre 1999 de la revue du Medef au sein d'un dossier intitulé « Pour une nouvelle constitution sociale » et qu'il soit cette fois signé « Denis Kessler, vice-président exécutif » (Medef, 1999).

b) La menace d'un départ global

La crise que le Medef déclenche à la fin de 1999 est d'une nature complexe car elle mêle plusieurs composantes (Landier, Weber, Dubois, 1999). Elle trouve une issue provisoire dans un programme de négociations interprofessionnelles établi avec l'ensemble des syndicats.

Une crise à composantes multiples

Cette crise trouve son origine deux années auparavant. Le 10 octobre 1997, le gouvernement de la 'gauche plurielle' de Lionel Jospin annonce sa volonté de réduire de 39 à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail. Cette décision provoque la démission de Jean Gandois de la présidence du CNPF. Il est remplacé par Ernest-Antoine Seillière qui affiche aussitôt une attitude combative à l'égard du gouvernement. Il entend renouveler la stratégie du CNPF qui devient en octobre 1998 le Medef avec un discours de libéralisme économique radical et un objectif de décentralisation du dialogue social en direction des entreprises. La dimension « paritarisme » de la crise qui s'ouvre alors mêle trois composantes qui s'imbriquent partiellement.

En premier lieu, le gouvernement considère que les créations d'emploi engendrées par les 35 heures vont apporter à la Sécurité sociale et à l'Unédic des cotisations supplémentaires et/ou leur permettre des réductions des volumes de prestations ; il entend donc les faire contribuer au financement de la mesure. Cette annonce provoque un tollé de protestations aussi bien des syndicats que du patronat. Le patronat menace alors de quitter les instances paritaires.

En deuxième lieu, si la réforme de 1967 a donné, en ce qui concerne la Sécurité sociale, une satisfaction majeure au patronat en substituant dans les conseils des caisses la parité à la majorité syndicale qui prévalait depuis l'origine (*supra*, 2.3.c), elle a aussi poursuivi un mouvement de renforcement du contrôle de l'État sur l'ensemble de l'institution, qui s'est amplifié par la suite, notamment avec les réformes Juppé de 1995. Le patronat parle de plus en plus d'un paritarisme de façade. Il critique, en particulier la non prise en compte par les pouvoirs publics du plan stratégique pour 1999-2002 adopté par le Conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie. Il apparaît de plus en plus soucieux, ainsi que le préconise le rapport de l'Institut de l'entreprise (*supra*) de se dégager d'un paritarisme de gestion qui fait supporter aux partenaires sociaux la responsabilité de la mise en œuvre de décisions impopulaires qui leur sont imposées.

Enfin, en troisième lieu, dans sa lutte globale contre la politique sociale du gouvernement Jospin, le Medef opère un virage à 180 degrés. Dans un premier temps, le nouveau président, fidèle au crédo libéral qu'il affiche, prône la décentralisation de la négociation collective : « le niveau national interprofessionnel, trop général et trop proche du niveau politique, ne peut selon nous, sauf exception, fournir les moyens de l'adaptation dans la compétition »⁶³. Un an plus tard, les objectifs sont inchangés, mais la méthode est inversée. Le 15 novembre 1999, le Medef propose aux syndicats d'entamer des négociations dans un premier temps pour définir les termes d'une « nouvelle constitution sociale »⁶⁴,

⁶³ Discours d'E.-A. Seillière devant la convention fondatrice du Medef (*Liaisons sociales*, 19 novembre 1998). Aussitôt après l'annonce de sa candidature à la présidence du CNPF, il déclarait déjà : « La négociation sociale au niveau national, je le dis très calmement, mais je le dis tout net : pour moi, c'est fini » (*Le Point*, 27 novembre 1997).

⁶⁴ Déclaration du Conseil exécutif du Medef du 2 novembre 1999 : « Pour une nouvelle constitution sociale de la France » et lettre du Medef du 15 novembre aux cinq confédérations.

puis plus modestement pour procéder à une « refondation sociale ». L'objectif est de proposer une alternative négociée au programme de réformes du gouvernement dont la mise en œuvre s'appuie pour l'essentiel sur la loi. Le Medef entend faire la preuve de la capacité régulatrice autonome des « partenaires sociaux » pour renforcer sa dénonciation de l'omniprésence étatique. La menace de retrait des institutions paritaires change ainsi de destinataire : elle n'est plus liée à des exigences énoncées à l'égard du gouvernement, mais au succès d'un programme de négociations avec les syndicats.

Un arbitrage interne

L'Assemblée générale du Medef du 18 janvier 2000 inscrit l'avenir du paritarisme à son ordre du jour. Au terme des débats, Denis Kessler présente quatre options possibles (Medef, 2000, p.29-31).

- (1) « Rester et espérer faire avancer les choses de l'intérieur des organismes ». Cette stratégie a toujours échoué.
- (2) « Sortir de tout, tout de suite ». Ce serait la porte ouverte à l'étatisation et à la démagogie dans le domaine social.
- (3) « Sortir de certains organismes et rester dans d'autres ». Mais tous les organismes demandent à être restructurés et il ne faut pas partir avant un dernier inventaire.
- (4) « Sortir de tous les organismes existants d'ici le 31 décembre 2000 au plus tard et renégocier tout d'ici cette date (...). Après inventaire nous déciderons ou non de nous désengager définitivement, de rester ou de participer à de nouveaux organismes ». C'est la stratégie proposée par le Comité exécutif. Elle est adoptée par l'Assemblée générale « à la quasi-unanimité ».

On peut supposer que cette quasi-unanimité reflète un compromis dans l'affrontement interne qui oppose les partisans du départ et ceux du maintien. Les seconds soulignent d'abord qu'il est contradictoire de critiquer l'omniprésence de l'État et de lui laisser la place, ensuite que l'image d'un patronat refusant d'exercer ses responsabilités dans le domaine social serait négative dans l'opinion publique. Certains observateurs remarquent aussi que, parmi les très nombreux mandataires patronaux dans les organismes de gestion du paritarisme, beaucoup n'apprécieraient guère d'être privés de leurs responsabilités tout comme leurs organisations regretteraient de se voir privées des moyens qu'elles peuvent y trouver.

4.1.2. Une réaction syndicale unanime, des conceptions différentes du paritarisme

La montée des menaces émanant du Medef engendre une vive réaction des confédérations syndicales qui dénoncent toutes un chantage inacceptable. Après les résolutions adoptées le 18 janvier 2000 par l'Assemblée générale du Medef (*supra*), les cinq syndicats publient le 26 janvier 2000 une déclaration commune, fait rarissime à l'époque. Le texte dénonce l'attitude du Medef « qui décide des thèmes et du calendrier des discussions et qui anticipe même sur leurs conclusions » ; il considère que « la décision du Medef de quitter les organismes de protection sociale collective au plus tard le 31 décembre 2000, tout comme les préalables qu'il a fixés unilatéralement pour les négociations à venir, constituent autant de pressions inacceptables »⁶⁵.

Cette situation de crise les conduit aussi à approfondir et expliciter leurs conceptions d'un paritarisme qui s'était développé depuis 1945 selon des choix empiriques souvent influencés par des conjonctures particulières. Il s'agit de la première occasion qui est donnée d'observer à un même moment des visions syndicales portant sur la globalité de l'expérience paritaire⁶⁶. Nous les présentons en mettant en évidence

⁶⁵ Déclaration commune Cfdt, Cfe-Cgc, Cftc, Cgt, Cgt-Fo du 26 janvier 2000.

⁶⁶ Nous disposons cependant d'un précédent utile, même s'il ne s'agit pas de prises de positions officielles. Au terme d'un séminaire réunissant à l'IRES chercheurs, syndicalistes et hauts fonctionnaires, une table ronde est l'occasion, pour des représentants de quatre confédérations, d'exprimer leurs points de vue sur l'avenir du paritarisme. Cette table ronde se déroule en juin 1996, donc avant que le patronat ne déclenche son offensive. On

les différences entre, d'une part, la CFDT et la CFTC qui signeront les quatre textes issus de la refondation sociale et, d'autre part, la CGT (aucune signature) et FO qui ne signera pas les trois ANI mais seulement la position commune sur la négociation collective. A mi-chemin, se situe la CFE-CGC avec des choix au cas par cas (*infra*, tableau 4.1).

a) La CFDT

Lors de la table ronde évoquée en note, le représentant de la CFDT souligne que la position de son organisation à l'égard du paritarisme repose sur la volonté qu'existe, à côté de la régulation législative, une régulation contractuelle qui engage la responsabilité des partenaires sociaux dans la volonté de trouver un accord pour « dépasser le cadre conflictuel qui est inévitable mais ne peut être permanent » (p.160).

Si la CFDT, comme les autres confédérations, réagit vivement au chantage qu'exerce le Medef lorsqu'il annonce, fin 1999, son retrait des organismes paritaires, elle estime ensuite que « le nouveau rapport de force créé par leur déclaration commune du 26 janvier (*celle des syndicats*) a amené le patronat revoir sa copie »⁶⁷. La question centrale est, à ses yeux, la clarification du partage des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux : « La crise actuelle peut déboucher sur un équilibre plus efficace entre la loi et le contrat »⁶⁸. La CFDT évoque positivement les dispositions du protocole social annexé à l'accord de Maastricht et repris dans le traité d'Amsterdam : il définit une procédure d'articulation entre la fonction des partenaires sociaux dans la négociation collective et celle de la Commission européenne dans l'adoption de directives.

Le paritarisme se situe en France au cœur des rapports entre l'État et les partenaires sociaux : « Historiquement la notion peut être entendue comme un mécanisme permettant aux intérêts du travail et du capital de participer conjointement à la production d'un bien collectif. Mais l'État restant, dans la conception française, le seul garant de l'intérêt général, les organismes paritaires ne sont constitués que par délégation d'un pouvoir d'État »⁶⁹. Le rôle du paritarisme « système clé des relations sociales (...) est de préserver un cadre autonome pour les relations patronat-syndicat (...) bien loin d'un retour nostalgique à la lutte des classes »⁷⁰. Dans ce contexte, « la mort du paritarisme à la française (...) libérera un espace qu'étatistes et libéraux ne manqueront pas de combler »⁷¹.

Sur ces bases, la CFDT s'engage activement dans le programme de négociations adopté le 3 février 2000. Elle est la seule organisation, avec la CFTC, à signer les quatre textes qui en sont issus (tableau 4.1).

b) La CFTC

Lors de la table ronde déjà citée, le représentant de la CFTC considère que le paritarisme s'insère dans un choix de société : il est la composante d'une « société mixte » complémentaire des pouvoirs publics. Il est facteur de démocratie et école de formation. Il est « un moyen pour trouver, au sein d'intérêts particuliers divergents, des convergences » (IRES, 1996, p.160).

La CFTC tient son congrès en novembre 1999 alors que le Medef a commencé à formuler ses menaces de retrait des instances paritaires. C'est l'occasion pour elle de réaffirmer dans le rapport-programme son attachement au paritarisme en opposition avec une domination soit de l'État, soit de l'anarchie libérale : « Le paritarisme et le partenariat social sont des garanties efficaces contre l'anarchie libérale

peut ainsi isoler les positions « à froid » des différents syndicats (« Table ronde sur l'avenir du paritarisme », p.156-179 in IRES, 1996).

⁶⁷ Michel Jalmain, secrétaire national, « Un tournant dans les relations professionnelles », *Syndicalisme hebdo*, 10/02/2000.

⁶⁸ Jean-Marie Toulisse, secrétaire national, « Comment faut-il rénover le paritarisme ? », *Liaisons Sociales Magazine*, janvier 2000.

⁶⁹ Luc Peillon, « Paritarisme. Un avenir incertain », *Syndicalisme hebdo*, 02/12/1999.

⁷⁰ Michel Caron, secrétaire national, « Cinq jours qui ébranlèrent le paritarisme », *Syndicalisme hebdo*, 28/10/1999.

⁷¹ Luc Peillon, article cité.

(...). Le rôle subsidiaire de l'État par rapport aux partenaires sociaux doit être clairement respecté par les pouvoirs publics (...).

Le paritarisme actuel doit s'affirmer face au libéralisme triomphant qui tend à s'en affranchir »⁷². Elle demande que soient organisés des États généraux du paritarisme : « La CFTC est fière d'avoir, tout au long de son existence, préféré le dialogue social à la contestation, la négociation à la lutte des classes, la gestion paritaire des dispositifs sociaux à l'étatisation ou, à l'opposé, à la privatisation des systèmes de solidarité collective »⁷³.

La revue du Bureau d'études de la confédération publie peu après un dossier sur le paritarisme⁷⁴. Les menaces proférées par le patronat s'inscrivent dans un projet global de déconstruction du pacte social fordiste au profit d'un néo-contractualisme d'entreprise piloté par le marché.

Dans ce contexte, le paritarisme est à la fois « le seul rempart contre la privatisation du système de Sécurité sociale », « le meilleur rempart contre un glissement vers le corporatisme » et « une garantie efficace contre l'interventionnisme de l'État »⁷⁵.

La CFTC se félicite de l'accord trouvé avec le patronat le 3 février 2000 sur un programme de négociations, mais sans être « dupe des différences d'intention entre les acteurs de cette négociation. La confrontation sera rude... »⁷⁶. Au terme de cette confrontation, la confédération sera signataire des quatre textes qui en sont issus (tableau 4.1).

c) La CGT

Lors de la table ronde déjà citée, le représentant de la CGT affirme que cette dernière n'a pas « de religion fondamentale sur la question du paritarisme qui peut être une forme de réponse, comme d'autres formes existent dans la société française » (p.160). Ce qui compte, c'est la qualité des réponses qu'il apporte aux besoins des salariés. Le paritarisme est un lieu où s'exercent des rapports de force entre intérêts conflictuels, ce qui ne rend pas impraticable la voie du compromis.

Certes, la CGT a longtemps été plus que réticente face au paritarisme. En 1947, lors de la création du régime de retraite complémentaire des cadres, elle demande que sa gestion soit confiée au régime général de Sécurité sociale (*supra*, 2.3.b). Elle prend la même position, en 1958, lors de la création de l'assurance chômage (*supra*, 3.1.1).

Ainsi, face à la menace du Medef de quitter les organismes paritaires, la réaction de son secrétaire général, Bernard Thibault, se situe dans la continuité : « Le monde continuera de tourner après son départ (*celui du Medef*) des structures paritaires. Il faudra inventer de nouveaux mécanismes, d'autres institutions pour une véritable démocratisation de la gestion des intérêts des assurés sociaux et des chômeurs »⁷⁷.

