Formes et dynamiques de la régulation paritaire

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

Le rôle du paritarisme dans la gestion des organismes sociaux en France continue de faire l'objet d'un débat politique très controversé. Cet article ne se positionne pas dans ces débats d'actualité, mais tente plutôt, par delà les problèmes propres à chaque dispositif paritaire, de comprendre les différentes logiques attribuées au paritarisme par les acteurs qui l'ont créé et mis en œuvre, puis de voir comment ces logiques sont remises en cause.

Nous avons été frappés par la diversité des représentations que les acteurs pouvaient avoir du paritarisme. Dès que l'on tente de la cerner, cette notion se dérobe et apparaît comme une « boîte noire » : pour certains, il s'agit seulement des dispositifs où siègent à parité des représentants des salariés et des employeurs ; pour d'autres, la dimension gestion du social prime... Mais, pour tous, l'accord se fait sur la présence exclusive de représentants des employeurs et des salariés, à l'exclusion notamment de représentants des pouvoirs publics. Les premières paroles d'un de nos interlocuteurs reflètent parfaitement cette distinction : *« Pour moi, le paritarisme, ce n'est pas la Sécurité sociale »*. A l'opposé, pour le grand public, le paritarisme, c'est la Sécurité sociale, ce qui montre le hiatus entre la réalité paritaire telle que la vivent ses acteurs et la perception qu'en ont les salariés.

Face au flou de la notion, nous proposons ici un état des lieux paritaires qui, sans prétendre à l'exhaustivité, devrait permettre d'approcher le paritarisme en termes de logiques des acteurs sociaux. Les dispositifs paritaires constituent des formes institutionnelles spécifiques de relations entre les acteurs sociaux dans le champ des relations professionnelles dont l'objet est la réalisation d'une mission née autour de la relation salariale et élevée au rang d'intérêt général. Cette définition de travail, dont l'objet est tout à la fois de préciser et de restreindre le champ du paritarisme tout en préservant ses

* *Chercheurs IRES – France*

dimensions politiques et historiques, reste encore très formelle et sera affinée dans la suite de cet article, notamment par d'autres approches du phénomène. Nous aborderons en effet la question paritaire dans une perspective historique et comparative, puis sous l'angle de la dynamique passée et actuelle des dispositifs paritaires. Enfin, nous analyserons ce qu'il est convenu d'appeler en France la crise du paritarisme, à savoir sa remise en cause. Cette analyse sera menée sous le triple angle de la remise en cause de la légitimité des acteurs, de la rédéfinition des limites de la sphère paritaire et de la remise en cause de la régulation paritaire par la logique du marché et la logique de l'Etat.

Approches du paritarisme

Deux thèses contrastées peuvent être distinguées dans les approches de la genèse des institutions de protection sociale sous l'angle de la théorie du paritarisme. L'une postule une homologie entre paritarisme et « néocorporatisme ». Partant d'une critique du travers qui consiste à opposer paritarisme et Etat, elle conceptualise le paritarisme comme un fragment de néocorporatisme, c'est-à-dire comme la réalisation partielle d'un arrangement entre l'Etat et les organisations représentatives du rapport capital / travail. Dans les pays dits néocorporatistes, comme au sein des dispositifs paritaires, quelques organisations, représentant des intérêts privés, sont étroitement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. A cette assertion, selon laquelle les différentes institutions paritaires concrètes feraient système, s'oppose une thèse qui refuse la possibilité d'identifier une « essence » du paritarisme car celui-ci n'existerait qu'au travers l'usage qu'en font les acteurs.

