nº 24 – Printemps-Eté 1997

LA REVUE DE L'IRES

LE PARITARISME

INSTITUTIONS et ACTEURS

numéro spécial

IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales

Bureau

Président :	Jean MAGNIADAS, CGT
Vice-présidents :	Bernard IBAL, CFTC
	Claude ALQUIER, CGT-FO
	Jöel OGER, FEN
Trésorier :	Jean-Pierre BOMPARD, CFDT
Secrétaire :	Roger PERROT, CFE-CGC

Conseil d'administration

Neuf syndicalistes

MM. ALQUIER, BOMPARD, IBAL, MAGNIADAS, OGER, PERROT, *membres du Bureau*, ainsi que Jean LECUIR, *CFDT* - Serge LEROUX, *CGT*, Charles RAVIN, *CGT-FO*

Neuf personnalités scientifiques

Rolande BORRELLY, *Professeur à l'Université des Sciences sociales de Grenoble*
Michel DELAPIERRE, *Chercheur à l'Université de Paris X, Nanterre*
Gérard DEYGAS, *Directeur à la Banque de France*
Patrick FRIDENSON, *Directeur d'études à l'EHESS*
Gérard LAFAY, *Conseiller scientifique du Commissaire au Plan*
Yves LICHTENBERGER, *Professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée*
Robert SALAIS, *Directeur de l'IRESCO*
Christian SCHMIDT, *Professeur à l'Université de Paris IX, Dauphine*
Bernard TEYSSIÉ, *Professeur à l'Université de Paris II*

Quatre représentants du Premier ministre

Le Commissaire au Plan
Michel DOLLÉ, *Rapporteur général du CSERC*
Michel GLAUDE, *Directeur des statistiques démographiques et sociales – INSEE*
Claude SEIBEL, *Directeur de la DARES, ministère du Travail*

Equipe IRES

Directeur

Jacques FREYSSINET, *Professeur de Sciences économiques à l'Université de Paris I*

Directeurs adjoints

Maurice BRAUD, documentation
Serge DUFFIEUX, administration
Christian DUFOUR, recherche

Recherche

Lucy apROBERTS, Alexandre BILOUS, Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL, Adelheid HEGE, Michel HUSSON, Florence LEFRESNE, Laurence LIZÉ, Udo REHFELDT, Emmanuel REYNAUD, Catherine SAUVIAT, Carole TUCHSZIRER, Catherine VINCENT

Allocataires de recherche

Christèle MEILLAND, Mouna VIPREY, Yannick FONDEUR

Documentation

Ginette AUFFRAY, Renaud DAMESIN, Luc DEROCHE

Secrétariat - Administration

Anne-Marie CARL, Lyubiça CURICH, Christiane LALOUX, Maria OLIVERA, Carnita SABATER

nº 24 – Printemps-Eté 1997

LA REVUE DE L'IRES

LE PARITARISME

INSTITUTIONS et ACTEURS

numéro spécial

IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales

La Revue de L'IRES n° 24 – Printemps-été 1997

LE PARITARISME
INSTITUTIONS et ACTEURS

PRÉSENTATION
Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels 5
L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent

Formes et dynamiques de la régulation paritaire 19
L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent

Pour une économie du paritarisme 43
Laurent Duclos, Olivier Mériaux

Le paritarisme et la protection sociale.
Origines et enjeux d'une forme institutionnelle 61
Gilles Pollet, Didier Renard

La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? 81
Un regard historique long terme
Antoinette Catrice-Lorey

Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 :
le paritarisme contre la démocratie sociale 107
Bernard Friot

La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage
en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme « à la française » 131
Christine Daniel

De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme
négocié dans la formation professionnelle continue 153
Catherine Vincent

Le « plan Juppé » : fin ou renouveau d'une régulation
paritaire de l'assurance maladie ? 175
Patrick Hassenteufel

Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion
des fonds de la formation professionnelle ? 191
Olivier Mériaux

La régulation paritaire en questions : quand les
acteurs sociaux débattent du paritarisme 209

Résumés des articles – English Abstracts 233

IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales

PRESENTATION
Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels

Lucy apROBERTS, Christine DANIEL, Udo REHFELDT, Emmanuel REYNAUD, Catherine VINCENT *