Le diagnostic le plus global est plus tard porté par le responsable du secteur économique, Jean-Christophe Le Duigou, qui considère qu'« incontestablement le paritarisme a du plomb dans l'aile »⁷⁸. Il précise les causes des « difficultés actuelles » :

⁷² « Le Medef quittera les organisations paritaires le 31 décembre 2000. Chantage ou dialogue ? », *La Vie à Défendre*, janvier-février 2000.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ « Paritarisme : le compte à rebours », *Questions économiques et sociales*, mars 2020, p.7-19.

⁷⁵ *Ibidem*, p.13 et 14.

⁷⁶ « Pour que vive le paritarisme. Ne me quitte pas », *La Vie à Défendre*, mars 2000.

⁷⁷ « L'alibi du Medef pour quitter les organismes paritaires », *Le Peuple*, 10/11/1999. Voir aussi sur les étapes suivantes de la définition du programme de négociations : « Le syndicalisme confronté à un nouveau défi », *Le Peuple*, 10/11/1999 ; « Le Medef invite les confédérations syndicales à une réflexion sur les relations sociales », *Le Peuple*, 24/11/1999 ; « Rencontre Medef – organisations syndicales », *Le Peuple*, 09/02/2000.

⁷⁸ « Comment faut-il réformer le paritarisme ? », *Liaisons Sociales Magazine*, janvier 2000.

« La 'relation paritaire' ne peut fonctionner que si elle se construit dans un certain équilibre des partenaires. La division syndicale a toujours permis au patronat de régner en maître ».

« Il faut qu'il y ait quelque chose à partager » c'est-à-dire un « débat sur la répartition des richesses produites ». Or le patronat impose une négociation à coût constant.

« Il faut admettre que les salariés ont leur mot à dire (...). La vraie question n'est-elle pas celle de la démocratie à la fois dans l'État et dans les négociations ? ».

Par la suite, le refus par la CGT de signer la totalité des textes issus des négociations s'appuiera sur l'analyse du contenu de ces textes en termes de droits individuels et collectifs et non sur leur impact dans le domaine du paritarisme.

d) Force Ouvrière

Lors de la table ronde déjà citée, le représentant de FO définit l'option centrale de son organisation : « la gestion paritaire, c'est la fille de la commission paritaire ». Elle naît d'un accord ; ses deux fonctions principales sont « la surveillance de l'accord et de son évolution » (IRES, 1996, p.161).

Le rôle joué par FO dans la création de l'assurance chômage en 1958 conduit l'organisation, sous l'impulsion d'André Bergeron, à s'affirmer comme une force motrice et un interlocuteur privilégié du patronat dans le développement du paritarisme. André Bergeron souligne dans de nombreux textes la signification qu'il lui accorde et, présentant plus tard le bilan de son expérience, il en donne la formulation la plus ambitieuse :

« Je ne conçois pas le paritarisme comme un simple système de fonctionnement. C'est aussi une philosophie et un état d'esprit auquel je tiens. Quand nous avons inventé la gestion paritaire, mon raisonnement était que des gens opposés par nature, comme les patrons et les syndicalistes, se retrouvaient non pour se chamailler sur des points de salaire, mais pour gérer ce qu'ils avaient bâti ensemble (...). Durant les dix-neuf ans où j'ai assuré la présidence du Conseil d'administration de l'Unédic, j'ai constaté qu'il était souvent impossible de faire la différence entre les interventions des représentants des employeurs et celles des délégués syndicaux » (Bergeron, 1996, p.132-133).

Le 4 février 1989, au départ d'André Bergeron, Marc Blondel est élu secrétaire général de FO et donne une nouvelle orientation d'ensemble au syndicat. Elle se traduit, face à l'offensive de refondation sociale, dans une succession d'éditoriaux dans l'hebdomadaire confédéral⁷⁹. Deux textes redéfinissent de manière approfondie la position de l'organisation d'abord sur « L'avenir du paritarisme » en novembre 1999⁸⁰, ensuite sur l'ensemble de l'agenda de la refondation sociale⁸¹. Sur ces bases, il est possible de dégager quelques principes fondamentaux.

- Le cadre prioritaire est celui de la négociation collective et des rapports contractuels entre acteurs aux intérêts divergents : « Ce n'est qu'à partir du moment où la divergence d'intérêts est reconnue et acceptée que les interlocuteurs sociaux peuvent (...) établir des rapports contractuels libres et responsables » (FOH, 09/02/2000). La négociation collective se situe « loin du

⁷⁹ Lire de Marc Blondel dans FOH : « Menaces sur le contrat collectif », 03/11/1999 ; « Paritarisme et libéralisme », 17/11/1999 ; « Dire les choses clairement », 08/12/1999 ; « Agir pour négocier », 09/02/2000 ; « Ni corporatisme, ni 'tout État' : le rapport de force », 11/07/2001.

⁸⁰ « L'avenir du paritarisme », Déclaration de la Commission exécutive confédérale du 3 novembre 1999, FOH, 10/11/1999.

⁸¹ « Ce n'est qu'un début », Déclaration liminaire de Marc Blondel le 3 février 2000 lors de la rencontre patronat-syndicats, FOH, 09/02/2000.

corporatisme, voulu par certains idéologues patronaux, et du ‘tout État’, revendiqué par les nostalgiques du syndicalisme politisé » (FOH, 11/07/2001).

- Le paritarisme ne constitue qu'une composante de la politique contractuelle : « Notre attachement à la pratique contractuelle et à l'une de ses expressions (la gestion paritaire) est connu et incontestable » (FOH, 08/12/1999). « Notre attachement au paritarisme (...) découle de notre volonté de maintenir et de développer le contrat collectif, de donner en quelque sorte sa place à ce que certains appellent ‘la démocratie sociale’ » (FOH, 03/11/1999).

- Le paritarisme est lié à la notion de salaire différé : « Dans notre esprit, paritarisme et salaire différé sont étroitement liés » (FOH, 09/02/2000). C'est dans ce cadre qu'il organise la solidarité : « l'objectif est de réaliser par le moyen du paritarisme une couverture sociale solidaire et égalitaire » (FOH, 17/11/1999). Ce principe permet d'en définir les limites : « l'effort de clarification entre les différentes formes de solidarité (nationale et travailleurs) doit rapidement être abordé tant pour la Sécurité sociale que pour les autres régimes paritaires » (FOH, 10/11/1999).

La conjonction du rôle majeur alors joué par Force ouvrière dans les institutions paritaires et de l'inflexion vers une politique confédérale plus combative peuvent expliquer l'effort particulier que cette organisation accomplit à l'époque, relativement aux autres syndicats, pour expliciter sa doctrine du paritarisme.

e) La CFE-CGC

Si la CFE-CGC se joint d'abord à la réaction commune des syndicats contre l'annonce de prélèvements de l'État sur la Sécurité sociale et l'Unédic, ensuite à leur déclaration du 26 janvier 2000 face aux décisions unilatérales du Medef⁸², elle n'accorde ensuite qu'un intérêt limité aux débats ouverts sur l'avenir du paritarisme. Selon son président, Jean-Luc Cazes :

« le paritarisme a bien fonctionné (...). Mais il faut l'améliorer, tout le monde en est conscient (...). Voilà le grand chantier qui va sans doute s'ouvrir. Nous y prendrons toute notre place sans a priori »⁸³. Après la fixation de l'agenda, le 3 février 2000, il en relativise l'ambition sous un titre révélateur : « Au théâtre ce soir... »⁸⁴ qu'il explicite ainsi : « En fait, nous avons surtout décidé de traiter des sujets qui étaient déjà naturellement à l'ordre du jour » et il parle « de la recherche inévitable de consensus acceptables pour moderniser le dialogue social et le paritarisme ».

Cette attitude pragmatique sera illustrée par la diversité des positions prises par la confédération au cours des différentes négociations (*infra*).

Tirant les enseignements du conflit sur l'assurance chômage, Jean-Luc Cazes prend ses distances à l'égard d'« un paritarisme qui ne peut se limiter au ‘Medef plus un’ (...); c'est à un bras de fer sur la hiérarchie des normes et sur le rôle respectif de la loi et du contrat que nous assistons (...). Ce qui est en cause (...) c'est de savoir si des intérêts corporatistes, aussi nobles soient-ils, peuvent s'imposer au législateur et au gouvernement (...); la CFE-CGC n'a jamais joué et n'entend pas jouer demain le contrat contre la Loi »⁸⁵.

⁸² Jean-Louis Walter, membre du bureau, « Les vertus d'un paritarisme intelligent », *La lettre confédérale*, 1-7/11/1999 ; « L'épée de Damoclès », *La lettre confédérale*, 24-30/01/2000.

⁸³ Jean-Luc Cazes, « Quelle rénovation ? », *La lettre confédérale*, 24/12/1999.

⁸⁴ Jean-Luc Cazes, « Au théâtre ce soir... », *La lettre confédérale*, 14-20/02/2000.

⁸⁵ *La lettre confédérale*, 08/09/2000.

4.1.3. *Le compromis : un agenda de négociations*

Après les résolutions adoptées le 18 janvier 2000 par l'Assemblée générale du Medef et la déclaration commune des cinq confédérations le 26 janvier 2000 (*supra*), une discussion serrée s'ouvre sur la définition des thèmes de négociation.

Finalement, les cinq syndicats signent, le 3 février 2020, un relevé de décisions avec les trois organisations patronales. Le document, qui n'utilise pas les termes de « refondation sociale », fixe un programme de négociations interprofessionnelles pour l'année 2000.

Quatre thèmes sont retenus pour l'ouverture immédiate de discussions :

- Voies et moyens d'approfondissement de la négociation collective,
- Assurance chômage, lutte contre la précarité, insertion des jeunes,
- Santé au travail, prévention des risques professionnels et accidents du travail,
- Évolution des régimes de retraite complémentaire.

Quatre autres thèmes devront être examinés au deuxième semestre 2020 :

- Adaptation de la formation professionnelle,
- Égalité professionnelle,
- Place et rôle de l'encadrement,
- Protection sociale (maladie, vieillesse, famille).

Le 14 mars, un accord est trouvé sur le calendrier et les méthodes de travail.

Il n'est pas de notre objet de traiter ici l'ensemble du processus de la refondation sociale⁸⁶. Nous traitons seulement des trois négociations qui concernent les institutions paritaires avant de nous interroger sur une issue paradoxale : si les résultats globaux de la refondation sociale sont médiocres et si elle est abandonnée inachevée, elle sera suffisante pour écarter la menace d'un retrait du Medef des institutions paritaires, sauf temporairement pour l'assurance maladie.

a) Trois négociations sur les institutions paritaires

Les trois piliers du « vrai paritarisme » figurent au programme retenu pour les négociations. Nous n'entrons pas dans l'examen technique du contenu des accords, souvent complexe, en cherchant seulement à mesurer, pour chacun d'entre eux, quels sont les objectifs initiaux du Medef dans la perspective de la refondation sociale et quel est leur degré final de satisfaction compte-tenu de la réaction des syndicats. Les résultats sont contrastés.

L'assurance chômage

Cette première négociation est urgente puisque la convention précédente vient à échéance. Elle n'est donc pas un produit de la stratégie de refondation sociale mais, s'agissant du premier accord négocié dans ce cadre, le Medef veut en faire un symbole. Son déroulement accidenté peut être découpé en trois épisodes⁸⁷.

Dans un premier temps, le patronat veut insérer le renouvellement de la convention Unédic dans une perspective de réforme du marché du travail en conditionnant une amélioration de l'indemnisation à des

⁸⁶ La refondation sociale a donné lieu à une abondante littérature. Quelques textes proposent des synthèses sur ses enjeux initiaux, son déroulement ou ses résultats : Adam, 2002 ; ANDCP, 2001 ; Basilien, Dubois, 2000 ; Duclos, Mériaux, 2001 ; Fondation Copernic, 2000 ; Freyssinet, 2023a ; Rehfeldt, 2001.

⁸⁷ Voir, par exemple : Borgetto, 2001 ; Freyssinet, 2002 ; Gelot, Lévy, Pelletier, 2002 ; Tuchsirer, 2002.

concessions sur l'activation des chômeurs et sur la création de nouveaux contrats de travail plus flexibles. Ce projet est traduit dans le triptyque initial qu'il propose : nouveau dispositif pour l'emploi des jeunes, nouveaux contrats de travail, activation de l'assurance chômage. Devant les réticences ou les oppositions des syndicats, le premier point est abandonné tandis que le second est renvoyé à des négociations de branche dont il est clair que les syndicats ne veulent pas. On revient donc à une négociation, classique depuis 1958, sur le seul renouvellement de la convention Unédic. Le Medef a dû abandonner ses objectifs plus ambitieux. Malgré cela, l'accord du 14 juin 2000 n'est signé que par deux organisations, la CFDT et la CFTC.

Une seconde phase s'ouvre alors. Elle oppose le bloc des organisations signataires à celui formé par les syndicats non-signataires et le ministère du Travail. La CGT, FO et la CFE-CGC s'opposent à l'accord pour diverses raisons, principalement à cause de la création du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). C'est un document par lequel, en échange d'un ensemble de prestations visant à favoriser son retour à l'emploi, tout chômeur indemnisé s'engage à accepter ces prestations ainsi que toute offre d'emploi jugée convenable selon des critères définis dans l'accord. En cas de refus sans motif légitime, l'Unédic procède à une réduction ou suspension de l'indemnisation. Les trois syndicats non-signataires rejettent le caractère obligatoire du PARE au nom du principe de liberté dans la recherche d'emploi et elles refusent que le régime d'assurance chômage se substitue au législateur pour définir les obligations des chômeurs et au ministère du Travail pour appliquer des sanctions. Pour la première fois, dans l'histoire du régime, le ministère du Travail refuse d'agréer la convention. Une complexe renégociation s'engage dont émergent trois versions successives d'un projet d'accord qui permet finalement de rallier la CFE-CGC jusqu'alors hostile. Il reste à obtenir l'agrément.

Dans une troisième étape, le compromis final n'est obtenu que par une discussion directe entre le Premier ministre, Lionel Jospin, et le président du Medef, Ernest-Antoine Seillière. L'État impose sa seule responsabilité quant à la fixation des obligations des chômeurs et à l'exercice de sanctions. Sur le caractère obligatoire du PARE, l'incertitude est maintenue par l'obscurité des formulations, ce qui renvoie la question aux décisions futures des tribunaux⁸⁸. Sur cette base, l'accord est agréé malgré l'opposition réaffirmée de la CGT et de FO.