Nous proposons ici une position intermédiaire. Il n'y a certes pas de système unifié du paritarisme tel que l'on peut l'observer dans le système autrichien de « partenariat social », par exemple. En cela, nous rejoignons la deuxième thèse et pensons qu'en raison des spécificités historiques de constitution des institutions paritaires françaises, il n'y a pas *un* paritarisme mais *des* paritarismes. Cependant, si l'on réduit l'apparition d'institutions paritaires au résultat de jeux d'acteurs à multiples dimensions, sans formes prédéterminées, la notion devient par trop mouvante et même indéfinie. Elle ne permet alors plus de comprendre pourquoi le paritarisme est choisi comme outil par les acteurs, ni pourquoi cet outil plutôt qu'un autre. Le fait de ne donner qu'un sens instrumental à l'idée paritaire escamote l'existence d'une tradition, portée par des courants politiques qualifiés souvent de « troisième voie », dont le projet est de construire une sphère nouvelle de régulation sociale qui ne soit régie ni par l'Etat, ni par le marché. Dans l'après-guerre, ces courants ont trouvé leur expression dans une doctrine que l'on pourrait appeler paritaire. Une partie des malentendus vient d'ailleurs certainement

du fait que les analyses privilégient soit la dimension de procédé politique du paritarisme, soit sa dimension de doctrine sociale. En France, ces deux dimensions n'ont jamais été totalement unifiées, malgré quelques tentatives décrites dans le paragraphe suivant, et l'on ne trouve que des paritarismes éclatés.

Néanmoins, trois aspects de notre définition initiale du paritarisme restent communs à *ces* paritarismes : le fait qu'ils soient des éléments constitutifs d'une sphère autonome de régulation sociale, leur caractère institutionnalisé et la dimension de gestion du social.

Les dispositifs paritaires sont des formes institutionnelles spécifiques de relation entre les acteurs sociaux dans le champ des relations professionnelles et entre ceux-ci et l'Etat. Ils participent, au même titre que la négociation collective, à la mise en place d'une sphère de régulation du social entre le marché et l'Etat. Autonome ne veut cependant pas dire indépendant. Le paritarisme s'est constitué dans les pays occidentaux comme un mode de régulation sociale fondé sur une répartition particulière des pouvoirs entre l'Etat et les acteurs représentatifs dans le champ professionnel : l'Etat concède à ces acteurs la détermination de certaines fonctions de politique sociale. Ces fonctions sont au cœur de la relation salariale et lui donnent un caractère de stabilité et de durée : garantie pour le salarié de l'accès au marché du travail (formation initiale et continue...), maintien de ressources pendant les périodes de suspension de la relation de travail (maladie, indemnisation du chômage...) et à la sortie du marché du travail (retraite). La prise en charge de ces éléments à un niveau extérieur au contrat de travail est inhérente au rapport salarial, mais la répartition des rôles entre l'Etat et les acteurs sociaux s'est faite selon des configurations nationales différentes dans l'après-guerre. Du fait de l'absence traditionnelle de légitimité des corps intermédiaires en France, les organisations professionnelles ont pour partie construit leur légitimité sur la représentation d'intérêts professionnels élevés au rang d'intérêt général et c'est à ce titre que l'Etat leur a attribué une présomption irréfragable de représentativité.

Concrètement, des formes paritaires coexistent partout à côté de formes « tripartites » dans la gestion des organismes sociaux. En tout état de cause, le fait que l'Etat participe ou non à la gestion de telles institutions ne semble pas atténuer la signification fondamentale de la participation des syndicats, à savoir l'attribution d'une fonction publique de régulation sociale à ces derniers. L'ingérence de l'Etat en tant que puissance de tutelle peut facilement réduire l'autonomie des partenaires sociaux et mener à un « pseudo-paritarisme ». Cette autonomie a plus de chance de résister dans les organismes dont la gestion paritaire est elle-même le résultat d'une convention collective, comme dans le cas de la retraite complémentaire ou de l'indemnisation du chômage en France.