Ce numéro spécial de la Revue de l'IRES, qui traite du paritarisme tant dans une perspective historique que sous l'angle de ses évolutions les plus récentes, est issu d'une démarche de recherche d'une nature originale. En effet, le thème du paritarisme est rarement saisi comme objet de recherche et peu de travaux lui ont été spécifiquement consacrés [1]. Partant de ce constat, la méthodologie retenue a été de confronter, au travers d'un séminaire de travail organisé en 1995-1996, les approches de différents chercheurs travaillant sur des champs particuliers du paritarisme, mais aussi le point de vue d'acteurs impliqués dans la gestion paritaire. Approche d'emblée interdisciplinaire donc, mais aussi approche prenant en compte les positions et les discours de ceux qui « font » le paritarisme. L'organisation en fin de séminaire d'une table-ronde avec les acteurs du paritarisme a ainsi permis à des représentants de l'ensemble des syndicats et du CNPF de confronter leur vision du paritarisme et leur analyse des évolutions possibles des institutions paritaires. Le compte-rendu de cette table-ronde est reproduit à la fin de ce numéro. Le rapport réalisé en novembre 1996 [2] synthétise les résultats

1. Il faut citer notamment le numéro 31/32 de la revue *Travail*, paru à l'automne/hiver 1994/95 qui a consacré un dossier à l'analyse du paritarisme. Ce dossier, coordonné par Laurent Duclos et Olivier Mériaux, comprenait plusieurs entretiens avec des acteurs du paritarisme. On trouvera dans le rapport réalisé par l'IRES en novembre 1996 sur le paritarisme et ses enjeux une bibliographie sur le sujet (pp. 182-184).
2. apRoberts L., Daniel C, Rehfeldt U., Reynaud E., Vincent C., « *Le paritarisme et ses enjeux* », Rapport de recherche pour la MIRE, novembre 1996. Rapport disponible sur demande à la MIRE ou à l'IRES.

* *Chercheurs IRES – France*

de l'ensemble du séminaire et présente chacune des séances, avec les contributions des différents participants et un compte-rendu des débats qu'elles ont suscités.

La recherche conduite s'est inscrite dans le cadre plus général du programme de la MIRE sur les interactions entre le travail, l'emploi et la protection sociale. Ce programme, qui a mobilisé une dizaine d'équipes de chercheurs, a fourni un cadre particulièrement adapté au projet de recherche de l'IRES. En effet, l'objectif de confrontation d'approches disciplinaires diverses – souhaité par la MIRE – était ici réalisé à l'intérieur même du séminaire. Et l'objet de recherche – le paritarisme – se situait également à la croisée de la protection sociale et des formes de représentation du travail : c'est principalement au sein des institutions de protection sociale que la forme paritaire s'est développée en France, favorisant l'émergence d'un type de relations spécifiques entre organisations représentatives de salariés et organisations patronales, qui sont l'une des composantes des relations professionnelles et de la négociation collective en France.

La présentation qui suit vise à rendre compte de l'ensemble des articles présentés dans ce numéro, en soulignant à la fois leurs points de convergence – notamment dans l'analyse des conditions historiques de naissance des institutions paritaires – mais en montrant aussi la diversité des interprétations possibles de la régulation paritaire.

De la définition à l'interprétation du paritarisme

Le premier article rédigé par les chercheurs de l'IRES, issu tant des apports des différentes séances du séminaire que de la confrontation des approches de ses rédacteurs [3], permet de retracer le chemin parcouru depuis les premières réflexions qui ont suscité cette recherche. De façon immédiate en effet, le paritarisme soulève des problèmes de définition, qui se reflètent par exemple dans la diversité des acceptions de ce terme : exigeant pour certains la participation exclusive, et à parité, des représentants des salariés et des employeurs, le paritarisme englobe pour d'autres toutes formes de représentation de ces intérêts, dans des cadres institutionnels qui peuvent être variables.

Or, trancher entre ces deux définitions, contradictoirement proposées par les acteurs eux-mêmes des institutions paritaires, suppose de disposer d'une grille de lecture du phénomène paritaire. Ce numéro spécial permet

3. Coordonné par Catherine Vincent, le séminaire sur le paritarisme a été animé par deux chercheurs spécialisés dans l'analyse des relations professionnelles, Udo Rehfeldt et Catherine Vincent, et trois chercheurs spécialisés dans les questions de protection sociale, Lucy apRoberts, Christine Daniel et Emmanuel Reynaud.

ainsi de dégager plusieurs interprétations du paritarisme, qui renvoient chacune à des définitions institutionnelles différentes :

- certaines interprétations privilégient les fonctions de régulation assumées par le paritarisme : fonction de gouvernabilité des relations sociales, fonction de régulation du rapport salarial. Laurent Duclos et Olivier Mériaux définissent ainsi, en introduction de leur article, le paritarisme comme « *une technologie politique permettant aux intérêts du travail et du capital de participer conjointement à la production d'un bien collectif ou d'un règlement établi dans l'intérêt général* » ; en ce sens, le paritarisme acquiert une définition large, intégrant l'ensemble des institutions de protection sociale française, quelles que soient les spécificités de leur gestion institutionnelle (prépondérance ouvrière, parité stricte, ou encore tripartisme) ;