Ce qui devait être un processus de négociation interprofessionnelle s'est donc terminé par un compromis passé entre le gouvernement et le Medef. Nous sommes assez loin de l'objectif de la refondation sociale qui entend opposer à l'omniprésence de l'État la capacité de régulation autonome des partenaires sociaux. La négociation de l'accord a été l'occasion d'un conflit entre les syndicats. L'aspect surprenant est qu'il se soit progressivement polarisé sur la question du caractère obligatoire du PARE alors qu'il était devenu évident, au terme du processus, que la question ne serait tranchée que par le Conseil d'État et la Cour de cassation. La violence de l'affrontement a vraisemblablement sa source dans des stratégies divergentes face à l'offensive de refondation sociale du Medef.

Les retraites complémentaires

Après sept séances de négociation, le patronat brusque les choses le 23 novembre 2000 en fixant ses conditions et la date butoir de la fin de l'année pour conclure. Cette attitude a pour effet de refaire provisoirement l'unité syndicale contre l'exigence du Medef de reculer l'âge du droit à la retraite et d'allonger la durée minimale des cotisations (de 40 à 45 ans d'ici 2003). Les syndicats considèrent qu'il s'agit pour le patronat d'une part, de faire pression sur l'État afin qu'il adopte la même démarche en ce qui concerne le régime général et celui des fonctionnaires en cours de discussion, d'autre part, de préparer la voie pour le développement des retraites par capitalisation. Ils organisent une journée d'action unitaire le 25 janvier 2001. Les manifestations dans toute la France rassemblent 300 000 personnes ; ce sont les plus importantes depuis les mouvements de la fin 1995 contre le plan Juppé. De fortes dissensions internes se manifestent alors au sein du patronat.

⁸⁸ Les tribunaux estimeront que la signature du PARE par un chômeur signifie seulement que ce dernier a été informé qu'il doit respecter des obligations légales demeurées inchangées.

La reprise des négociations aboutit à un accord qui articule deux composantes. En premier lieu, en considérant que la réforme des régimes complémentaires est conditionnée par celle du régime général, les signataires énoncent les principes que devrait respecter le législateur dans ce second domaine. Il devrait notamment : garantir un niveau de pension et stabiliser les taux de cotisation pour les dix ans à venir ; privilégier la durée de cotisation (et non l'âge) pour l'accès à la retraite à taux plein ; créer des marges de liberté individuelle pour le choix de l'âge de départ en retraite. En second lieu, dans l'attente de ces réformes, les régimes de retraite complémentaire sont prolongés jusqu'au 31 décembre 2002 dans leurs caractéristiques actuelles sous réserve d'un « rapprochement » des régimes Agirc et Arrco et d'un accroissement des cotisations pour financer le surcoût des retraites complémentaires entre 60 et 65 ans.

Seules la CFTD et la CFTC sont signataires de l'accord du 10 février 2001. Elles considèrent que l'essentiel est d'avoir sauvé les retraites complémentaires dans l'attente des décisions du législateur et elles approuvent les suggestions faites au législateur souverain. La CFE-CGC et FO auraient accepté de signer la seconde partie de l'accord ; elles contestent la validité d'un texte qui, dans sa première partie, déborde de la compétence de la négociation collective. La CGT ajoute à ces arguments, la dénonciation de la stratégie patronale de signature d'accords avec des syndicats minoritaires et relance le débat sur « la reconnaissance du principe majoritaire dans la négociation collective ». En arrière-plan des refus de ces trois syndicats se dessine leur conviction que l'accord ne constitue qu'une étape dans la stratégie du Medef de remise en cause du droit à la retraite à 60 ans. L'acceptation par ce dernier du report des décisions à la fin de 2002 ne serait pas seulement la conséquence d'une mobilisation sociale qui l'a surpris par son ampleur, mais le pari sur une future majorité parlementaire qui partagerait son objectif.

Quelles que soient les appréciations qui peuvent être portées sur le compromis final, il est manifeste qu'il se limite à des déclarations d'intentions dans sa première partie et à des ajustements paramétriques dans sa seconde partie, le tout dans l'attente des décisions du législateur. Ici encore la capacité de régulation autonome des acteurs du paritarisme, promue par la stratégie de refondation sociale, montre ses limites.

La formation continue

En mars 1999, le secrétariat d'État chargé de la formation professionnelle publie un Livre blanc qui, après un diagnostic sévère sur l'inadaptation du système, annonce une réforme en profondeur au terme d'une phase de concertation. Lorsque le thème est inscrit au programme de la refondation sociale, les pouvoirs publics acceptent d'attendre les résultats de la négociation. Dans la longue histoire des négociations sur la formation professionnelle depuis 1970, celle qui est lancée le 20 décembre 2000 constitue le seul cas d'échec.

D'entrée, elle est marquée par une double tension.

En premier lieu, du côté des organisations patronales, le désaccord est ouvert entre le Medef qui est à la recherche d'une réforme profonde et la CGPME qui, globalement satisfaite du système existant, n'envisage que des adaptations. Il s'y ajoute la tension traditionnelle, mais avivée dans la période, entre la recherche de leadership du Medef et la volonté d'autonomie de ses grandes fédérations, en particulier de l'UIMM.

En second lieu, dès lors que c'est le Medef qui pilote la délégation patronale, la nouvelle logique qu'il met en avant engendre un affrontement avec les syndicats. Pour lui, l'objectif est de promouvoir un dualisme entre, d'une part, l'employeur, seul maître du plan de formation en fonction des besoins de l'entreprise et, d'autre part, la figure d'un salarié responsable de ses compétences et de son employabilité qui dispose pour cela d'un Compte épargne formation personnel, qui y accumule des droits et qui accepte que leur utilisation, au moins pour partie, se réalise hors du temps de travail. Pour les syndicats, au-delà de leurs désaccords, la revendication commune est celle d'un droit individuel à la formation appuyé sur des garanties collectives, exercé pendant le temps de travail et sanctionné par des qualifications reconnues.

Après dix mois de négociations (décembre 2000-octobre 2001), la négociation est suspendue *sine die* par la délégation patronale le 24 octobre 2001 en dépit des protestations des syndicats. La signification

de cet échec exceptionnel fait à l'époque l'objet d'appréciations divergentes⁸⁹. Outre les désaccords sur le fond, indiscutables mais sur lesquels des compromis commençaient à s'esquisser, le contexte a pu peser sur l'attitude du patronat. Des élections présidentielles et législatives sont proches et le patronat a de bonnes raisons d'espérer avoir affaire à des interlocuteurs plus favorables lorsqu'il faudra assurer la transposition législative d'un futur éventuel accord⁹⁰. Sur ce troisième pilier du « vrai paritarisme », la capacité de régulation autonome des acteurs sociaux montre à nouveau ses limites.

b) Un bilan global apparemment médiocre pour le Medef, mais le paritarisme n'est plus menacé

Après la suspension *sine die* des négociations sur la formation professionnelle à la fin de 2001, les trois thèmes qui restent sur l'agenda de la refondation sociale (égalité professionnelle, place et rôle de l'encadrement, protection sociale) sont abandonnés. Sur les huit thèmes retenus initialement (tableau 4.1), deux ont donné lieu à des accords avec trois signatures syndicales (assurance chômage et santé au travail), un avec deux signatures syndicales (retraites complémentaires), tandis qu'une négociation a échoué (formation professionnelle) et que, dans un cas, la perspective d'un accord a été abandonnée au profit d'une position commune avec quatre signatures syndicales (approfondissement de la négociation collective). Bouteille à moitié vide ou à moitié pleine ?

Les commentateurs sont partagés et parfois perplexes sur l'évaluation du processus (Adam, 2002 et 2003 ; Brunhes, 2001 ; Donnadiou, 2001 ; Duclos, Mériaux, 2001 ; Fondation Copernic, 2000 ; Roger, 2002 ; Soubie, 2001). Aussi médiocre que soit le bilan pour le Medef au regard de son objectif initial de « nouvelle constitution sociale », puis de « refondation sociale », il a été suffisant pour que celui-ci ne mette pas à exécution sa menace de se retirer au 31 décembre 2020 des institutions paritaires.

Sans entrer dans ces débats, il est possible de tirer quelques enseignements sur l'impact exercé par la refondation sociale dans le domaine du paritarisme :

- La menace initiale radicale du patronat de retrait des institutions paritaires puis l'ampleur du programme de négociations adopté en février 2000 ont été l'occasion pour les organisations patronales et syndicales d'explicitier au même moment leur position globale sur la nature et les fonctions du paritarisme. Sur ces points, les divergences évidentes entre les syndicats s'accompagnent de la manifestation d'un commun attachement aux institutions paritaires, pour des raisons et à des degrés différents. En témoignent leur réaction commune contre le « chantage patronal » au retrait puis leur acceptation commune d'un agenda de négociation multidimensionnel.
- Toutes les organisations sont d'accord pour affirmer que le problème central est celui du partage des responsabilités ou du tracé des frontières entre ce qui relève de l'État et ce qui relève de la négociation collective. Si un compromis est possible sur un énoncé négatif : « ni tout État, ni tout

⁸⁹ Pour des réactions immédiates de spécialistes du dossier, voir par exemple les entretiens accordés par Claude Dubar et Jean-Marie Luttringer (*AEF*, dépêches n°21426 et n°21587, 12 et 19 novembre 2011) ou les points de vue de Jean Prieur, Yves Lichtenberger et Jean-Marie Luttringer (« Quelles conclusions tirer de l'échec des négociations sur la formation continue ? » (*Liaisons sociales Magazine*, décembre 2001, p.10-11). Un point de vue particulièrement bien informé est présenté conjointement par Vincent Merle, directeur du cabinet de Nicole Péry et rédacteur du rapport qui porte le nom de celle-ci, et par Yves Lichtenberger, co-animateur du groupe d'experts que les négociateurs avaient chargé au départ de préparer un document de référence (Merle, Lichtenberger, 2001).

⁹⁰ Comme l'indique Jean-Marie Luttringer en analysant le comportement du Medef : « le contexte n'exigeait pas qu'il montre que la refondation sociale avance : après tout, que le texte soit signé maintenant ou plus tard... » (*AEF*, dépêche n°21587). Le 27 octobre 2002, un an après l'échec des négociations, le ministre du Travail, François Fillon, demande qu'elles soient rouvertes et annonce une loi en l'absence d'accord. Sous cette menace, les négociations sont reprises en janvier 2003 et aboutissent à un accord unanime le 20 septembre 2003. C'est le premier accord interprofessionnel unanime depuis celui de 1995 'préretraites contre embauches' avec, à nouveau, un débat parmi les spécialistes sur son interprétation : « accord historique ou compromis composite ? ».

marché », il est difficile de trouver un accord sur la délimitation du champ qui relèverait d'une régulation autonome par les acteurs sociaux.

■ Le bilan du programme inachevé ne montre pas, même en matière de « vrai paritarisme », l'existence d'une telle sphère de régulation autonome : l'assurance chômage fait pour la première fois l'objet d'une intervention contraignante de l'État qui se termine par un compromis direct entre le gouvernement et le Medef ; les retraites complémentaires ne sont l'objet que de mesures provisoires dans l'attente de l'intervention du législateur ; la négociation sur la formation professionnelle connaît le premier échec de son histoire. Explicitement ou implicitement, toutes les organisations reconnaissent la prégnance d'un tripartisme de fait, aux modalités différenciées.

Tableau 4.1. Bilan de la Refondation sociale

Objet	Résultat	Signataires
Assurance chômage	ANI du 14/06/2000 puis du 01/01/2001	CFDT, CFTC puis CFE-CGC
Santé au travail	ANI du 19/12/2000	CFDT, CFTC, CFE-CGC
Retraites complémentaires	ANI du 10/02/2001	CFDT, CFTC
Approfondissement de la négociation collective	Position commune du 16/07/2001	CFDT, CFTC, CFE-CGC, FO
Formation professionnelle	Échec le 24/10/2001	
Égalité professionnelle	Abandon	
Encadrement	Abandon	
Protection sociale	Abandon	

4.2. L'État entreprend de laminer le paritarisme

La position de l'État à l'égard du paritarisme a, depuis l'origine, été complexe et fluctuante. Il faut distinguer entre l'attitude des gouvernements et celle des diverses composantes de l'appareil d'État qui sont concernées : ministères de tutelle des institutions paritaires, ministère des Finances, Inspections générales, Cour de comptes...

Le paritarisme naît d'une délégation donnée par l'État aux organisations patronales et syndicales pour fixer (partiellement) les normes et assurer la gestion de certains domaines de la politique sociale. Cette procédure engendre à la fois des questions de principe, des questions d'efficacité et des questions d'opportunité. Ainsi pour la Sécurité sociale, l'épisode des retraites complémentaires des cadres (1945-1947) est vécu par les promoteurs du projet comme une concession certes jugée nécessaire mais qui met en cause le principe fondateur d'universalité du régime (*supra*, 2.3).

Ainsi, en 1959, plusieurs mois de négociation sont nécessaires entre les signataires de l'accord et le ministère du Travail pour obtenir l'agrément de ce dernier qui est soucieux de réduire au minimum l'ampleur de la délégation de compétences (*supra*, 3.1). En revanche, dans le domaine de la formation professionnelle continue, c'est l'État qui, en 1982-1984 puis en 1993 impose la création d'institutions paritaires à un CNPF hostile (*supra*, 3.2).

Respectant notre choix méthodologique initial, nous orientons le projecteur sur un second moment critique : à partir de 2017, de nombreux experts et acteurs s'interrogent sur la perspective de la « fin du paritarisme ». Si la phase de dramatisation semble aujourd'hui (provisoirement ?) dépassée, son analyse offre un moment privilégié pour la mise en évidence des priorités et des contradictions. Il n'est pas possible de comprendre ce moment sans un retour en arrière : déjà soumis auparavant à un flux croissant de critiques, les organisations patronales et syndicales y opposent un contrefeu avec l'accord du 7 février 2012 sur « la modernisation du paritarisme » (4.2.1).

Confrontées à une offensive de l'État à partir de 2017 (4.2.2), elles remettent en chantier l'accord de 2012 et concluent, le 14 avril 2022 un accord « pour un paritarisme ambitieux... » qui propose une délimitation des frontières et une articulation des modes de production des normes. Aujourd'hui, un armistice semble conclu, mais les escarmouches continuent.

4.2.1. Un premier contrefeu : l'accord du 17 février 2012

Conscients des critiques d'origine et de nature variées qui se développent contre les institutions paritaires, les organisations patronales et syndicales, lorsqu'elles établissent le 27 mai 2009 leur programme de travail, y inscrivent une délibération sociale sur le paritarisme.