L'autonomie par rapport à l'Etat nous semble donc constitutive des dispositifs paritaires, même si, comme nous venons de le voir, celui-ci est toujours présent sous une forme ou sous une autre. D'un point de vue théorique, l'autonomie prime sur la question de la parité numérique. Cet avis n'est pas partagé par ceux qui voient le tripartisme, la gestion paritaire et la gestion ouvrière comme des formes nettement différenciées qui ne jouent pas le même rôle dans les stratégies des acteurs. La parité numérique n'est bien entendu pas mineure. L'évolution du nombre de représentants syndicaux dans les caisses de sécurité sociale, par exemple, reflète assez nettement les rapports de force en présence : instaurée en 1967, la parité numérique entre représentants patronaux et syndicaux résistera aux événements de mai 68 [1] ; le rétablissement de la prédominance syndicale sera l'un des premiers actes de la gauche à son arrivée au pouvoir, de la même manière que la réforme de la Sécurité sociale menée par le gouvernement Juppé a restauré l'équilibre au sein de la représentation. Or, si la charge symbolique de la référence arithmétique est manifeste, elle n'a pas bouleversé les logiques de fonctionnement des institutions qui toutes ont continué d'appartenir à cette sphère autonome de régulation sociale.

Il est possible de concevoir le paritarisme comme une des formes de la négociation collective, dans la mesure où il constitue un mode de résolution des conflits entre représentants d'intérêts divergents. Mais le caractère de permanence et la densité de ses formes spécifiques permettent de distinguer les dispositifs paritaires concrets de gestion du social de l'ensemble des différentes techniques de négociation entre le patronat et le salariat. Ce caractère de permanence, qui souvent s'accompagne d'une codification dans des textes législatifs, donne aux dispositifs paritaires la forme d'institutions sociales spécifiques et les oppose à d'autres mécanismes discontinus comme ceux de la négociation collective [2]. Ces dispositifs se distinguent ainsi des dispositifs conventionnels de négociation au niveau de la branche (commissions paritaires d'interprétation des conventions collectives...) ou au niveau de l'entreprise (commissions de suivi des accords en matière de relations de travail...).

Enfin, une dernière caractéristique du paritarisme est d'allier indissolublement concertation et gestion de ressources issues du rapport salarial. Ce « paritarisme de gestion » peut se limiter à la codification de la mission concernée, en déléguant l'administration à un tiers (c'est le cas pour une partie de la formation professionnelle continue ou de l'insertion professionnelle des jeunes) ou aller jusqu'à la cogestion de la totalité de la mission (retraite

1. Bien que l'abrogation des « ordonnances scélérates », celles de 1967, ait été posée par les organisations syndicales comme un préalable à l'ouverture des négociations de Grenelle.
2. *Cf.* Laurent Duclos et Olivier Mériaux, « Paritarisme : le mot, la matière », *Travail*, n°31/32, automne-hiver 1994.

complémentaire, indemnisation du chômage). De son côté, l'Etat peut laisser une autonomie complète de gestion (retraite complémentaire) ou exercer un contrôle plus ou moins serré, pouvant aller jusqu'à siéger au même titre que les partenaires sociaux.

Bien qu'il soit possible de repérer quelques caractéristiques communes aux différentes formes paritaires, nous venons de voir que l'on ne peut dégager une essence unique du paritarisme. Cette conviction est confortée par l'apport des approches historiques et internationales.

Perspectives historiques et comparatives : autoadministration, corporatisme, néo-corporatisme

L'intérêt d'une approche historique et comparative est de montrer qu'il est, en fait, difficile de réduire *le* paritarisme à une seule logique, mais que sa création a été influencée par des traditions diverses, de même que ses logiques de fonctionnement ont, par la suite, évolué en fonction des conjonctures politiques, économiques et sociales. L'approche comparative prémunit contre l'erreur fonctionnaliste qui consisterait à établir une correspondance entre la forme paritaire et un champ particulier de la protection sociale. Ainsi, à l'intérieur d'un même pays, un aspect d'un champ donné peut être géré par un paritarisme fondé sur la négociation collective, alors qu'un autre aspect du champ en question relève de la tutelle de l'Etat. L'exemple de la retraite des salariés du secteur privé, gérée à la fois dans le cadre de la Sécurité sociale et des régimes complémentaires AGIRC et ARCCO illustre un tel partage. De la même manière, ce qui est traité dans un pays sous forme de gestion paritaire, au sens de parité numérique, peut relever dans un autre d'une gestion tripartite (l'assurance-chômage, respectivement en France et en Allemagne, par exemple). La comparaison historique et internationale relativise également l'axiome selon lequel le paritarisme serait une forme spécifiquement française de la combinaison représentation des intérêts / régulation sociale.