- d'autres analyses privilégient les usages de la forme paritaire par les acteurs sociaux ; la thèse défendue dans leur article par Gilles Pollet et Didier Renard les conduit ainsi à voir dans le paritarisme « *une forme institutionnelle spécifique aux institutions d'origine patronale. La gestion paritaire constitue par la suite avec constance pour le patronat, pour des raisons qui ont pu varier, le modèle de référence d'une protection sociale qu'il souhaite conventionnelle et libérée de l'intervention de l'Etat* ». Dans cette interprétation, le paritarisme est fondamentalement opposé « *aux formules qui donnent voix prépondérante aux intéressés dans l'administration de la protection sociale* », c'est-à-dire notamment à la Sécurité sociale telle qu'elle fonctionne entre 1945 et 1967.

Par rapport à ces positions, notre article propose une interprétation intermédiaire. Deux éléments essentiels s'en dégagent :

- d'une part, le fait que les institutions paritaires sont « *des éléments constitutifs d'une sphère autonome de régulation sociale* » ; cette notion d'autonomie doit être distinguée de celle d'indépendance, dans la mesure où le paritarisme implique tant des relations entre acteurs sociaux que des relations entre ceux-ci et l'Etat, mais elle renvoie au fait que la régulation paritaire ne peut être assimilée ni à une régulation par le marché, ni à une régulation par l'Etat seul. Une telle référence à l'autonomie, classique dans le champ des relations professionnelles, s'applique tout autant à la protection sociale : le recours à la comparaison internationale permet d'illustrer, par contraste avec d'autres formes de régulation, le caractère spécifique de la régulation paritaire. En effet, si des formes d'association des acteurs sociaux à la gestion des institutions de protection sociale existent ailleurs qu'en France, notamment en Allemagne, d'autres pays sont caractérisés soit par la prédominance de formes de régulation étatiques, comme dans le cas de

systèmes universels gérés directement par l'Etat, soit par l'importance des dispositifs reposant sur le marché, comme dans les systèmes où la protection sociale est renvoyée à la sphère financière du marché à travers le recours aux assurances commerciales ou aux fonds de pension. En cela, notre intreprétation rejoint l'analyse de l'article de Bernard Friot, pour qui « *la socialisation du salaire s'oppose au couple solidarité fiscale/épargne financière, et génère un mode de gestion de la protection sociale qui, paritarisme strict ou démocratie sociale, se démarque nettement du binôme administration fiscale / industrie financière* » ;

– d'autre part, l'analyse des relations entre les acteurs des systèmes paritaires et l'analyse du rôle de l'Etat dans leur genèse et leur fonctionnement montrent que ce degré d'autonomie des institutions paritaires est éminemment variable, que l'on approche cette notion sous l'angle de l'autonomie normative, de l'autonomie financière, ou encore de l'autonomie de gestion ; en ce sens, il n'est pas possible de dégager une essence unique du paritarisme et il apparaît plus pertinent de parler « *des paritarismes* », ou encore d'une « *galaxie paritaire* », tant les jeux des acteurs façonnent des institutions à la physionomie variable.

Ainsi, le paritarisme est-il ici analysé comme le résultat d'une tension permanente entre le concept théorique d'autonomie et la façon dont les acteurs sociaux, à différents moments de l'histoire, le mettent en pratique. Dans cette approche, la régulation paritaire couvre donc l'ensemble du champ des institutions assurant la gestion d'une partie de la relation salariale, auxquelles participent, d'une façon ou d'une autre, représentants des salariés et des employeurs. Cette régulation paritaire prend toutefois des formes très diverses, dont témoignent les évolutions récentes. Ainsi, notre article oppose-t-il le mode de régulation du régime général de Sécurité sociale, où les principales décisions financières sont prises par l'Etat, et celui des régimes complémentaires de retraite, où la négociation collective occupe une place centrale. Dans le cas de l'assurance-chômage, c'est surtout le caractère peu stabilisé de l'équilibre entre régulation paritaire et intervention de l'Etat qui témoigne du caractère fluctuant du degré d'autonomie des institutions paritaires.

Quand les acteurs sociaux inventent le paritarisme

Cette diversité des interprétations possibles du phénomène paritaire – dont l'une des conséquences est la difficulté de donner une définition admise par tous du paritarisme – se retrouve largement dans la diversité des articles de ce numéro. En effet, à la fois les angles choisis pour analyser ce

phénomène mais aussi les acteurs privilégiés dans l'analyse, sont divers, renvoyant à des facettes différentes du paritarisme