Outre l'objectif d'établir la légitimité du paritarisme, il s'agit pour elles de le défendre contre les « intrusions de l'État », en particulier contre le renforcement du contrôle qu'il exerce et contre les prélèvements financiers qu'il opère. C'est la première fois que les acteurs du paritarisme traitent globalement des principes et des règles de fonctionnement qui doivent s'y appliquer.

Après un long travail d'inventaire et de construction de « constats partagés », l'ouverture d'une négociation est décidée le 11 janvier 2011. Elle aboutit, après dix-neuf séances, à l'accord du 17 février 2012⁹¹, soit près de trois ans après que le thème ait été inscrit à l'agenda (Freyssinet, 2023a ; Tallard, Vincent, 2014 et 2021).

Une particularité de cette négociation est qu'elle est surtout rendue difficile par les oppositions entre syndicats. Soucieux d'obtenir un accord, le patronat cherche à trouver des formulations suffisamment vagues ou complexes pour qu'elles soient acceptables. Il n'y parvient que partiellement.

⁹¹ Accord relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme.

a) Les points d'accord

En dépit d'appréciations différentes portées par les organisations, elles trouvent des solutions acceptables dans quatre domaines. Le deuxième et le quatrième constituent des réponses aux critiques fréquemment adressées aux institutions paritaires quant à l'efficacité et à la transparence financière de leur gestion.

- Le champ de l'accord est défini restrictivement. Il est limité aux organismes paritaires nationaux interprofessionnels issus d'accords collectifs et où ne siègent que les partenaires sociaux. Dans ce champ seulement, l'accord a un caractère normatif. Mais il précise de plus que les principes qu'il énonce peuvent « devenir la référence » pour les organismes paritaires territoriaux ou de branche ou encore « guider » les partenaires sociaux dans les organismes où ils sont présents mais ne siègent pas seuls.
- Des principes sont énoncés pour garantir la transparence et l'efficacité de la gestion : audit interne et externe, règles de reporting, certification et publication des comptes, mise en place d'indicateurs d'efficacité économique et sociale.
- La formation des administrateurs et le développement de leurs compétences doivent, d'une part, leur permettre de résister à la domination que tendent à exercer les « technostructures » au sein des organismes paritaires et, d'autre part, assurer l'intégration de leur mandat dans le déroulement de leur parcours professionnel.
- Des règles précisent les modalités de financement du paritarisme, c'est-à-dire de prise en charge des coûts engagés par les organisations et par leurs représentants pour assumer leurs responsabilités de gestionnaires des régimes. La question est considérée comme distincte de celle du financement du syndicalisme.

b) Les points de conflit et le compromis final

Trois points ne trouvent de solution que dans d'ultimes compromis qui n'obtiennent pas l'accord de tous les syndicats.

1. La participation des syndicats aux instances paritaires devra, à partir de 2013, respecter les nouvelles règles de représentativité établies par la loi en 2008. Mais, s'agit-il de limiter la participation aux seules organisations interprofessionnelles représentatives qui seront alors traitées à égalité (position de FO, de la CFTC et de la CFE-CGC) ou faut-il tenir compte de l'audience électorale dans la répartition des sièges (position de la CGT et de la CFDT) ? Il y aurait eu, dans la seconde hypothèse, un bouleversement dans l'équilibre traditionnel des instances gestionnaires ; ce conflit est évité en retenant implicitement la première solution.
2. Les modalités de vote dans les instances de gestion constituent un second sujet de désaccord. Faut-il maintenir la règle habituelle de vote par tête (position de la CFDT, de FO et de la CFTC) ou introduire un vote par collège (position de la CGT et de la CFE-CGC) ? L'enjeu est évident : en l'absence d'un bloc syndical uni, le vote par tête laisse au patronat le choix de ses alliés. En revanche, le vote par collège fait émerger une position majoritaire dans chaque camp, problème qui ne concerne concrètement que les syndicats. Ici encore, pour éviter un bouleversement des équilibres traditionnels, la règle historique du vote par tête est finalement confirmée.
3. Le projet patronal prévoyait l'incompatibilité entre le rôle d'administrateur d'une institution paritaire et celui de négociateur de l'accord qui régit cette institution. À la différence de la CGT et de la CFDT qui l'acceptent, FO, la CFTC et la CFE-CGC s'y opposent au nom de leur souveraineté dans la désignation de leurs représentants, qu'ils soient administrateurs ou négociateurs. Le texte final abandonne la notion d'incompatibilité pour une formulation peu contraignante : « les partenaires sociaux (...) veilleront à dissocier les rôles d'administrateur et de porte-parole dans la négociation collective ».

Les trois syndicats signataires (CFDT, FO, CFTC) estiment, souvent pour des raisons différentes, que l'accord satisfait leurs objectifs principaux. La CGT et la CFE-CGC s'opposent au vote par tête et à la suppression des élections dans le cadre de l'Agirc.

4.2.2. *L'offensive déclenchée par l'État à partir de 2017*

Le paritarisme a toujours été l'objet de compromis entre les compétences exercées par l'État et celles déléguées aux organisations patronales et syndicales ou revendiquées par elles. Ce qui change au cours des dernières années provient du fait que l'État semble, à plusieurs reprises, renoncer à la recherche de compromis et préfère imposer ses choix.

Depuis 2017, l'offensive de l'État vise, selon des formes et avec des degrés de brutalité inégaux, les trois piliers principaux du « paritarisme réel ». Dans le cas de la formation professionnelle, une reprise en mains étatique radicale s'opère d'un seul coup et avec un seul instrument : la loi. Dans le cas de l'assurance chômage, les modalités sont plus complexes et étalées dans le temps ; elles offrent encore une zone de survie aux compétences paritaires.

Enfin, dans le cas des retraites complémentaires, après la menace existentielle engendrée par le projet de loi sur un système de retraite universel, les pressions financières continues ont débouché sur un coup de semonce en 2023 dont on ne peut encore en mesurer les conséquences possibles (Freyssinet, 2023b).

a) La formation professionnelle continue : la disparition du paritarisme interprofessionnel

Début 2017, le candidat Macron annonce sa volonté de dessaisir les partenaires sociaux de la gestion des fonds de la formation professionnelle continue (FPC) en raison de « conflits d'intérêts manifestes ». Le 15 novembre 2017, un document d'orientation contraignant est adressé aux négociateurs. Après des négociations difficiles, un accord est signé le 22 février 2018 par toutes les organisations à l'exception de la CGT.

Elles l'accompagnent d'une mise en garde au gouvernement contre l'imposition, lors de la transposition législative, d'un *big bang* annoncé par lui qui ne respecterait pas l'accord. La mise en garde est sans effet. La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » bouleverse l'architecture du système. Parmi d'autres dispositions, non examinées ici, certaines imposent une marginalisation du paritarisme.

- Le Comité paritaire interprofessionnel pour l'emploi et la formation (Copanef), instance chargée de fixer les orientations politiques de la FPC, disparaît ainsi que le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) chargé principalement de financer des actions de qualification et de requalification.
- Le Congé individuel de formation est supprimé pour être remplacé par une nouvelle modalité du Congé personnel de formation, lequel est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ceci entraîne la disparition des Fongecif paritaires.
- Les Opcas sont regroupés en un petit nombre d'Opérateurs de compétences (Opco), certes toujours paritaires, mais privés de leur fonction de collecteurs des versements obligatoires des entreprises et réduits principalement à des fonctions de conseil aux PME et de promotion de l'alternance. Ils sont soumis à un contrôle renforcé de l'État. La collecte des versements obligatoires est assurée par l'Acoss.

L'ensemble du système est piloté par France Compétences. Il ne s'agit pas d'une autorité administrative indépendante, mais d'un opérateur de l'État soumis à sa tutelle. L'instance n'a ni pouvoir de contrainte, ni pouvoir de sanction, seulement un pouvoir de recommandation.

Si sa gouvernance est qualifiée de « quadripartite », les organisations patronales comme les organisations syndicales n'y disposent que de 20 voix sur 110 (45 voix pour l'État, 15 pour les Conseils régionaux, 10 pour des personnalités qualifiées). Le paritarisme a donc disparu au niveau interprofessionnel. Il ne subsiste qu'au niveau sectoriel dans les Opco aux compétences réduites

b) L'assurance chômage : un paritarisme grignoté par étapes

En 2017, le programme du candidat Macron affiche l'objectif de « créer une assurance chômage universelle » et il précise : « Parce que tous seront désormais couverts quel que soit leur statut, l'État prendra en charge le pilotage du système d'assurance chômage. Il y associera l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les partenaires sociaux »⁹². Cette « prise en charge » s'opère en plusieurs étapes et par plusieurs canaux.

En premier lieu, dès la fin de 2017 et sans aucune association des partenaires sociaux à la décision, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 contiennent des mesures qui transforment le financement de l'indemnisation du chômage.

- Le taux de la CSG augmente de 1,7 point en compensation, en particulier, de l'exonération des cotisations des salariés à l'assurance chômage (2,40 %). L'Unédic reçoit une compensation financière de la perte de recettes ; elle est imputée sur la CSG activité.
- Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est transformé en un allègement de 6 points des cotisations patronales à la Sécurité sociale au-dessous de 2,5 Smic. De ce fait, au niveau du Smic, la somme des allègements devient supérieure au total des cotisations patronales. L'introduction du supplément d'allègement de 6 points ne peut donc s'opérer sur les cotisations de Sécurité sociale. Pour cette raison, elle passe par la réduction des cotisations patronales pour l'assurance chômage et pour les retraites complémentaires ; elle est totale au niveau du Smic puis dégressive.

L'Unédic perd dans une mesure non négligeable sa nature fondatrice de régime paritaire financé par des cotisations salariales fixées par un accord interprofessionnel. Les contributions de l'État dépendent chaque année d'une inscription dans son propre budget.

En second lieu et en parallèle, le 13 décembre 2017, le gouvernement transmet aux organisations patronales et syndicales un « programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage ». La négociation interprofessionnelle qui en résulte aboutit à un accord le 22 février 2018. La ministre du Travail annonce la reprise des dispositions de l'accord sous réserve de modifications mineures. Tel est approximativement le cas, mais en ce qui concerne la gouvernance du régime, la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » introduit des modifications drastiques :

- Les négociations sur l'assurance chômage se déroulent désormais sur la base d'un « document de cadrage⁹³ » gouvernemental qui « précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage » (Code du travail, art. 56-II).
- Les accords doivent « être compatibles avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage définis dans le document de cadrage » (art. 56-III).
- S'il apparaît un « écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière prévue par l'accord (...) ou si la trajectoire décidée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement » (art. 56-V), le Premier ministre peut demander, avec un nouveau document de cadrage, une modification de l'accord pour une correction de l'écart et, à défaut, mettre fin à l'accord.

L'objet de la négociation risque donc de se réduire aux modalités de mise en œuvre des objectifs ou des contraintes fixés par le gouvernement. L'illustration en est donnée au cours de l'étape suivante. Le document de cadrage du 25 septembre 2018, non seulement contient des recommandations précises sur les prestations ou sur les cotisations, mais surtout introduit une contrainte financière : l'accord doit

⁹² Le programme d'Emmanuel Macron : le travail et l'emploi (Site du candidat).

⁹³ Il ne s'agit donc pas du « document d'orientation » prévu lors des négociations ouvertes dans le cadre de la procédure « Larcher » qui ne concerne pas l'assurance chômage.

permettre de réaliser entre 1 et 1,3 milliard d'économies en moyenne annuelle sur trois ans. Les syndicats sont donc placés devant un choix : accepter en signant un accord d'endosser la responsabilité d'une réduction des droits à prestations ou refuser de signer l'accord et laisser la main au gouvernement. C'est la seconde situation qui s'impose après un constat d'échec de la négociation. Avec des perturbations liées à la pandémie, une succession de lois, décrets et arrêtés en résultent jusqu'à la loi du 21 décembre 2022 et au décret du 26 janvier 2023 qui introduisent la modulation des droits en fonction de la conjoncture du marché du travail.

Une nouvelle étape s'ouvre, le 1^{er} août 2023, avec un nouveau document de cadrage de la négociation qui, d'une part, impose de respecter les réformes régressives adoptées par le gouvernement au cours de la période précédente et vigoureusement combattues par tous les syndicats et, d'autre part, annonce des prélèvements imposés par le gouvernement. En premier lieu, la contribution à Pôle emploi (ou France Travail) augmentera progressivement pour atteindre en 2026 entre 12 et 13 % des recettes de l'Unédic (contre 11 % au départ). En second lieu, pour financer la politique de l'emploi, le gouvernement prélèvera entre 2023 et 2026 une fraction des excédents du régime pour un montant total compris entre 11,2 et 11,9 milliards d'euros.

Sous ces contraintes, la négociation qui s'engage crée le même dilemme que la précédente pour les syndicats. Le 10 novembre 2023, des concessions réciproques permettent à trois confédérations syndicales de signer avec le patronat un accord qu'elles jugent équilibré⁹⁴. Les syndicats obtiennent principalement une amélioration des conditions d'affiliation pour les primo-entrants et les saisonniers, le maintien du régime des intermittents du spectacle et le report des mesures concernant les seniors jusqu'à la négociation à venir sur leurs conditions d'emploi.

Le patronat obtient principalement la suppression de la cotisation exceptionnelle de 0,05 %, des corrections sur le régime du bonus-malus et, en ce qui concerne l'indemnisation des seniors, un engagement de « moindre dépense au minimum de 440 millions d'euros sur la période 2024-2027 » qui devra être inclus dans l'éventuel accord sur l'emploi des seniors.

Enfin, toutes les organisations, signataires ou non, sont d'accord pour dénoncer l'annonce par le gouvernement de l'alourdissement de ses prélèvements. Le gouvernement juge l'accord incomplet puisqu'il renvoie les mesures concernant les seniors à une négociation à venir sur le « Pacte de la vie au travail » ; il renvoie donc à cet accord futur sa décision sur l'agrément.

Alors que l'échec de cette dernière négociation, fait craindre l'adoption d'un nouveau décret de carence, le gouvernement de Michel Barnier demande une relance des négociations. Elles aboutissent le 14 novembre 2024 à un accord qui, avec les mêmes signataires, complète celui de 2023 en matière d'indemnisation des seniors. Il reçoit rapidement l'agrément du gouvernement. Serait-on revenu aux procédures traditionnelles du paritarisme ? Il ne le semble pas puisque, alors que l'accord de novembre 2024 vient d'entrer en application, le gouvernement de François Bayrou adresse une nouvelle lettre de cadrage pour une négociation qui, d'ici le 15 novembre 2025, devrait aboutir à de sévères restrictions qui permettraient d'économiser entre 2 et 2,5 milliards d'euros par an entre 2026 et 2029 pour atteindre un minimum de 4 milliards en régime de croisière à partir de 2030.