Une analyse des pratiques des pays voisins indique que les formes de représentation des syndicats dans la gestion de certaines institutions sociales peuvent être assez similaires. En Allemagne, la forme spécifique introduite par la législation bismarckienne a été appelée « autoadministration » (*Selbstverwaltung*). Elle ne se distingue pourtant pas fondamentalement du paritarisme « à la française ». Comme en France, la gestion des assurances sociales obligatoires de base a été attribuée par l'Etat aux organisations professionnelles syndicales et patronales. Comme en France, il existait d'abord une forte réticence des syndicats à s'y insérer, motivée notamment par la velléité de maintenir une autonomie des salariés en la matière. Comme en France, le principe d'une gestion par les intéressés, symbolisé par une pré-

pondérance des élus des salariés, a ensuite été atténué pour introduire une parité numérique entre représentants syndicaux et patronaux [3].

Les conditions historiques de naissance des institutions paritaires n'ont pas seulement façonné les formes du paritarisme, mais aussi leur esprit. Nous allons voir que les concepts théoriques qui ont conditionné la mise en place des institutions paritaires, respectivement l'autoadministration en Allemagne et le corporatisme en France, n'ont pas joué le même rôle dans les deux pays. Alors que le concept d'autoadministration, issu d'une longue tradition médiévale de gestion autonome, continue à servir de référence incontestée pour l'ensemble des acteurs sociaux en Allemagne, celui de corporatisme, bien qu'il ait des liens avec cette même tradition, a fait l'objet d'une tentative de refondation assez récente en France qui est aujourd'hui soit occultée, soit vivement contestée.

Le cas allemand : autoadministration paritaire et dérive réformiste

Pour certains, les institutions modernes issues de la tradition de l'autodétermination en Allemagne ont été capables d'infléchir les pratiques des acteurs sociaux. Le système des assurances sociales, créé par Bismarck, serait ainsi devenu un pivot du syndicalisme allemand et expliquerait en grande partie la mentalité politique et sociale de ce dernier. Il s'agit ici en quelque sorte d'une explication matérialiste. Par leur présence dans les organismes de sécurité sociale, notamment au niveau local, les cadres du syndicat acquièrent une base matérielle. Mais, au-delà de ces implications immédiates, cette participation à la gestion leur a donné une expérience politique et administrative importante. Ceux qui administraient auparavant des caisses d'usine de quelques dizaines d'adhérents sont tout d'un coup devenus responsables de la gestion de caisses de tailles nettement supérieures. Par cette confrontation à un degré de complexité inconnue jusqu'alors, leur champ de vision a dépassé le niveau habituel de contestation (l'usine et la rue). La gestion en coopération avec le patronat et l'Etat induit donc une acculturation, une socialisation nouvelle de cette population des cadres du mouvement ouvrier. C'est à partir du regroupement des caisses locales au niveau régional puis national, à la fin du XIX^{e} siècle, que ces syndicalistes prennent conscience de leur capacité d'influer sur les décisions de l'Etat lui-même.