L'approche théorique développée par Laurent Duclos et Olivier Mériaux les conduit à mettre en avant deux acteurs : l'acteur syndical et l'Etat. En effet, ils interprètent le phénomène paritaire principalement au travers d'un « *échange politique* » réalisé entre les différents acteurs sociaux et politiques. D'un côté, « *les syndicats, renonçant à exploiter leur pouvoir dans la sphère industrielle au bénéfice immédiat des salariés, obtiennent des positions institutionnelles susceptibles de rééquilibrer une asymétrie inscrite au cœur de la relation salariale* ». De l'autre côté, pour l'Etat, le développement d'institutions paritaires constitue « *un moyen susceptible de rendre compatibles et prévisibles les comportements des acteurs sociaux* » et répond donc à un « *impératif de gouvernabilité des relations sociales* ». Toutefois, pour les auteurs, la nature de cet échange politique que réalise le paritarisme est restée dans le domaine de l'implicite ; l'une des raisons peut en être trouvée dans la faible maîtrise de la conflictualité par les syndicats français, et dans leur faible capacité représentative.

Mais, plus fondamentalement, ces auteurs attribuent la fragilité du paritarisme français au fait que cette technique institutionnelle a été principalement utilisée pour prendre en charge les situations de non-travail, alors même que l'implication des syndicats dans la gestion de l'entreprise demeurait très faible. Ce partage des territoires a « *interdit toute régulation combinée de l'économique et du social, là où les arrangements néo-corporatistes visaient au contraire à établir des articulations et des correspondances. Confiné à la sphère du social, le paritarisme n'a surtout jamais pu susciter une doctrine susceptible de légitimer les échanges politiques dont il procède* ».

L'approche développée dans les articles de Gilles Pollet et Didier Renard, de Bernard Friot et d'Antoinette Catrice-Lorey apparaît, d'un point de vue méthodologique, radicalement différente de celle proposée par Laurent Duclos et Olivier Mériaux. En effet, ce n'est pas le recours aux théories de la science politique qui est ici privilégié, mais bien plutôt une lecture historique des conditions dans lesquelles la forme paritaire a été utilisée par des acteurs sociaux. A partir de cette approche méthodologique largement commune, ces trois articles privilégient toutefois des acteurs différents dans l'analyse qu'ils proposent du phénomène paritaire.

Ainsi, Gilles Pollet et Didier Renard mettent-ils en avant l'analyse des positions de l'acteur patronal, dont ils considèrent qu'il a joué un rôle prépondérant dans la promotion des institutions paritaires de protection sociale.

Cette thèse principale est illustrée à travers une période longue, de 1910 à 1967. Avant 1940, l'enjeu principal pour le patronat fut de chercher à préserver l'autonomie des caisses patronales de retraite, mises en place en par-

ticulier dans les grandes entreprises fonctionnant sur un mode paternaliste. La loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes satisfait cette principale revendication, en acceptant le maintien des caisses patronales à la condition que celles-ci soient administrées par un conseil paritaire. Lors des débats qui précédèrent l'adoption de la loi de 1928 sur les assurances sociales, le patronat milite cette fois-ci activement en faveur de la forme paritaire, présentée *« comme une mesure de justice, puisque les deux parties apportent la même contribution »*. Toutefois, *« lorsqu'il devient clair que la revendication de paritarisme a peu de chances d'aboutir, et que le projet va être voté en faisant de la forme mutualiste le cadre juridique obligé des caisses »*, le patronat développe une stratégie alternative, visant à asseoir la présence de représentants patronaux dans les sociétés de secours mutuels par différents biais. Ainsi, les auteurs achèvent-ils leur analyse de cette période en concluant que *« la loi sur les assurance sociales, présentée souvent comme une victoire pour la mutualité, permet paradoxalement un développement de la gestion paritaire et des caisses patronales, sous couvert d'un statut juridique instrumentalisé par les employeurs »*.

Sur la période suivante, de 1945 à 1967, Gilles Pollet et Didier Renard s'attachent à montrer le rôle décisif de l'acteur patronal dans la promotion de dispositifs paritaires stricts, complémentaires à la Sécurité sociale et fondés sur une base conventionnelle. Leur analyse rejoint ici largement l'article de Bernard Friot qui, sur la même période, s'intéresse aux conditions d'émergence des principales institutions paritaires « pures » : AGIRC en 1947, UNIRS en 1957, UNEDIC en 1958, ARRCO en 1961. Ainsi, la promotion du paritarisme strict dans le cadre de ces institutions est-il interprété comme *« le chemin que va emprunter le patronat pour retrouver une place qui lui est ravie à la Libération avec la « démocratie sociale » mise en œuvre dans le régime général »* (Friot) [4].