Un choc aussi brutal est inacceptable pour les syndicats. Le 14 novembre, sept des huit organisations concernées (à l'exception du Medef) demandent le retrait de la lettre de cadrage. Des négociations sont ouvertes sur les contrats courts et les ruptures conventionnelles. Sous la condition d'un accord assurant des économies annuelles d'au moins 0,4 milliards, le gouvernement de Sébastien Lecornu accepte le retrait du document de cadrage. De nouvelles péripéties sont donc à attendre...

⁹⁴ Les motivations des deux syndicats non-signataires sont différentes. Pour la CFE-CGC, il s'agit principalement de la non remise en question dans l'accord de la dégressivité pour les indemnités des seniors. De son côté, la CGT dénonce le caractère régressif global de l'accord lié au respect du cadrage financier du gouvernement.

c) Les retraites complémentaires : un simple coup de semonce ?

Entre 2017 et 2020, les longs débats sur la mise en place d'une retraite universelle par points mettaient en question l'existence même de régimes autonomes de retraites complémentaires entre les mains des acteurs sociaux. Après l'abandon du projet de loi, l'État maintient une pression constante sur les gestionnaires des régimes pour qu'ils contribuent à une réduction des déficits publics dans le cadre des engagements pris à l'égard de la Commission européenne. En 2023, le conflit devient ouvert : s'il est bref, il est significatif.

Le 5 septembre 2023, les organisations patronales et syndicales entament une négociation sur les retraites complémentaires ; elles aboutissent à un projet d'accord le 4 octobre. Deux éléments de contexte dominent la négociation. D'une part, l'effet combiné des récentes créations massives d'emploi et des mesures de restriction des droits introduites par l'accord précédent pour rétablir l'équilibre financier du régime engendrent des excédents importants. Les syndicats demandent principalement une revalorisation des prestations au niveau de l'inflation et la suppression du malus créé par l'accord de 2019. D'autre part, le gouvernement estime que la réforme du régime général accroîtra les excédents futurs. Il demande immédiatement une contribution au titre de la solidarité entre les régimes et se propose de l'imposer dans la loi de financement de la Sécurité sociale. Il est envisagé un prélèvement annuel qui, à terme, pourrait être compris entre 1 et 3 milliards d'euros.

Les deux questions sont au centre des négociations et reçoivent des réponses différentes dans l'accord final. En premier lieu, l'importance des réserves reconstituées et des excédents anticipés rend possible la suppression du malus et une revalorisation des prestations conforme à l'inflation constatée (4,9 %) ⁹⁵. En second lieu, l'hypothèse d'une contribution de 0,35 à 0,4 milliard par an pour l'amélioration des petites pensions est envisagée au cours de la négociation, mais finalement abandonnée. Il est seulement décidé la création, avant la fin du premier semestre 2024, d'un groupe de travail pour étudier la revalorisation des petites pensions des allocataires du régime.

Ces choix engendrent une situation doublement exceptionnelle quant aux décisions de signature de l'accord.

- Toutes les organisations syndicales sont signataires alors que, de longue date, la CGT n'était pas signataire des accords sur les retraites complémentaires. Elles mettent en avant, avec des pondérations différentes, d'une part, le caractère équilibré de l'accord avec la revalorisation des prestations et la suppression du malus et, d'autre part, la défense de l'autonomie du régime face à la menace d'une ponction par le gouvernement (argument jugé décisif pour la CGT).
- En revanche, pour la première fois dans ce domaine, une division s'opère au sein du patronat où seul le Medef signe un accord qui, à ses yeux, préserve l'Agirc-Arrco comme « dernier lieu de paritarisme de gestion pur ». La CPME et l'U2P, non signataires, sont d'accord pour refuser le prélèvement de l'État, mais, « en ce qui concerne la revalorisation du minimum contributif pour les retraités payés au Smic durant toute leur carrière », elles auraient souhaité « que l'Agirc-Arrco prenne sa part dans cette revalorisation pour la partie complémentaire de la retraite ».

Plusieurs membres du gouvernement déclenchent aussitôt un tir de barrage contre l'accord avec une argumentation qui s'élargit progressivement en mettant en cause un refus de solidarité entre les régimes puis la mise en danger de l'équilibre des finances publiques. Face à la réaction des signataires de l'accord et au risque d'un défaite au Parlement, la Première ministre calme le jeu (« il n'a jamais été question de les ponctionner »), mais elle exprime « le souhait que l'on poursuive le dialogue (...) afin de sanctuariser les économies faites grâce à la réforme des retraites ». Il s'agit de la première intervention ouverte et hostile du gouvernement dans l'histoire des négociations sur les retraites complémentaires. L'autonomie du dernier bastion d'un paritarisme réellement autonome a ainsi été mise en cause. A ce jour, il semble qu'il s'est agi d'un simple coup de semonce et non de l'annonce d'un changement de cap, mais l'importance des réserves du régime risque d'alimenter durablement la concupiscence de l'État.

⁹⁵ Alors que l'augmentation décidée par le gouvernement pour le régime général est de 5,2 %.

4.2.3. Un deuxième contrefeu : l'accord du 14 avril 2022

Les ordonnances « travail » de septembre 2017 n'ont été précédées que de consultations bilatérales sans négociations, ni même concertation globale. Les réactions du gouvernement aux accords du 22 février sur la formation professionnelle continue et sur l'assurance chômage (*supra*) font peser de fortes menaces sur l'autonomie des acteurs sociaux. Aussi, les dirigeants des huit organisations se réunissent-ils le 11 juillet 2018 pour discuter du devenir du paritarisme et de l'opportunité de mettre en place un agenda social paritaire. Aussitôt est annoncée pour le 17 juillet une réunion multilatérale présidée par le chef de l'État ; elle est destinée à élaborer un « nouveau contrat social ». De ce fait, la perspective d'un agenda social autonome est suspendue. C'est, à nouveau, l'exécutif qui prend l'initiative après la désignation de Jean Castex comme Premier ministre. A l'issue d'une « conférence du dialogue social » le 17 juillet 2020, un agenda social est fixé par le gouvernement pour 2020-2021. Il comprend dix-sept thèmes qui seront objets de 'concertation', ce qui a pour effet de saturer provisoirement le calendrier du dialogue social. Ce n'est qu'en 2021 que les organisations patronales et syndicales décident de réaffirmer leur volonté d'autonomie.

a) La négociation et le compromis

Le 17 février 2021, le Medef l'initiative⁹⁶. Estimant l'agenda social tripartite « absolument pas réaliste », il préconise un « agenda économique et social autonome ». Les syndicats répondent positivement et un accord sur un « agenda social et économique paritaire 2021-2022 » est conclu le 3 mars 2021⁹⁷. L'agenda réunit dix thèmes parmi lesquels figure, pour le 1^{er} semestre 2011, l'« Évaluation et amélioration de l'ANI du 7 février 2012 sur la modernisation du paritarisme ».

Après une phase exploratoire de cinq mois, des négociations sont entamées le 5 janvier 2022 et aboutissent à l'accord du 14 avril⁹⁸. Les nombreux désaccords initiaux entre patronat et syndicats, d'une part, entre les organisations syndicales, d'autre part, sont progressivement réduits soit par des concessions du patronat qui tient à aboutir à un accord majoritaire, soit en faisant le flou ou le silence, comme en 2012, sur les points qui fâchent. Seule la CGT refuse de signer l'accord.

A la différence de l'accord de 2012, les négociateurs incluent la négociation collective qu'ils désignent comme « le premier champ du paritarisme » à côté du second champ, celui de « la gestion des organismes paritaires ». Nous avons indiqué d'entrée pourquoi cette extension de sens nous paraissait injustifiée. Elle conduit à regrouper deux modalités du dialogue social qui sont de nature différente : il n'y a rien de « paritaire » dans la négociation collective interprofessionnelle, sauf au sens vague et trivial que les deux parties y sont en présence (sur ce débat, voir l'Introduction).

La suite de notre analyse ne porte donc que sur le traitement du paritarisme de gestion dans l'accord. Il ne fait pas l'objet d'avancées significatives relativement à l'accord de 2012. Les thèmes de confrontation de 2012 réapparaissent : règles de respect de l'équilibre financier, modalités de vote et de prise en compte de la représentativité, compatibilité des mandats de négociateur et d'administrateur... En matière d'équilibre financier, le principe de la « règle d'or » défendu par le patronat est écarté⁹⁹. Il en est de même de la pondération des sièges en fonction des résultats des élections de représentativité demandée par la CFDT et la CGT. Quant aux modalités de vote dans les instances paritaires et à la dissociation des fonctions d'administrateur et de négociateur, les formulations non-contraignantes de l'accord de 2012 sont conservées. Dans ces domaines, l'intérêt des négociations est qu'elles ont été l'occasion pour les syndicats d'explicitier quelle est en 2022 leur conception du paritarisme.

⁹⁶ « Le dialogue social interprofessionnel revient en force au Medef », *Les clés du social*, 20 mars 2021 ; G. Groux, « Le Medef tente une nouvelle 'Refondation sociale'. Peut-on y croire ? », *Telos*, 1^{er} mai 2021 ; J.-M. Luttringer, « L'appel du MEDEF à l'autonomie des partenaires sociaux », *Chronique 161*, 2021 ; J.-M. Luttringer, « Élection présidentielle : l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux face à l'État », *Chronique 170*, 2022.

⁹⁷ A l'exception de la CGT qui écrit le 14 mars 2021 au Medef que « nos analyses et nos priorités divergent » et annonce qu'elle ne participera pas aux discussions de l'agenda. Elle décidera, au cas par cas, de prendre part ou non aux différentes négociations programmées. En pratique, elle prendra part à toutes.

⁹⁸ « Accord pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde de travail en profonde mutation ».

⁹⁹ La règle d'or imposerait que les organisations gestionnaires des institutions paritaires d'engagent sur le respect d'un équilibre financier de moyen terme (par exemple, sur un horizon cinq ans) en compensant l'impact des fluctuations conjoncturelles.

b) Différences et convergences

Soulignons d'abord un événement exceptionnel : les sept organisations signataires signent le 28 juin 2022 une déclaration conjointe¹⁰⁰ explicitant les trois objectifs sur lesquels elles se sont accordées et l'insertion de l'accord dans une perspective de démocratie sociale¹⁰¹. Du côté syndical, les quatre signataires, s'ils avaient au départ des priorités distinctes, émettent finalement des jugements positifs dans des termes voisins.

CFDT

La CFDT explicite ses conceptions en proposant un projet d'accord¹⁰² : « Le paritarisme de gestion, via les organismes paritaires, est une illustration de la capacité des partenaires sociaux à définir ensemble jusqu'à l'opérationnalité, les réponses aux besoins sur lesquels ils s'accordent (...). Les partenaires sociaux s'affirment comme acteurs et actrices des transformations sociales, de la construction et de la garantie des droits des travailleurs actifs ou retraités et des entreprises. Les organismes paritaires sont et gèrent un bien commun mutualisé par les travailleurs et les entreprises ».

Son Bureau national approuve l'accord à l'unanimité avec une seule réserve portant sur la non-pondération en fonction de la représentativité, comme dans l'accord de 2012. Il se félicite que « les organismes paritaires de gestion – chargés notamment des retraites complémentaires, de l'emploi, de l'assurance chômage ou encore du logement – aient pour priorité l'accès aux droits et la qualité du service rendu aux bénéficiaires ». « Pour la CFDT, cette négociation a été l'occasion de réaffirmer la légitimité des organisations syndicales ».

FO

Au départ de la négociation, l'objectif principal de FO est de maintenir l'équilibre obtenu dans l'ANI de 2012. L'organisation estime avoir atteint ce résultat et considère que « l'ANI est un point d'appui pour défendre l'autonomie et l'efficacité de la politique contractuelle »¹⁰³.

La Résolution générale adoptée lors de son congrès en juin 2022 consacre son point 4 à « La défense du paritarisme ». Elle rappelle le cœur de la doctrine du syndicat : « Force Ouvrière défend plus que jamais le paritarisme comme base et constante de la démocratie sociale, signifiant l'égalité entre syndicats de salariés et organisations patronales pour impulser une gestion paritaire des organismes ayant vocation à gérer le salaire différé ».

CFTC

La CFTC salue la création d'un « cadre commun de négociation nationale interprofessionnelle » qu'elle revendiquait de longue date. Elle estime que l'accord clarifie les rôles respectifs des partenaires sociaux et des pouvoirs publics ». Au total, son négociateur, Pierre Jardon, estime que l'accord va « redynamiser le dialogue social (...), donner plus de visibilité à la démocratie sociale au service des salariés et des entreprises »¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cfdt, CFE-CGC, Cftc, FO, Cpme, Medef, U2P, ANI Paritarisme : 7 organisations s'engagent pour la modernisation du paritarisme.

¹⁰¹ Comme nous le verrons (infra), si la CGT est non-signataire parce qu'elle critique de la faiblesse du contenu de l'accord, elle réaffirme à cette occasion sa présence active dans les institutions paritaires.

¹⁰² CFDT, Pour un paritarisme rénové et ambitieux dans une économie en profonde mutation – Projet d'accord national interprofessionnel, 11 mars 2022.

¹⁰³ Titre d'un article signé par son négociateur, Michel Beaugas (L'inFO militante, 18 mai 2022).

¹⁰⁴ « Paritarisme : 'Avec cet accord, nous redynamisons le dialogue social', Pierre Jardon », Site CFTC, 5 juillet 2022.

CFE-CGC

Cette organisation était, avec la CGT, non signataire de l'accord de 2012. Elle s'opposait alors en particulier au maintien du vote par tête en préconisant un vote par collègue (*supra*, 4.2.1.b). Lors de la négociation, elle propose une solution de compromis sur cette question (vote à la majorité qualifiée). Bien que cette proposition n'ait pas été acceptée, la CFE-CGC signe l'accord qui « consacre la volonté partagée des partenaires sociaux de faire avancer ensemble une démocratie sociale plus que jamais indispensable et de sacréaliser (...) leur périmètre de compétence au service de notre modèle social »¹⁰⁵.

Ce changement de position fait de la CGT le seul syndicat non-signataire.

CGT

Dans un texte de synthèse, la CGT rappelle au départ que « les instances des organismes paritaires ne font pas partie de l'ADN syndical originel de la CGT... Aujourd'hui, la représentation et la défense des intérêts des salariés dans les instances paritaires font partie intégrante de nos actions syndicales. Quel que soit le domaine concerné (...), le dénominateur commun à l'ensemble des organismes à gestion paritaire, c'est de mettre en œuvre les droits des salariés, notamment ceux définis par la négociation collective et les accords qui en découlent »¹⁰⁶.