Cette implication dans la gestion expliquerait le renforcement de la tendance réformiste au sein du mouvement syndical et sa victoire sur la tendance révolutionnaire. Malgré les dérives inhérentes à la bureaucratisation

3. La participation ou non d'un troisième partenaire, l'Etat, ne semble pas non plus fondamentalement distinguer le cas français des autres pays où des formes paritaires coexistent aussi à côté de formes tripartites dans la gestion des organismes sociaux.

et les critiques qu'elles ont suscitées, cette tendance l'aurait emporté en raison de son aptitude à contribuer au bien-être matériel des salariés. En outre, la participation aux organismes de gestion des caisses constitue un tremplin, non seulement pour la carrière au sein de l'organisation syndicale, mais également pour des carrières proprement politiques. Cette thèse ne va pas jusqu'à prétendre que l'Etat et le patronat auraient corrompu une fraction de la classe ouvrière par des avantages matériels pour l'amener à une collaboration. En effet, l'intention initiale de Bismarck était de marginaliser et non pas d'intégrer le mouvement socialiste. Ce n'est qu'en raison des besoins de financement supérieurs aux premières projections que l'Etat a été obligé d'avoir un recours croissant aux cotisations des assurés eux-mêmes. Ce faisant, il a renforcé la vieille tradition d'autoadministration (*Selbstverwaltung*) des caisses mutualistes ouvrières.

Ces derniers éléments relativisent toutefois la thèse de la dérive réformiste, puisqu'ils induisent que la politique des assurances obligatoires ne faisait que réactiver une pratique réformiste antérieure au mouvement syndical allemand. Il serait également excessif de faire de la participation à la gestion des caisses d'assurance l'unique facteur explicatif de l'évolution réformiste de ce mouvement syndical. Au moins deux autres facteurs ont joué dans le même sens : l'adhésion des intellectuels du mouvement ouvrier à une théorie du progrès continu sous le capitalisme et l'adhésion des ouvriers aux objectifs productifs et compétitifs des entreprises [4].

Le projet corporatiste des années trente

On peut se demander pourquoi, dans le cas français, ne s'est pas produite une évolution analogue au cas allemand de l'autoadministration. Il y a bien eu, en France, des tentatives pour aller dans ce sens, mais il s'est agi d'un mouvement contrarié qui a produit une dichotomie entre les doctrines et les réalisations. Les réalisations paritaires après la Deuxième Guerre mondiale ne se sont pas réclamées d'une doctrine particulière. En revanche, on peut déceler une préfiguration de l'essence du paritarisme dans le projet corporatiste qui s'est développé parallèlement dans plusieurs pays européens et qui a connu un essor particulier en France dans les années trente. Schématiquement, ce projet se résume aux éléments suivants :

- l'institutionnalisation d'une sphère autonome de régulation sociale ;
- l'attribution d'un statut public et d'un monopole de représentation aux associations professionnelles (syndicales et patronales) ;

4. Pour une illustration de ce dernier point de vue, *cf.* Udo Rehfeldt, « Les syndicats et la « rationalisation » industrielle en Allemagne 1910-1933 », *Les Cahiers de Recherche du GIP Mutations Industrielles*, n° 2, 15 décembre 1986.

- l'adhésion obligatoire au syndicat ;
- l'intégration des formes antérieures de la négociation collective dans les nouvelles institutions.

En utilisant les termes de celui qui a redécouvert les théories corporatistes, Philippe Schmitter, on peut dire que ce projet visait à instaurer un système de représentation et d'intermédiation des intérêts dans lequel les associations sont en nombre limité, obligatoires, hiérarchiquement organisées et fonctionnellement différenciées [5]. Le terme corporatisme renvoie à la cellule de base de ce système qui est la corporation, autrement dit l'association professionnelle. Dans ce système, le syndicalisme ne perd pas nécessairement son autonomie – les avis des théoriciens du corporatisme divergent sur ce point – mais les syndicats ouvriers doivent obligatoirement s'associer avec les organisations patronales au sein d'instances paritaires ou mixtes [6]. Les associations corporatives sont soit créées par l'Etat, soit reconnues par lui. L'adhésion des membres d'une profession est obligatoire. L'Etat confère à ces associations un monopole de représentation et une fonction publique dans la réglementation de la profession.