Comme le montre Antoinette Catrice-Lorey, l'opposition patronale aux ordonnances de 1945 s'expliquait d'ailleurs largement par les conditions de naissance de la Sécurité sociale et les logiques dont elle est porteuse : *« Le modèle de 1945 pose en fait le principe d'une gestion syndicale de la Sécurité sociale. Dépossédés de leurs institutions propres, les patrons, comme les mutualistes sont les perdants de l'opération. »* Poussant plus loin l'analyse des ordonnances de 1945, Antoinette Catrice-Lorey considère que la Sécurité sociale peut se définir, au moins en partie, comme une *« institution anti-paritaire »*, où *« la participation des employeurs représente plus une donnée inévitable, héritée de l'histoire sociale, que le fondement d'un nouveau jeu de régulation, basé sur un esprit de coopération ou une confrontation au besoin conflictuelle »*. En cela, la Sécurité sociale s'oppose effecti-

4. Toutes les citations de cette présentation renvoient aux articles présentés dans ce numéro de la Revue de l'IRES.

vement de façon radicale à la forme paritaire stricte telle qu'elle avait pu être défendue avant la Deuxième Guerre mondiale – et telle qu'elle sera d'ailleurs organisée par la suite.

L'intérêt du patronat pour le développement d'une protection sociale complémentaire, « *alternative* » à la Sécurité sociale, « *conventionnelle et libérée de l'Etat* » (Pollet et Renard) se comprend donc aisément, d'autant plus que toutes les formes de protection sociale obligatoires ont toujours suscité, dans les milieux patronaux, de fortes réticences. Il convient toutefois aussi d'expliquer le ralliement des syndicats (à l'exception de la CGT) à des formes conventionnelles et paritaires de protection sociale – principalement dans les champs des retraites complémentaires des salariés du secteur privé et de l'indemnisation du chômage. Bernard Friot en propose une interprétation, en soulignant qu'aux yeux des syndicalistes, ces régimes négociés offraient « *le même niveau de garanties que le régime général tout en échappant à la fois à la tutelle de l'Etat et au poids des « "charges indues"* ». Comme le conclut Bernard Friot, « *c'est une partie du syndicalisme qui s'oppose à la progression du régime général* », en contestant notamment les propositions de la commission Laroque réunie en 1961, qui visent à revaloriser les pensions du régime de base. Dès lors, un espace est ouvert au développement de la protection complémentaire.

De même, comme le montre l'article de Christine Daniel, lors de la naissance du régime conventionnel d'indemnisation du chômage en 1958, la forme paritaire est-elle souhaitée par une majorité de syndicats – seule la CGT défendant l'idée d'une intégration de la prise en charge du chômage dans la Sécurité sociale. Leur motivation sont diverses : la mise en place d'un régime qui complète les secours publics aux chômeurs, d'un montant très faible et forfaitaire, constitue évidemment un facteur d'amélioration du statut des salariés, ce qui explique d'ailleurs en partie le ralliement de la CGT au régime créé en 1958. Mais le choix d'une forme paritaire et conventionnelle s'inscrit aussi dans des stratégies syndicales spécifiques : la CGT-FO considère ainsi que la signature de telles conventions est un moyen de prouver l'efficacité d'un syndicalisme réformiste, qui fonde une partie de son action sur la négociation collective, « *instrument qui doit traduire en progrès social le progrès économique* » (cité par Daniel) ; la CGC voit aussi dans la mise en place de dispositifs paritaires un moyen de faire évoluer le syndicalisme vers une action plus « *constructive* » que « *revendicative* » (cité par Daniel) ; et pour la CFTC, « *le partage de gestion entre employeurs et salariés* » constitue en lui-même un élément de la « *promotion ouvrière* » (cité par Daniel).

Toutefois, tant les circonstances ayant présidé à l'adoption des ordonnances de 1945, qui fondent l'idée d'un « *droit ouvrier à gérer la Sécurité sociale* » (Catrice-Lorey), que les conditions de naissance des institutions

paritaires entre 1947 et 1961 – issues d'accords interprofessionnels et non de la loi – expliquent les réactions syndicales négatives engendrées par l'adoption des ordonnances de 1967 instaurant une représentation à parité des employeurs et des salariés dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale.

Selon Antoinette Catrice-Lorey, cet épisode est significatif des différences existant dans le paritarisme tel qu'il a pu se développer en France et en Allemagne : « *L'instauration du paritarisme dans les organes allemands d'assurance-maladie, dans son sens strict d'égalité numérique, sera un point d'arrivée et non de départ. (...) Acquise en 1951, l'idée paritaire se présente alors comme une solution de continuité.* » Par solution de continuité, est entendu ici le fait qu'en Allemagne, les proportions antérieures (2/3 de représentants des salariés et 1/3 de représentants des employeurs) – finalement comparables à celles qu'avait retenues la loi de 1930 sur les assurances sociales, et les ordonnances de 1945 instaurant la Sécurité sociale – révélaient déjà « *un consensus sur l'idée de coopération entre employeurs et salariés* ».