Sur cette base, la CGT définit ses revendications : référence aux mesures d'audience des syndicats pour le calcul de l'attribution des sièges dans les organismes, parité dans les instances, vote par collèges (et non par tête), moyens et protections pour les mandats syndicaux. Si elle n'est pas signataire de l'accord, ce n'est plus comme autrefois une manifestation de méfiance à l'égard du paritarisme, mais parce qu'elle en juge le contenu insuffisant : « Malgré la prise en compte de quelques demandes des organisations syndicales, cet accord ne constitue pas une avancée. La délégation CGT a fortement contribué aux reculs du patronat sur la rédaction du texte, mais ces reculs n'en constituent pas pour autant des avancées pour le monde du travail »¹⁰⁷.

* * *

Ainsi, la mise en cause par l'État, globale quoique différenciée, de la maîtrise des organisations patronales et syndicales sur les principaux piliers du « paritarisme pur » a-t-elle provoqué une convergence défensive. Aussi bien en matière de négociation interprofessionnelle que de gestion des institutions paritaires, les différentes organisations affirment leur volonté que leur soit reconnue par l'État un domaine de régulation autonome. Force est de reconnaître qu'elles n'ont à ce jour jamais obtenu cette reconnaissance. La négociation de l'accord de 2022, bien que son contenu soit limité, est importante dans notre domaine puisqu'elle est l'occasion pour tous les syndicats, avec des formulations différentes, d'affirmer leur attachement à l'existence d'institutions paritaires.

¹⁰⁵ Gilles Lécuelle, secrétaire national au dialogue social, « Préserver le paritarisme et notre démocratie sociale », Site CFE-CGC, 4 juillet 2022.

¹⁰⁶ CGT, *Contribution de la CGT à la négociation interprofessionnelle « relative à la modernisation du paritarisme »*, 15 février 2022.

¹⁰⁷ DGT, 2023, p.54.

5. Le paritarisme, lieu d'innovations

L'accord du 14 février 2022 « pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde de travail en profonde mutation » distingue trois catégories de productions de la négociation nationale interprofessionnelle : « La troisième catégorie recouvre les diverses productions qui portent sur des expérimentations ou des innovations sociales pouvant être qualifiées d'impulsion, qui incitent les partenaires sociaux à s'emparer de sujets avec une visée prospective ou expérimentale » (Partie II. Point 3). Ainsi, l'innovation est-elle citée comme l'une des fonctions assurées par les organisations patronales et syndicales au moyen de la négociation interprofessionnelle. Si cette dimension n'est pas nouvelle, elle n'avait jamais auparavant été reconnue comme un objectif explicite des acteurs sociaux.

Pour cette raison, peut-être, elle n'a pas fait l'objet d'étude rétrospective globale, en particulier en ce qui concerne le rôle qu'ont joué en ce domaine les institutions paritaires¹⁰⁸. Confronté à cette lacune de l'information, nous nous limitons à fournir quelques coups de projecteur sur un domaine qui mériterait une recherche systématique.

Deux domaines permettent d'illustrer des initiatives issues des institutions paritaires qui, en leur temps, ont constitué des innovations, parfois reprises ensuite par les politiques publiques. Il s'agit, en premier lieu, de l'expérimentation de nouveaux outils de la politique de l'emploi ou de gestion active du marché du travail (5.1), en second lieu, de la création d'instances indépendantes d'évaluation (5.2).

5.1. Des outils de la politique de l'emploi

A titre d'exemples significatifs de nature différente, nous retenons dans le domaine des mesures actives en direction du marché du travail d'une part, les dispositifs créés presque dès l'origine par le régime d'assurance chômage, d'autre part, les initiatives décentralisées mises en œuvre récemment par l'Apec.

a) Le régime d'assurance chômage et la politique de l'emploi

En 1958, les fondateurs de l'UNEDIC sont tous d'accord, avec des ambitions inégales, pour donner au régime un rôle actif dans la politique de l'emploi¹⁰⁹, d'où la dénomination choisie pour l'institution ; « Union nationale pour l'emploi... ». Ils se heurtent à la résistance du ministère du Travail, défenseur de sa pleine responsabilité dans ce domaine bien que longtemps peu outillé pour l'assumer¹¹⁰. De ce fait, les progrès sont lents et se limitent à des mesures partielles¹¹¹.

- En 1961, l'UNEDIC crée des Allocations de formation pour les chômeurs qui suivent un stage de formation professionnelle et qui, juridiquement et statistiquement, sont provisoirement classés comme inactifs.
- A partir de 1963, elle signe des Conventions de coopération avec l'État pour l'accompagnement des restructurations industrielles. Dans le cadre de l'accord de 1970 sur la formation professionnelle (*supra*, 3.2.1), elle verse sous certaines conditions des indemnités de formation aux victimes de licenciement économiques collectifs.

¹⁰⁸ A notre connaissance, la seule étude qui aborde cette question est due à Olivier Mériaux. Elle date d'il y a plus de dix ans et porte sur l'évaluation des ANI en général et non spécifiquement des institutions paritaires (Mériaux, 2015).

¹⁰⁹ Les statuts de l'UNEDIC (art.2) précisent qu'elle a entre autres pour objet : « de prendre toutes initiatives convenables dans le domaine de l'emploi et notamment sur le plan du reclassement des chômeurs, de la réadaptation professionnelle et de la formation professionnelle des adultes ».

¹¹⁰ Le Fonds national de l'emploi n'est créé qu'en 1963. L'ANPE, créée qu'en 1967, n'est dotée d'outils de politique active qu'à partir des années 1980. La Délégation pour l'emploi est créée en 1975.

¹¹¹ Se rapporter au point 3.1 pour les références bibliographiques.

- En 1972, au titre de la Garantie de ressources licenciement, elle indemnise les salariés licenciés après 60 ans sous la condition qu'ils restent inactifs, l'objectif étant de réduire l'offre de travail pour lutter contre le chômage. En 1977, la Garantie est étendue aux salariés démissionnaires de plus de 60 ans, toujours avec le même objectif.
- En décembre 1981, l'UNEDIC accepte, par convention avec l'État, de contribuer au financement de deux des quatre types de Contrats de solidarité mis en place pour favoriser l'emploi. Il s'agit, en premier lieu, de préretraites accordées dès 55 ans lorsque l'entreprise s'engage à remplacer les partants, nombre pour nombre, par des jeunes ou des chômeurs indemnisés. En second lieu, le régime accepte d'opérer un véritable changement qualitatif : des salariés à plein temps peuvent passer à mi-temps et recevoir, au *pro rata temporis*, une sorte d'indemnisation de chômage partiel dès lors que des embauches compensatoires sont opérées. L'UNEDIC est ainsi amenée à indemniser durablement des salariés optant volontairement pour le mi-temps.

Dans tous ces cas, l'UNEDIC élargit sa mission au-delà de sa fonction d'indemnisation de travailleurs involontairement privés d'emploi, activement à la recherche d'un emploi et disponibles pour l'occuper. A l'initiative des négociateurs ou en réponse à une demande de l'État, elle crée ou contribue à financer des dispositifs originaux qui ont pour objectif de lutter contre le chômage en agissant, quantitativement ou qualitativement, sur l'offre ou sur la demande de travail. La réforme de 1984 (*supra*, 3.1.2) opère une redistribution radicale des responsabilités entre l'État et le régime paritaire. L'Unédic est ramenée à une fonction d'indemnisation d'une fraction et des chômeurs tandis que disparaissent de ses attributions les innovations qui viennent d'être évoquées.

La rupture est de courte durée. Très vite réapparaissent de nouveaux dispositifs, toujours conçus comme des actions sur l'offre ou sur la demande de travail dans l'objectif de lutter contre le chômage¹¹².

Les activités réduites

Dès 1983, le principe d'une indemnisation des activités réduites est accepté ; il faut attendre 1986 pour qu'il soit mis en œuvre à grande échelle. Lorsqu'un chômeur indemnisé reprend une activité réduite, il reçoit, pendant une certaine durée, une fraction de son indemnité en fonction de l'écart entre son salaire actuel et son salaire antérieur. Il s'agit donc d'un dispositif d'intéressement à la reprise rapide d'emploi, même si cet emploi est faiblement rémunéré. Les syndicats ont longtemps été hostiles à une mesure susceptible de favoriser le développement d'emplois précaires. Cependant, ils se sont ralliés à l'argument selon lequel un emploi, même à bas salaire et/ou à temps partiel, offre des chances de réinsertion professionnelle plus fortes que le chômage total. Les bénéficiaires de cette indemnisation ne sont plus, juridiquement et statistiquement, des chômeurs

Les conventions de conversion

Le 3 juillet 1986, après un changement de majorité politique, une loi supprime, à dater du 1^{er} janvier suivant, l'autorisation administrative des licenciements économiques. Le gouvernement s'engage alors à transcrire dans la loi les termes d'un éventuel accord qui tirerait les conséquences de cette abrogation. Dans le rapport des forces ainsi créé, fortement défavorable aux syndicats, trois d'entre eux (CFDT, CFTC et FO) acceptent de signer un accord dont l'innovation principale réside dans la création d'un « contrat de conversion », rebaptisé « convention de conversion » dans la loi de transcription du 30 décembre 1986. Les titulaires de ces conventions, c'est-à-dire les salariés victimes de licenciement économique qui décident d'y adhérer, bénéficient d'un régime d'indemnisation provisoirement plus favorable et de prestations destinées à favoriser leur reclassement. Bien qu'ils soient qualifiés de stagiaires de la formation professionnelle, ce qui crée une situation juridique intermédiaire entre l'emploi et le chômage, l'Unédic, qui est cosignataire de la convention avec l'employeur et l'État, accepte de participer au financement du dispositif au nom de l'avantage qu'elle tire d'une supposée accélération de la reprise d'emploi. C'est à un accord interprofessionnel que l'on doit l'origine de cette innovation juridique.

¹¹² Nous nous limitons à présenter le principe de ces mesures sans entrer dans le détail de leurs modalités d'application qui sont complexes et ont été à plusieurs reprises modifiées.

L'allocation formation reclassement

Reprenant une tradition de l'ancienne UNEDIC, le régime accepte en 1988 de financer pour partie l'indemnisation de chômeurs qui entrent dans des formations agréées donc qui passent provisoirement du statut de chômeurs à celui d'inactifs. La justification est la même que dans l'exemple précédent.

Les conventions de coopération

Suite à un accord du 8 juin 1994, l'Unédic accorde des aides financières aux employeurs qui embauchent certaines catégories de chômeurs indemnisés. L'aide est fonction du montant résiduel de droits à indemnisation dont dispose le chômeur au moment de son embauche. Ici encore, la justification réside dans l'accélération du retour à l'emploi, mais le régime a réalisé un bon qualitatif en offrant, en fait, des primes à l'embauche aux entreprises.

L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)

Le 6 septembre 1995, les syndicats sont unanimes pour approuver un accord dit « préretraites contre embauches ». Sous certaines conditions d'âge et de durée de cotisation, il garantit une indemnisation en cas de cessation anticipée d'activité dès lors que des embauches compensatoires assurent le maintien du volume global d'heures de travail dans l'entreprise.

Soit à son initiative, soit parce qu'il est opérateur de dispositifs créés par d'autres négociations, le régime d'assurance chômage est progressivement conduit à financer ou à gérer une gamme hétérogène de prestations dont le fondement commun est de contribuer à une politique de l'emploi soit en incitant financièrement à la reprise d'emploi ou à l'embauche, soit en favorisant le reclassement, soit en créant des possibilités d'embauche. Le régime est donc le lieu de mise en œuvre de dispositifs originaux qui dépassent largement l'indemnisation des chômeurs au sens juridique du terme. La disparition ultérieure de certains de ces dispositifs ne doit pas faire oublier que, pendant près d'un demi-siècle, le régime paritaire d'assurance chômage a été le lieu d'innovations dans les outils de la politique active de l'emploi ou du marché du travail.

b) L'Apec et l'innovation décentralisée

Le développement de l'innovation constitue l'une des cinq « ambitions stratégiques » de l'Apec ; elle est ainsi formulée : « Développer l'innovation pour accompagner l'évolution des attentes et besoins des cadres et des entreprises ». Un aspect original réside dans l'importance accordée à une politique décentralisée de mise en œuvre de l'innovation. Le cadre en est fourni par douze « Comités paritaires régionaux » qui sont les outils d'un dialogue social territorial sur l'emploi (Apec, 2025b). Deux initiatives récentes illustrent cette démarche (Apec, 2025a).

En premier lieu, l'Apec suscite une dynamique interne. Depuis 2022, elle a attribué 54 trophées internes destinés à « mobiliser l'intelligence collective des collaborateurs et collaboratrices au service de propositions innovantes ». Ces projets concernent, par exemple, les outils d'aide à la recherche d'emploi, le mentorat par des cadres expérimentés ou la préparation des fins de carrière. Une partie d'entre eux fait l'objet de mises en œuvre expérimentales dans le réseau.

En second lieu, l'Apec promeut des initiatives externes. Lancé en septembre 2023, le programme Novapec a pour objectif de « faire grandir ou d'accélérer des projets d'innovation sociale s'ils s'inscrivent dans l'une des trois missions du mandat de service public de l'Apec et concernent, pour totalité ou en partie, ses publics cibles : les jeunes diplômé.es à partir de bac+3 (jusqu'à leur première insertion professionnelle), les cadres et les entreprises, en particulier les TPE-PME. Le programme fonctionne par appels d'offre et sélectionne des projets émanant de l'économie sociale et solidaire à l'échelle régionale ou multirégionale.

Ces initiatives sont trop récentes pour avoir fait l'objet de travaux de synthèse ou d'évaluation. Il est regrettable que cette dimension du paritarisme reste encore largement ignorée.

5.2. Des instances indépendantes d'évaluation

L'ANI du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle, signé par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC, contient pour la première fois une affirmation de portée générale sur le recours à l'évaluation. Ce recours est justifié par l'exigence d'une bonne articulation entre les différents niveaux de négociation : « Il serait donc souhaitable que les partenaires sociaux se dotent, au niveau de la branche professionnelle, voire de l'interprofessionnel, des outils nécessaires pour mieux appréhender, suivre et évaluer les résultats de la négociation d'entreprise et de branche » (Article 1.3.4). On en reste alors à l'expression d'un souhait. Dans sa partie consacrée au paritarisme de négociation, l'accord du 14 février 2022 « pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde de travail en profonde mutation » stipule : « Il appartient à la gouvernance de chaque organisme paritaire de mener une évaluation du service rendu aux bénéficiaires et une mesure de cette satisfaction » (Partie V. Point 1).