Aujourd'hui, le corporatisme est discrédité en raison des législations corporatistes introduites, des années vingt aux années quarante, par des régimes autoritaires (Italie fasciste, Autriche cléricale, Allemagne nazie, Portugal salazariste, Espagne franquiste, France pétainiste, Argentine péroniste...). Il serait toutefois erroné d'identifier le corporatisme comme réalisation et comme projet et de réduire ce dernier à une idéologie fasciste, à contenu réactionnaire. Si l'on se limite à l'analyse du développement de la doctrine corporatiste dans les années trente en France, on peut distinguer un large éventail de variantes. Jean-Pierre Le Crom [7] a proposé un classement de ces théories en distinguant trois courants : les « réactionnaires », les « réformistes » et les « novateurs ». C'est une typologie utile qui n'épuise cependant pas l'existence de sous-courants avec des références croisées [8].

Le courant réactionnaire est essentiellement représenté par le catholicisme social. Le terme réactionnaire est pris là au pied de la lettre dans la mesure où ce courant se constitue en réaction à la modernité et prône un retour à un Moyen Age idéalisé des corporations. Les références habituelles

---

5. Philippe Schmitter, « Still the Century of Corporatism ? » P. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979. La première version de cet article date de 1974 et constitue le point de départ du débat scientifique sur le néo-corporatisme dans les pays anglo-saxons et germaniques.
6. Le vocabulaire n'est pas stabilisé sur ce point. Précisons qu'une représentation séparée est parfois prévue pour les cadres, qui émergent à cette époque comme catégorie autonome au sein des salariés.
7. Jean-Pierre Le Crom, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris Ed. de l'Atelier, 1995, pp. 59-77.
8. L'éclectisme des courants et les références communes sont aussi des indicateurs d'une relative unité de ces théories, ce qui justifie de parler d'un projet corporatiste.

de ce courant sont des auteurs comme Le Play (*La réforme sociale en France*, 1864) et La Tour du Pin (*Du régime corporatif et des institutions*, 1888). Ce dernier développe l'idée de la nécessité de « corps intermédiaires » qui deviendra, avec l'encyclique *Rerum Novarum* (1891), un élément central dans la doctrine de l'Eglise.

Contrairement au précédent courant, le courant réformiste souhaite rénover le système des relations professionnelles en créant des institutions représentatives nouvelles. Ce courant regroupe à la fois certains socialistes, des syndicalistes de la CGT et de la CFTC [9] ainsi que des théoriciens liés au solidarisme. Parmi ces derniers, on décèle une référence fréquente à Durkheim [10]. La théorie du pluralisme juridique et du droit social de Georges Gurvitch a également des parentés importantes avec le corporatisme.

Gurvitch analyse le *« droit social pur et indépendant »* comme la manifestation d'une opposition de la société contre l'Etat qui crée un nouvel équilibre en limitant le poids de ce dernier. Il envisage toutefois la possibilité pour le droit social pur et indépendant de devenir un *« droit social commun représentant l'intérêt général »*. Pour la préhistoire du paritarisme, il est intéressant de noter que selon Gurvitch, *« Le développement réel (...) des corps économiques spontanés, fondés sur le principe paritaire et l'autonomie des intéressés, montre, par l'argument des faits, que les associations relevant du droit social pur et indépendant sont, non seulement en théorie mais aussi en pratique, bien susceptibles de représenter l'intérêt commun et de concourir à cette tâche d'une façon très efficace avec l'Etat* [11]. »

A la suite de Gurvitch, Jacques Donzelot [12] nomme ce courant « démocratie industrielle », en raison de sa filiation avec Proudhon, les Webb et le guild-socialisme britannique. Il l'oppose au courant corporatiste proprement dit qu'il considère comme autoritaire, sans s'apercevoir des références communes aux deux courants. En revanche, Alain Supiot [13] a bien mis en évidence le rôle de Durkheim comme ancêtre d'un courant réformiste (« *socialiste* ») du corporatisme.