Il y a là une différence fondamentale avec ce qui se passera en France lors de l'adoption des ordonnances de 1967, où l'introduction de la parité numérique dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale suscita de très vives oppositions de la part des organisations syndicales, surtout dans les rangs de la CGT et de la CFDT : « *Elles vivent ce paritarisme comme une dépossession, elles le récusent comme illégitime. Comment ne pas souligner qu'il s'agit non pas d'un paritarisme contractuel, mais d'une formule imposée par l'Etat* ? » (Catrice-Lorey).

Cette comparaison entre la France et l'Allemagne peut d'ailleurs être rapprochée de l'analyse proposée par Laurent Duclos et Olivier Mériaux des causes de la faiblesse du paritarisme français, « *confiné à la sphère du social* » selon leur propre expression. En effet, dans le cas allemand, ce sont l'ensemble des relations professionnelles qui sont marquées du sceau d'une tradition de coopération entre employeurs et salariés, et cette tradition s'étend aussi à l'entreprise, ne se limitant pas à la gestion des situations de non-travail. A l'opposé, le paritarisme s'inscrit en France dans le contexte « *d'une tradition patronale de refus de la négociation d'entreprise, en particulier des salaires directs, joint à un souci d'égalisation des conditions de la concurrence* » (Friot).

Ainsi, les trois articles de Gilles Pollet et Didier Renard, Bernard Friot et Antoinette Catrice-Lorey proposent-ils des éclairages historiques largement complémentaires sur cette période 1945-1967 où se mettent en place la Sécurité sociale et les principales institutions paritaires dans les domaines de la retraite complémentaire et de l'indemnisation du chômage. Il n'en

reste pas moins que l'interprétation profonde du phénomène paritaire est différente dans ces trois approches :

- pour Gilles Pollet et Didier Renard en effet, le paritarisme strict reste avant tout un outil institutionnel utilisé par le patronat contre la Sécurité sociale, c'est-à-dire contre la participation des assujettis à la gestion des caisses ; ainsi, le modèle de la gestion par les intéressés s'oppose-t-il selon eux tant à la gestion paritaire qu'à la gestion étatique ;
- pour Bernard Friot, la spécificité principale de la protection sociale française vient de son ancrage au salaire, que ce soit dans les dispositifs promus avant 1945 ou dans ceux qui se sont développés postérieurement et le paritarisme puise sa légitimité dans cet ancrage salarial : « *régime général et régimes complémentaires sont ainsi très proches dans leur égale proximité au salaire et on ne peut pas parler de la Sécurité sociale française comme d'un système à deux étages ou deux pôles* » ; le jeu des acteurs, et notamment de l'acteur patronal, permet en revanche d'expliquer les formes institutionnelles particulières que peuvent prendre l'intervention des représentants des salariés et du patronat dans la protection sociale, mais sans en modifier fondamentalement la nature salariale ;
- pour Antoinette Catrice-Lorey enfin, la ligne de partage essentielle passe entre un « *paritarisme contractuel* », promu et accepté par les représentants des salariés et des employeurs, et un « *paritarisme imposé* », qui se révèle instable et où l'intervention de l'Etat devient de fait totalement prédominante, ce qui rend souvent peu efficace l'action des représentants des salariés et des employeurs dans la gestion.

Négociation collective et loi ou comment les pouvoirs publics ont encouragé la forme paritaire

Les articles de Christine Daniel et de Catherine Vincent à travers l'analyse de la genèse d'institutions paritaires – respectivement l'assurance-chômage et la formation professionnelle – insistent sur l'ambiguïté des relations entre paritarisme et interventions de l'Etat et montrent à quel point ces relations sont dépendantes à la fois du contexte politique et de l'état des relations professionnelles à un moment donné.

A l'aune de l'équilibre qui se construit entre la loi et la négociation collective, plusieurs différences majeures apparaissent en effet dans les processus d'élaboration du régime d'indemnisation du chômage et du système de formation professionnelle continue.

D'abord, le régime d'indemnisation du chômage et les institutions paritaires chargées de le gérer sont entièrement mises en place par l'accord signé le 31 décembre 1958. L'ordonnance du 7 janvier 1959 prévoit pour l'es-

sentiel une procédure d'agrément spécifique de cet accord mais n'intervient en rien sur la forme institutionnelle prise par le nouveau régime. La loi du 16 juillet 1971 en revanche est loin de reprendre termes à termes les dispositions de l'accord signé le 9 juillet 1970 par les organisations syndicales et le patronat : « *de fait, la loi fait l'impasse sur les dispositifs originaux de stages de conversion ou de prévention prévus dans l'accord interprofessionnel. En revanche, elle impose à la fois l'obligation de financement et la forme paritaire au patronat* » (Vincent). Ainsi, le paritarisme est directement promu par un texte législatif, les négociations sur ce point entre partenaires sociaux n'ayant pu aboutir.