Ces formulations prudentes ainsi que le caractère partiel et tardif de ces démarches s'expliquent par les risques qu'engendrent pour les organisations patronales et syndicales le recours à une évaluation par des experts indépendants (Freyssinet, 2017).

En premier lieu, ces accords sont nécessairement des compromis donnant-donnant que les signataires supposent être gagnant-gagnant. Le risque pour les signataires tient au fait que les experts peuvent mettre en évidence le caractère peu efficace, coûteux ou déséquilibré des compromis acceptés, fournissant ainsi des armes aux non-signataires, aux contestations internes ou aux critiques externes.

En second lieu, s'ajoutent des difficultés spécifiques bien connues des praticiens de la négociation. Dans la phase finale de recherche d'un compromis, la solution n'est souvent trouvée que grâce à l'adoption de formulations imprécises ou ambiguës. Ou encore, pour obtenir un nombre suffisant de signatures, il arrive qu'une disposition soit introduite à laquelle une organisation tient particulièrement alors que les autres signataires ont les plus grands doutes sur sa mise en œuvre. Les experts peuvent *ex post* critiquer certaines imprécisions ou certaines dispositions alors qu'elles ont rempli le rôle qui leur était imparti : rendre possible un accord qui trouvait ailleurs ses raisons d'être.

Dans ces conditions, on comprend que les acteurs des politiques paritaires puissent hésiter à accepter les risques d'une évaluation indépendante. Il est vraisemblable qu'ils ne le font que sous la pression d'impératifs de légitimation et en s'efforçant d'en contrôler le cadre. Les deux illustrations principales en sont données dans les domaines de la formation professionnelle continue et de l'assurance chômage.

a) La formation professionnelle continue

Il faut attendre l'accord de 2009 pour que soit créée au sein de la formation professionnelle une instance autonome chargée de l'évaluation (Gassert, 2020 ; Tallard, 2017). Nous avons souligné (*supra*, 3.2.4.) les conditions particulières de négociation de cet accord. Plusieurs rapports publiés en 2007 et 2008 par le Sénat, l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, le Conseil d'orientation pour l'emploi et l'Inspection générale des affaires sociales développent un discours critique sur le système paritaire quant à son équité, son efficacité et la transparence de sa gestion. Dès septembre 2007, le Président de la République avait déclaré le système « à bout de souffle » ; fin 2008, une loi est en préparation. Les gestionnaires du régime paritaire tentent alors d'ouvrir un contrefeu en commandant à des cabinets de consultants des rapports sur la mise en œuvre du précédent ANI de 2003 ; ces rapports sont présentés au printemps 2008¹¹³. Sans masquer la lenteur de la montée en charge de certains dispositifs, les experts émettent des appréciations résolument positives sur le sens des évolutions et sur l'ampleur des résultats. Dans le contexte de l'époque et malgré la qualité de leurs auteurs, ces travaux sont critiqués au nom des exigences d'une évaluation indépendante. Les acteurs du paritarisme, soumis à de sévères critiques externes, ressentent la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des procédures d'évaluation dont ils conserveraient la maîtrise, mais dont la légitimité ne serait pas contestable.

C'est dans ces conditions que l'ANI du 7 janvier 2009 crée le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) chargé « de mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation

¹¹³ On trouvera les références de tous ces rapports dans Freyssinet, 2010a, p.249-250.

concernent les politiques paritaires de formation professionnelle ». S'il ne faut pas ignorer les limites de l'initiative, elle marque une avancée considérable, malheureusement annihilée ultérieurement par les pouvoirs publics.

Les limites, outre celles relatives à l'insuffisance des ressources, sont principalement de deux ordres.

En premier lieu, la volonté des gestionnaires de conserver le contrôle du processus se traduit dans la composition du Conseil. Il réunit, à parité, vingt représentants des organisations patronales et syndicales et quatre (ultérieurement cinq) personnalités qualifiées choisies par ces organisations. Formellement, il se situe donc dans une logique d'autoévaluation éclairée par l'apport d'experts ayant la confiance des organisations. Cependant, le choix des personnalités qualifiées a montré que leur compétence et leur indépendance ne pouvaient être mises en question.

En second lieu, la logique paritaire implique le choix de thèmes d'évaluation consensuels ou, pour le moins, non conflictuels. On ne peut ignorer les différences d'analyse et d'objectifs entre les différentes organisations. L'évaluation doit donc éviter les objets pour lesquels ses résultats seraient susceptibles de renforcer ou d'affaiblir leurs positions respectives.

L'expérience du CNEFP fait disparaître les craintes qui pouvaient être inspirées par ses conditions de création. Sous l'impulsion des personnalités qualifiées, il respecte les exigences méthodologiques de l'évaluation : définition des questions évaluatives, cahiers des charges pour les appels d'offre aux experts évaluateurs, publicité des rapports... Toutes celles et tous ceux qui ont participé à cette expérience reconnaissent l'intérêt des confrontations de points de vue, le respect de l'indépendance des chercheurs, la qualité des résultats obtenus et diffusés ainsi que l'expertise ainsi acquise par les représentants syndicaux associés à la démarche.

Le CNEFP fait partie des victimes de la loi du 5 septembre 2018 (*supra*, 6.2.2.a) qui supprime les instances paritaires interprofessionnelles de la formation continue.

b) L'assurance chômage

En 2008, la fusion de l'ANPE et des Assédic conduit au regroupement au sein de Pôle Emploi des services d'études et de statistique. Privé de cette ressource, le Bureau de l'Unédic annonce en mai 2010 sa volonté de « créer une capacité d'études et d'analyse recentrée sur le pilotage de l'assurance chômage ». Cette volonté se traduit par la création d'un service « Études et analyses » qui acquiert rapidement une expertise reconnue. Un nouveau pas est franchi avec la convention du 14 mai 2014. Elle confie à l'Unédic « l'évaluation des résultats des dispositions issues de la présente convention ». Le Bureau adopte en novembre 2015 un « Projet d'évaluation de la convention 2014 » (Unédic, 2015).

Le dispositif choisi adopte un autre rapport à l'expertise que celui retenu en matière de formation professionnelle continue (Freyssinet, 2017) : le Bureau de l'Unédic est responsable du programme d'évaluation ; les services de l'Unédic coordonnent les travaux d'évaluation ; un comité scientifique (cinq membres nommés par le Bureau) est « garant de la qualité et de l'objectivité des travaux » ; il a une « mission d'assistance méthodologique, de suivi et de validation des résultats ».

Le comité scientifique n'intervient donc pas dans le choix des objets d'évaluation ni dans la sélection des opérateurs de l'évaluation. La majorité des travaux évaluatifs sont d'ailleurs réalisés en interne par ce qui est devenu la Direction « Études et analyses ». Liée à l'évaluation de convention de 2014, l'expérience du comité scientifique n'a pas été poursuivie.

Ainsi, dans le cas de la formation professionnelle, les rapports entre acteurs et experts s'étaient construits dans une instance qui était le lieu d'un travail commun générateur d'une démarche d'apprentissage tandis que la réalisation des évaluations était externalisée vers d'autres experts. Dans le cas de l'assurance chômage, un partage différent des attributions s'opérait entre la commande de l'évaluation (choix politique), sa réalisation (principalement interne) et un « contrôle qualité » assuré par des experts extérieurs. L'interruption des deux expériences ne fait pas disparaître le problème : pour quelles raisons et dans quelles conditions les acteurs du paritarisme peuvent-ils décider de se soumettre à des procédures d'évaluation indépendante ?

* * *

La consécration par l'accord du 14 février 2022 des responsabilités du paritarisme dans le domaine « des expérimentations ou des innovations sociales » crée un socle durable pour des pratiques jusqu'alors dispersées et souvent provisoires dont le bilan a rarement été réalisé. Une réflexion globale serait nécessaire sur les enseignements qui peuvent en être tirés et sur des orientations générales qui pourraient être adoptées pour une mise en cohérence des initiatives futures.

En conclusion, quelques enseignements provisoires

Les institutions paritaires qui se développent après la Seconde Guerre mondiale ne trouvent pas leur origine dans la doctrine ou dans des revendications historiques du mouvement syndical. Des îlots de paritarisme étaient apparus antérieurement à l'initiative du patronat et dans les années 1930 s'étaient ouverts aux amicales d'ingénieurs et de « collaborateurs ». Ce sont ces dernières, réunies en 1944 dans la CGC, qui avec l'appui du CNPF fondent avec l'Agirc le premier pilier du paritarisme interprofessionnel. Une évolution lente et profonde a fait que les organisations syndicales, quelles que soient leurs différences stratégiques, ont choisi de s'engager activement dans les négociations concernant les institutions paritaires ainsi que dans leur gestion et se sont unies pour les défendre, d'abord contre les menaces du Medef en 1999-2000, ensuite contre les attaques des pouvoirs publics, surtout après 2017.

Les institutions paritaires, même celles qui relèvent du « paritarisme pur », ne constituent pas une sphère de régulation sociale autonome assurée par les organisations patronales et syndicales et qui serait distincte de la régulation publique. Le paritarisme occupe des marges d'autonomie qu'elles ont conquises ou que l'État leur a volontairement accordées, mais qu'elles exercent sous son regard vigilant et avec ses interventions répétées. L'État est toujours présent pour permettre ou imposer la forme paritaire, pour en délimiter le territoire, pour peser sur les négociations, pour assurer l'effectivité des accords. Le paritarisme se joue à trois : on a pu parler de « tripartisme asymétrique et masqué ». Cependant, il ne constitue pas la version française du néo-corporatisme dans lequel État, patronat et syndicats trouveraient une entente au sommet pour la promotion d'intérêts communs, voire de l'intérêt général.

La logique dominante n'est pas celle d'un consensus entre organisations patronales et syndicales pour définir des intérêts communs, mais celle de compromis, plus ou moins durables, entre des stratégies qui se sont confrontées dans la négociation. Si la permanence de ces compromis évolutifs et renouvelés pendant plusieurs décennies constitue une caractéristique significative de notre système de relations professionnelles, il faut en préciser les limites : ces compromis ne sont possibles que dans des instances extérieures à l'entreprise de telle sorte que le patronat puisse considérer que son pouvoir de gestion n'est pas mis en cause.

Les compromis sont rarement unanimes. D'une part, des tensions ont existé à plusieurs reprises entre le CNPF-Medef et la CGPME-CPME ou l'UPA-U2P. D'autre part, les désaccords ont été plus profonds entre syndicats. Les rares accords unanimes sont surtout présents dans la formation professionnelle et n'ont souvent été obtenus que parce que les signataires y voyaient le moyen de se protéger contre une intervention de l'État.

La rupture intervenue depuis 2017 résulte de la remise en cause de cet équilibre par l'État : la recherche du compromis a semblé abandonnée par lui afin d'imposer des réformes définies unilatéralement. Dans le domaine de la formation professionnelle, les institutions du paritarisme ont été éliminées ou marginalisées. En ce qui concerne l'assurance chômage, c'est la marge d'autonomie des organisations patronales et syndicales qui a été progressivement réduite par l'adoption de normes publiques ou par des documents de cadrage de la négociation. Enfin, pour les retraites complémentaires, un coup de semonce a été envoyé dont on ne peut anticiper aujourd'hui les suites qui lui seront données.

Références bibliographiques

- Apec (2015a), Rapport annuel 2024. Porteurs d'élan.
- Apec (2015b), Rapport annuel en régions 2024.
- Adam G. (1995), « Quelques évidences sur le paritarisme », *Droit social*, n°9-10, p.744-747.
- Adam G. (2002), *La refondation sociale à réinventer*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Adam G. (2003), « La refondation sociale : quelle deuxième étape ? », *Droit social*, n°1, p.44-47.
- ANDCP (2001), « Refondation sociale », *Personnel*, n°422, p.25-65.
- Basilien J.-P., Dubois J. (2000), *Crise du paritarisme et refondation sociale : quels scénarios ?* Entreprise et personnel.
- Beauvisage J. (2012), « L'invention du paritarisme », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n°112.
- Bergeron A. (1996), *Je revendique le bon sens*, Paris, Liana Levi.
- Boltanski L. (1982), *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Ed. de Minuit.
- Bordeloup J. (1991), « Libres propos sur la gestion des ressources humaines et les faiblesses du mouvement syndical : une nouvelle étape dans la remise en cause de la démocratie dans la gestion de la sécurité sociale », *Droit social*, n°6, p.528-536.
- Borgetto M. (1998), « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, n°64, p.7-37.
- Borgetto M. (2001), « Protéger la démocratie sociale ou démocratiser la protection sociale ? », p.3-20 in « Partenaires sociaux, État et protection sociale », *Regards*, n°19.
- Bouillaguet-Bernard P., Outin, J.-L. (1984), « Le nouveau régime d'indemnisation du chômage face aux transformations de l'emploi : l'éclatement de l'économique et du social », *Critique de l'économie politique*, n°28, p.35-49.
- Boussard I. (1993), « Les corporatismes français du premier XX^e siècle. Leurs doctrines. Leurs jugements », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 40(4), p.643-665.
- Brochier D., Mériaux O. (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système », *Bref CEREQ*, n°131, p.1-4.
- Brucy G. (2001a), « Les syndicats entre 'éducation de soi' et formation permanente », *Éducation permanente*, n°149, p.97-111.
- Brucy G. (2001b), « La doctrine de la CGT sur la formation des adultes : entre pragmatisme et lutte de classes (1945-1955) », *Travail et Emploi*, n°86, p.65-86.
- Brucy G., Caillaud P., Quenson E., Tanguy L. (2007), *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Paris, La Découverte.
- Brucy G., Tanguy L. (2011), « La formation au cœur du paritarisme, la position de Force ouvrière », p.223-234 in M. Dreyfus, M. Pigenet (Dir.), 2011.
- Brunhes B. (2001), « Refondation ou rénovation sociale : le changement nécessaire », *Personnel*, n°42237-40.
- Catrice-Lorey A. (1997), « La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique long terme », p.81-106 in IRES, 1997.
- Catrice-Lorey A. (2001), « Gestion de la Sécurité sociale 1945-2000 : de l'alternative gestion syndicale, gestion paritaire à la réinvention du modèle », *Regards*, n°19, p.21-39.
- Catrice-Lorey A. (2021), « Genèse et trajectoire de la démocratie sociale dans le régime général de la Sécurité sociale en France », p.30-52 in Machu, Viet, 2021.
- Chatriot A. (2007), « Les apories de la représentation de la société civile », *Revue française de droit constitutionnel*, n°71, p.535-555.
- CJD (1990), *Les enjeux du paritarisme*, Centre des jeunes dirigeants d'entreprise.
- CNR (1944), *Charte du Conseil National de la Résistance*, 15 mars.
- Courrier Cadres (1996), « APEC 30 ans. Témoigner-Agir-Anticiper », n°160, p.I-XXXII.