Le courant novateur se distingue du précédent par le totalitarisme de son approche. Alors que les réformistes voyaient dans le corporatisme un complément de l'Etat démocratique parlementaire, les novateurs veulent remplacer complètement cet Etat par un Etat corporatiste. Parmi ses théori-

---

9. Le mot d'ordre de la CFTC de l'époque est *« le syndicat libre dans la profession organisée »*.
10. La référence centrale est la préface à la seconde édition d'Emile Durkheim, *La division du travail social*, Paris, 1902.
11. Georges Gurvitch, *L'idée du droit social. Histoire doctrinale depuis le XVIIIe siècle jusqu'à la fin du XIXe siècle*, Paris, Sirey, 1932 (extraits reproduits in *Cause commune*, 1978/1, p. 163).
12. Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984.
13. Alain Supiot, « Actualité de Durkheim. Notes sur le néocorporatisme en France », *Droit et Société*, n° 6, 1987.

ciens [14], on rencontre évidemment beaucoup de sympathisants de l'expérience de la Charte du Travail que connaît l'Italie fasciste en 1927.

Il est frappant de voir que l'on trouve des catholiques dans chacun de ces trois courants. D'ailleurs, l'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) peut être considérée comme une tentative de synthèse des trois courants, notamment à travers l'idée de la subsidiarité. L'Eglise y reconnaît enfin la nécessité de l'Etat moderne, mais à condition que celui-ci délègue une partie de ses fonctions aux corps intermédiaires. Cette synthèse représente la recherche, parmi d'autres, d'une « troisième voie », c'est-à-dire d'une régulation sociale qui ne serait fondée ni sur le marché ni sur l'Etat.

Corporatisme et néocorporatisme

En reprenant les éléments essentiels du corporatisme des années trente, il est facile de faire le pont vers ce qu'à la suite de Schmitter on appelle le « corporatisme libéral » ou néocorporatisme et qui constitue une nouvelle tentative, dans les années soixante-dix, de mettre en place une régulation sociale limitant les conflits d'intérêts. La différence essentielle, qui justifie l'utilisation de l'adjectif libéral pour caractériser ce type de corporatisme, est que ni l'adhésion des individus aux syndicats, ni la participation des syndicats aux arrangements institutionnels ne sont obligatoires. Les pays qui ont le plus complètement adopté cette nouvelle forme de régulation sont les pays sociaux-démocrates de l'Europe du Nord et du centre. Par contre, la France reste réfractaire à ce genre d'arrangement, en raison des spécificités de son système de relations professionnelles : la fragmentation syndicale, le faible taux de syndicalisation et le faible degré de procéduralisation et d'articulation de la négociation collective [15]. La plupart des analyses comparatives étrangères concluent que les tentatives d'introduire le néocorporatisme en France sont structurellement vouées à l'échec. Tout au plus peut on parler pour la France, comme Bruno Jobert [16], de « corporatismes sectoriels », mais dont le fonctionnement est très différent du modèle néocorporatiste dans sa version macrosociale.

Il y a toutefois, de façon récurrente à partir des années soixante, des tentatives d'incorporer les organisations syndicales dans la régulation éco-

---

14. Citons notamment la revue *Esprit*, le groupe Ordre Nouveau, Georges Valois, François Perroux, les néosocialistes autour de Marcel Déat.
15. Le milieu scientifique français a toujours été réticent à utiliser le terme de néocorporatisme pour désigner les tendances et les projets politiques dont il est question ici. Cette réticence s'explique par le sens péjoratif qui est habituellement associé à ce terme, non seulement en raison des réalisations corporatistes par des régimes autoritaires, mais aussi parce que, aujourd'hui en France, le corporatisme désigne généralement la défense égoïste d'intérêts catégoriels. Au contraire, le projet corporatiste des années trente, de même que le néocorporatisme des années soixante-dix, visent tous les deux la réalisation harmonieuse de l'intérêt général.
16. Bruno Jobert, « La version française du corporatisme. », *in* D. Colas (ed.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris PUF, 1988.