Le calendrier des négociations et des contacts entre pouvoirs publics et organisations syndicales et patronales reflète aussi des différences importantes dans le mode d'élaboration des normes. Dans le cas de l'indemnisation du chômage en effet, l'initiative du projet vient de la CGT-FO et du patronat ; les négociations officielles ne durent que trois mois et l'ordonnance est adoptée quelques jours après la signature de l'accord ; « *les pouvoirs publics sont formellement absents des négociations* », mais « *restent en réalité toujours « derrière le rideau », intervenant à plusieurs reprises afin de faciliter la résolution des questions délicates ou conflictuelles qui bloquent les discussions* » (Daniel). On pourrait ainsi dire qu'ils jouent alors un rôle de médiateur, mais ne pèsent qu'à la marge sur le fond des discussions. La situation est très différente après la signature de l'accord du 9 juillet 1970, où est entamé un long processus de concertation avec les différentes organisations syndicales et patronales, qui aboutit à l'adoption d'une loi un an plus tard, dont la logique est différente de celle de l'accord : « *la relation entre les deux textes n'est pas simple car ils émergent dans des contextes différents – l'accord est rivé aux événements de mai 68 alors que la loi prend sa place dans un projet de réforme sociale, celui de la « Nouvelle société » – et avec des objectifs différents – l'accord applique à la formation professionnelle les dispositions sur la sécurité de l'emploi et la loi propose une réforme du système éducatif* » (Vincent).

Ainsi, cette comparaison de la genèse de deux types d'institutions paritaires met-elle en lumière des stratégies relativement différenciées des pouvoirs publics. A travers la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle, est promu un projet politique volontariste, qui repose sur une analyse – développée notamment par Jacques Delors – de l'état des relations professionnelles en France : le paritarisme est clairement inscrit dans ce projet politique. En 1958, la situation apparaît beaucoup plus ambiguë. La convention de 1958 prolonge la stratégie patronale de construire une protection sociale alternative à la Sécurité sociale et s'inscrit dans le projet de la CGT-FO de démontrer, à travers la négociation collective, l'efficacité d'un syndicalisme plus réformiste. Par rapport à ces stratégies patronales et syndicales, les pouvoirs publics sont intéressés par la mise en place d'une protection

contre le chômage pour des raisons essentiellement liées à la conjoncture économique et politique : la protection contre le chômage doit être le moyen d'accompagner l'entrée de la France dans le Marché commun et doit aussi être le signe d'un intérêt du gouvernement récemment installé pour les question sociales.

Malgré cela, ces deux constructions paritaires ont en commun une relative fragilité institutionnelle, en tout cas au regard de la stabilité des systèmes mis en place dans le domaine des retraites complémentaires. Dans les deux cas, la proximité avec les politiques d'emploi est un facteur d'explication de cette fragilité, ou en tout cas du caractère peu stabilisé des limites entre intervention paritaire et intervention de l'Etat. Pour la formation professionnelle, le caractère imposé du paritarisme, dans un domaine ou le patronat cherche d'abord à préserver l'autonomie de décision des employeurs au niveau de l'entreprise, contribue à expliquer sa relative faiblesse, comme le montrent tant l'article de Catherine Vincent que celui d'Olivier Mériaux sur les évolutions les plus récentes dans ce secteur.

Vers de nouvelles formes de régulation paritaire ?

Les articles de Patrick Hassenteufel et d'Olivier Mériaux illustrent, à travers deux champs du paritarisme ayant connu d'importantes modifications institutionnelles récentes – respectivement l'assurance-maladie et la formation professionnelle – les voies possibles d'une évolution de la régulation paritaire

Rejoignant largement l'analyse historique proposée par Antoinette Catrice-Lorey, Patrick Hassenteufel insiste sur la place centrale de l'Etat dans le fonctionnement de l'assurance-maladie, qui n'a laissé qu'une place limitée à la régulation paritaire. Cette « *centralité de l'Etat* » se retrouve à tous les niveaux : déterminante pour la fixation des recettes, elle est aussi très marquée pour ce qui concerne les dépenses, à la fois à travers la maîtrise des budgets hospitaliers et l'intervention dans les négociations conventionnelles avec les représentants des médecins, sans parler de la tutelle directement exercée sur les organismes de sécurité sociale.