- Damamme D., Jobert B. (2000), « Les paritarismes contre la démocratie sociale », *Pouvoirs*, n°94, p.87-102.
- Daniel C. (1997), « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme 'à la française' », p.131-152 in IRES, 1997.
- Daniel C., Rehfeldt U., Vincent C. (2000), « La régulation paritaire à la française », *Revue française des affaires sociales*, n°84, p.119-133.
- Daniel C., Tuchszirer C. (1999), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Delors J. (1976), « Genèse d'une loi et stratégie de changement », *Connexions*, n°17 ; reproduit dans *Formation et Emploi*, 1991, n°34, p.31-38.
- DGT (Direction générale du travail) (2023), *La négociation collective en 2022*, Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion.
- Didry C. (1990), « De l'État aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de L. Duguit et E. Durkheim au tournant du siècle (1880-1900) », *Genèses*, n°2, p.5-27.
- Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage*, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Donnadieu G. (2001), « Une refondation sociale peut en cacher une autre », *Personnel*, n°422, p.25-30.
- Dreyfus M. (1995), *Histoire de la CGT. Cent ans de syndicalisme en France*, Bruxelles, Complexe.
- Dreyfus M. (2001), *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Ed. Atelier.
- Dreyfus M. (2005), « La CGT et la Sécurité sociale », p.133-144 in E. Bressol, M. Dreyfus, J. Hedde, M. Pigenet, *La CGT dans les années 1950*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Dreyfus M., Pigenet M. (Dir.) (2011), *Les meuniers du social. Force ouvrière, acteur de la vie contractuelle et du paritarisme, fin des années 1950 – début des années 1980*, Paris, Publication de la Sorbonne.
- Droit social (1984), « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », n°6, p.370-413.
- Droulers P. (1976), « L'idée de 'corporation' chez les catholiques sociaux pendant l'entre-deux-guerres », p.369-384 in *Mélanges offerts à Henri Guitton*, Paris, Dalloz-Sirey.
- Dubar C. (2015), *La formation professionnelle continue*, Paris, La Découverte.
- Duclos L., Mériaux O. (Coord.) (1994-1995), « Entre procédé politique, philosophie sociale et efficacité : un paritarisme moderne ? », *Travail*, n°31-32, p.29-174.
- Duclos L., Mériaux O. (1997), « Pour une économie du paritarisme », p.43-60 in IRES, 1997.
- Duclos L., Mériaux O. (1998), « Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », in : Philippe Auvergnon et al. (Eds.), *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse.
- Duclos L., Mériaux O. (2001), « La 'refondation sociale' : entre émancipation contractuelle et procéduralisation », *La lettre du GIPMIS*, n°8.
- Dufourcq N. (1995), *Paritarisme et sécurité sociale*, Notes de la Fondation Saint-Simon, n°77.
- Durkheim E. (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF, 8^e édition, 1967.
- Durkheim E. (1898-1900), « Morale professionnelle. Trois leçons extraites d'un cours d'Émile Durkheim de Morale Civique et Professionnelle (1898-1900) », *Revue de Métaphysique et de Morale*, n°3, 1937 ; reproduit in *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 1950.
- Ehrmann H. W. (1957), *Organized Business in France*, Princeton, Princeton University Press. (Traduction française partielle : *La politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, Armand Colin, 1959).
- Ferkane I. (2018), « Le paritarisme à l'épreuve de l'universalisation de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, n°4, p.103-118.
- Fondation Copernic (2000), *Medef : la refondation antisociale*, Note n°5.
- Formation Emploi (1991), « La formation professionnelle continue (1971-1991) », n°34, p.1-130.
- Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000-juillet 2001) », *Revue de l'IRES*, n°38, p.3-50.
- Freyssinet J. (2010a), *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, CEE – Éditions Liaisons.

- Freyssinet J. (2010b), « L'assurance chômage : cinquante ans de gestion paritaire », Semaine sociale Lamy, Supplément n°1434, p.19-24.
- Freyssinet J. (2011), « La CGT-FO et l'indemnisation du chômage », p.203-222 in Dreyfus M., Pigenet M., Les meuniers du social, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Freyssinet J. (2012), L'agenda social 2011 ; un bilan provisoire, Cahiers Lasaire, n°44.
- Freyssinet J. (2017), « La montée de l'exigence d'évaluation dans le champ des politiques paritaires : une mise en perspective historique », Éducation permanente, Hors-série, p.13-26.
- Freyssinet J. (2023a), L'agenda social paritaire : un projet de régulation autonome, IRES, Document de travail n°01-2023.
- Freyssinet J. (2023b), « Mort du paritarisme ? », IRES, Éclairages, n°28, p.1-8.
- Friot B. (1994), « Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC », Revue de l'IRES, n°15, p.105-121.
- Friot B. (1997), « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale », p.107-130 in IRES, 1997.
- Gassert E. (2020), Le paritarisme à l'épreuve de l'évaluation. Genèse instrumentale, travail d'organisation et fragilité institutionnelle dans le champ de la formation professionnelle continue, Thèse de doctorat, LISE, CNAM.
- Gelot D., Levy C., Pelletier W. (2002), « La nouvelle convention d'assurance chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », Droit social, n°6, p.631-640.
- Gibaud B. (2001), « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », Mouvements, n°14.
- Gibaud B. (2008), « Mutualité/Sécurité sociale (1945-1950) : la convergence conflictuelle », Vie sociale, n°4, p.39-52.
- Guilloux P. (1993), Formation professionnelle continue et négociation collective, Thèse, Université Rennes 1.
- Hassenteufel P. (1997), « Le 'plan Juppé' : fin ou renouveau d'une régulation paritaire de l'assurance maladie », p.175-190 in IRES, 1997.
- Hatzfeld H. (1989), Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940, 2^e édition complétée, Nancy, Presses universitaires de Nancy (1^{ère} édition, 1971).
- Institut de l'Entreprise (1995), Paritarisme : conditions et enjeux.
- IRES (1996), « Le paritarisme et ses enjeux, Rapport de recherche pour la MIRE.
- IRES (1997), « Le paritarisme. Institutions et acteurs », Revue de l'IRES, n°24, p.3-240.
- Isambert-Jamati V. (1998), « CGT et CFDT devant les dispositions sur la formation continue de 1970-1971 », CPC Document, Ministère de l'Éducation nationale, n°10, p.79-111.
- Jacquier J.-P. (2009), « Le paritarisme a-t-il un avenir ? », Droit social, n°1.
- Jobert B. (1988), « La version française du corporatisme : définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise », in : Colas D. (Ed.), L'État et les corporatismes, Paris, PUF.
- Jobert B., Muller P. (1987), L'État en action. Politiques publiques et corporatismes, Paris, PUF.
- Jouhaux L. (1921), « Le Conseil économique du Travail », Revue internationale du travail, Vol.1(2), p.179-186.
- Julliard J. (1972), « La Charte du travail », in René Rémond (Dir.), Le gouvernement de Vichy : 1940-1942. Institutions et politiques, Paris, Armand Colin.
- Kessler D. (1999), « L'avenir de la protection sociale », Commentaire, n°87, p.619-632, reproduit dans La revue des entreprises, Medef, n°616, 1999.
- La Tour du Pin R. (de) (1917), Vers un ordre social chrétien, Paris, Nouvelle librairie Nationale.
- Landier H., Weber H., Dubois J. (1999), « Avenir du paritarisme et des relations sociales : que veut le Medef ? », Liaisons sociales magazine, n°7.
- Launay M. (1984), Le syndicalisme chrétien en France de 1885 à nos jours, Paris, Desclée.
- Launay M. (1986), La CFTC. Origines et développement (1919-1940), Paris, Publications de la Sorbonne.

- Le Crom J.-P. (1995), *Syndicats, nous-voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Ed. de l'Atelier.
- Lefranc G. (1935), « Le Mouvement Ouvrier devant le Corporatisme », *L'Étudiant socialiste*, n°7, p.4-8.
- Lefranc G. (1966), « Le courant planiste dans le mouvement ouvrier français de 1933 à 1936 », *Le Mouvement Social*, n°54, p.68-89.
- Le Garrec J. (2000), *La démocratie sociale*, Assemblée nationale, Rapport d'information n°2323.
- Léon XIII (1891), *Rerum Novarum*, Lettre encyclique.
- Lescure (de) E. (2004), *La construction du système français de formation professionnelle continue. Retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971*, Paris, L'Harmattan.
- Luttringer J.-M. (1984), « La réforme de la formation professionnelle continue : mai 1981-mai 1984 », *Droit social*, n°6, p.355-365.
- Luttringer J.-M. (1986), *Le droit de la formation continue*, Paris, Dalloz.
- Luttringer J.-M. (1994), « La formation professionnelle : nouveaux chantiers », *Droit social*, n°2, p.192-199.
- Luttringer J.-M. (1995), « Formation professionnelle : la réforme des organismes paritaires agréés (OPCA) », *Droit social*, n°3, p.278-296.
- Luttringer J.-M. (2008), « Réflexions sur les spécificités du 'paritarisme de gestion' dans le domaine de la formation professionnelle », *Droit social*, n°12, p.1207-1215.
- Luttringer J.-M. (Coord.) (2010), « Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle », *Semaine sociale Lamy*, n°1434, p.1-87.
- Machu L., Viet V. (Dir.) (2021), *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usage (XIX^e – XXI^e siècles)*, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Mayeur J.-M. (1986), *Catholicisme social et démocratie chrétienne. Principes romains, expériences françaises*, Paris, Ed. du Cerf.
- Medef (1999), « Pour une nouvelle constitution sociale », *La revue des entreprises*, n°616, p.21-39.
- Medef (2000), « L'avenir du paritarisme et la refondation sociale. Vers une nouvelle démocratie sociale », *La revue des entreprises*, n°618bis, p.24-32.
- Mériaux O. (1997), « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle ? », p.191-208 in *IRES*, 1997.
- Mériaux O. (1999), *L'action publique partagée. Force et dynamique institutionnelle de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse, Institut d'études politiques, Grenoble.
- Mériaux O. (2015), *Étude sur le suivi et l'évaluation des accords nationaux interprofessionnels*, Rapport final, Pacte-CFDT-Agence d'objectifs IRES.
- Merle V., Lichtenberger Y. (2001), « Formation et éducation tout au long de la vie : deux réformes, un même défi », *Formation Emploi*, n°76, p.169-190.
- Netter F. (1977), « Histoire des retraites complémentaires de salariés », *Droit social*, n°1, p.58-63.
- Pie XI (1931), *Quadragesimo anno*, Lettre encyclique sur l'instauration de l'ordre social.
- Polaina M. (2021), *La notion de démocratie sociale*, Thèse, Université Bourgogne Franche-Comté.
- Pollet G., Renard D. (1995a), « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français (Fin 19^e-milieu du 20^e siècle) », *Revue française de sciences politiques*, n°4.
- Pollet G., Renard D. (1995b), « Régimes de retraite et paritarisme. La question des classes moyennes salariées dans la structuration de la protection sociale française », *Sociétés contemporaines*, n°24, p.41-63.
- Pollet G., Renard D. (1997), « Le paritarisme et la protection sociale. Origines et enjeux d'une forme institutionnelle », p.61-80 in *IRES*, 1997.
- Rehfeldt U. (2001), « La 'rifondazione' del sistema francese delle relazioni sociali », *Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori*, II-4, p. 211-228.

- Rehfeldt U. (2009), « Corporatisme et néocorporatisme : les rencontres manquées entre relations professionnelles et science politique », in : Duclos L., Groux G., Mériaux (Ed.), Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales, Paris, LGDJ, p.93-110.
- Richard A., Germain J.-M. (2016), Rapport d'information déposé par la mission d'information sur le paritarisme, Paris, La documentation française.
- Roger P. (2002), « Le Medef ou les infortunes de la refondation sociale », Analyses et documents économiques » (CGT), n°89, p.25-31.
- Sinno H. (2000a), « Retraites : le paritarisme à son origine », Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale, n°73.
- Sinno H. (2000b), « Le paritarisme et les assurances sociales de 1930 », Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale, n°74.
- Soubie R. (2001), « Une évolution, oui, pas une révolution », Personnel, n°422, p.41-42.
- Supiot A. (1987), « Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme en France », Droit et société, n°6, p.177-200.
- Supiot A. (1991), « A propos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Église », Droit social, n°12, p.916-925.
- Tallard M. (Coord.) (2017), « Entre politiques paritaires et pratiques de formation, le temps de l'évaluation », Éducation permanente, Hors-série, p.1-128.
- Tallard M., Vincent C. (2014), « Continuité et mutations de la régulation paritaire en France. Éléments pour une analyse des stratégies patronales », REMEST, 9(1), p.94-115.
- Tallard M., Vincent C. (2021), « Quels enjeux politiques d'un accord de gouvernance ? Origines et portée de l'accord 'Modernisation du paritarisme' (27 février 2012) », p.191-207 in Machu, Viet, 2021.
- Tarby A. (1995), « Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue », Droit social, n°11, p.914-920.
- Tuchszirer C. (2002), « Réforme de l'assurance chômage : du PAP au PAP/ND », Revue de l'IRES, n°38, p.51-77.
- UNEDIC (1983), Historique du Régime d'Assurance Chômage. 1959-1982.
- UNEDIC (1986), Historique du Régime d'Assurance Chômage. Suite. (1982-1986).
- Unédic (2015), Convention d'assurance chômage 2014. Projet d'évaluation.
- Valat B. (2024), « La Sécurité sociale, entre démocratie sociale, « conquête ouvrière » et corporatisme : un consensus impossible », Revue française des affaires sociales, n°244, p.86-103.
- Verkindt P.-Y. (2021), « Aux sources doctrinales du paritarisme et de la démocratie sociale », p.19-29 in Machu, Viet, 2021.
- Vincent C. (1997a), De l'accord du 9 juillet 1979 à la loi de 1971 : les organisations syndicales et la genèse du système de formation professionnelle continue, Mémoire de DEA, ENS Fontenay Saint-Cloud – EHESS – Université de Paris VIII.
- Vincent C. (1997b), « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle », p.153-174 in IRES, 1997.
- Zirnheld J. (1935), « Comment le déploiement normal des libres activités syndicales assure l'évolution ordonnée du régime corporatif », p.68-74 in Semaines sociales de France, L'organisation corporative, 27^e session. Zirnheld J. (1937), Cinquante années de syndicalisme chrétien, Paris, SPES.