De plus, la régulation paritaire s'est trouvée largement dans l'incapacité d'assumer l'objectif de maîtrise des dépenses de santé, notamment parce que les principaux acteurs du système – la CGT-FO et le patronat – se sont toujours montrés réticents, pour des raisons diverses, à assumer cette fonction. Rejoignant là aussi l'analyse proposée par Antoinette Catrice-Lorey, Patrick Hassenteufel considère que c'est bien la place croissante de cette problématique de la maîtrise des dépenses qui a en partie justifié les réformes institutionnelles apportées par le plan Juppé. Celui-ci introduit en effet, à plusieurs niveaux, un renforcement de l'intervention de l'Etat, que ce soit à travers la réforme constitutionnelle adoptée en 1996, qui confie au Parle-

ment la responsabilité de l'élaboration d'une loi de financement de la Sécurité sociale, à travers le renforcement de la tutelle sur les caisses, ou encore par le biais de la création des agences régionales d'hospitalisation.

Toutefois, cette prééminence étatique, encore accentuée par « *le style décisionnel fermé* » qui a accompagné la réforme Juppé, n'a pas conduit à la suppression des structures paritaires et offre aussi de « *nouvelles possibilités d'action aux acteurs paritaires* », que l'auteur évoque sous le nom de « *paritarisme contractualisé* ». En effet, la réforme marque une possibilité d'évolution des relations entre l'Etat et les caisses, qui passeraient de relations de tutelle à des relations contractuelles, prenant la forme de conventions pluriannuelles. Ce changement de perspective explique en partie les changements de direction à la tête de la CNAMTS, car « *le fonctionnement de l'architecture contractuelle construite par les ordonnances suppose en effet une volonté claire des acteurs paritaires de partager les objectifs gouvernementaux* », cet accord sur les principes autorisant des marges importantes quant aux moyens de réaliser les objectifs poursuivis. Or, cette action apparaît d'autant plus essentielle, que des transformations structurelles du système de soins sont nécessaires pour parvenir à l'objectif d'une meilleure efficacité thérapeutique à moindre coût. « *C'est en particulier dans ce processus de transformation structurelle du système de soins que les acteurs paritaires ont un rôle important à jouer* », conclut Patrick Hassenteufel.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la réforme impulsée par la loi quinquennale de décembre 1993 constitue aussi, dans le processus décisionnel lui-même, une réaffirmation du rôle de l'Etat : « *pour la première fois, les partenaires sociaux n'étaient pas invités à dégager par la négociation les principes d'une réforme structurelle de la formation professionnelle* », indique Olivier Mériaux. Même si la loi a toujours joué un rôle relativement important dans ce domaine (Vincent), il s'agit malgré tout d'une inversion symboliquement forte du calendrier de la décision.

Par rapport à cette réforme, qui a notamment conduit à une restructuration du réseau des organisations paritaires chargées de collecter les fonds de la formation professionnelle, Olivier Mériaux s'attache principalement à analyser ses conséquences pour le fonctionnement paritaire lui-même. En effet, dans les nouveaux organismes qui fonctionnent depuis le 1er janvier 1996, le « *paritarisme de gestion* », ou « *paritarisme intégral* », où « *une instance paritaire exécutive (conseil d'administration) ou des comités plus restreints ont à charge de fixer les règles de financement et d'en assurer l'application* », a été remplacé par « *un paritarisme d'orientation et de contrôle* », où « *les missions impliquant un contact direct avec les entreprises sont déléguées par le conseil d'administration, totalement ou pour partie, à une ou plusieurs structures patronales par voie de convention* ». Cette transformation du fonctionnement du paritarisme, avec l'introduction de la

délégation de gestion, est présentée dans cet article comme la contrepartie principale que le patronat de la métallurgie, « *entrepreneur politique* », a obtenu comme contrepartie de la transformation des ASFO, associations de formation patronales, en structures paritaires.

Cette position du patronat de la métallurgie dans le domaine de la formation professionnelle, très réservé face au développement du paritarisme dans ce champ, alors même que l'UIMM s'est révélée un fervent partisan des systèmes paritaires dans ceux de la retraite complémentaire et de l'indemnisation du chômage n'est qu'un paradoxe apparent. C'est parce qu'un paritarisme de gestion, appliqué au fonds collectés pour la formation des salariés dans l'entreprise, ouvrirait « *la boite de Pandore de la négociation obligatoire du plan de formation* » (Mériaux), qu'il est rejeté. Au contraire, dans la protection sociale, la gestion interprofessionnelle nationale du salaire indirect ne porte pas atteinte à l'autonomie de gestion des employeurs dans l'entreprise (Friot) et présente l'avantage de permettre une compensation entre entreprises et secteurs d'activité (Daniel).

Face à cette évolution, plus subie que voulue par les organisations syndicales, reste à définir leur nouveau rôle dans ce paritarisme d'orientation et de contrôle. A mi-chemin entre la transmission des réactions des salariés, directement intéressés au type de formation qui leur est dispensée, et la recherche d'un mode d'intervention plus politique, la voie des représentants syndicaux est étroite pour que délégation de gestion ne se transforme pas en « *délégation de pouvoir* » (Mériaux).