nomique et sociale, en renforçant leur pouvoir autonome comme « partenaire social ». On trouve souvent à l'origine de ces initiatives des hauts fonctionnaires qui ont été, directement ou indirectement, influencés par les doctrines de la « troisième voie » de l'entre-deux-guerres. Cela a contribué à atténuer quelque peu la spécificité du système français de relations sociales que constitue l'interventionnisme fort de l'Etat.

Dans le cadre de cette dynamique, 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'Etat. Il s'agit d'une configuration de fragments épars qui n'ont pas une logique de fonctionnement commune et ne forment pas un système susceptible de constituer un équivalent fonctionnel des arrangements néocorporatistes caractéristiques dans certains autres pays européens.

En France, les syndicats n'interviennent que peu sur les orientations politiques générales. En raison de leur division, ils n'ont pas n'ont plus la capacité de construire des compromis globaux avec des contreparties complexes. Dans la pratique paritaire, la plupart des organisations syndicales françaises évitent de prendre des décisions qui pourraient être interprétées comme des concessions unilatérales et qu'elles auraient du mal à faire accepter par leurs adhérents. On est donc loin des conditions idéales pour un « échange politique » tel qu'il est pratiqué dans les pays pleinement néocorporatistes.

Dynamique et remise en cause du paritarisme français

Le paritarisme sous sa forme française apparaît comme relevant d'un mouvement plus large de constitution d'une sphère autonome de régulation, tout en subissant l'héritage de l'interventionnisme de l'Etat. Sous sa forme actuelle, ce paritarisme peut être analysé comme la résultante du développement de deux domaines paritaires qui, bien qu'impliquant à des titres divers les mêmes acteurs (Etat, patronat, organisations syndicales), ont leur dynamique propre et renvoient à des conditions de création et à des logiques de fonctionnement différentes. D'une part, s'est constitué un « paritarisme stricto sensu », ou « pur », fondé sur la négociation collective et dont les institutions mettent en œuvre des décisions prises collectivement par le patronat et les organisations syndicales. L'Etat n'est là qu'un acteur subsidiaire qui a impulsé plus ou moins fortement le mouvement et qui est susceptible de pallier les éventuelles déficiences du système. Ce paritarisme « pur » couvre pour l'essentiel les retraites complémentaires, l'assurance-chômage et la formation professionnelle. D'autre part, s'est mis en place,

dans des conditions de représentation respective du patronat et des organisations syndicales qui ont varié dans le temps, un paritarisme correspondant à la participation des représentants des salariés et des employeurs à la gestion étatique de la Sécurité sociale. Le système a là une source légale et toutes les décisions importantes relèvent de l'Etat (gouvernement, administration et, depuis peu, Parlement). Historiquement, ce paritarisme s'est substitué à un principe de démocratie sociale, entendue comme la gestion des organismes de sécurité sociale par les assurés eux-mêmes.

Le développement conjoint de ces deux domaines paritaires a donné naissance, à travers la diversité des formes institutionnelles créées, à une galaxie de régulation sociale dont la cohérence n'est pas immédiatement apparente. Cette galaxie s'inscrit dans le cadre global du système de relations professionnelles et du rapport entre Etat, patronat et organisations syndicales. Son caractère éclaté et son manque apparent de cohérence tiennent justement au fait qu'elle est le produit d'un double processus, l'un d'origine légale, l'autre issu de la négociation collective. C'est probablement à travers l'analyse de ces deux processus, de leur logique propre et de la manière dont ils ont interagi, qu'il serait possible de mettre en évidence la dynamique du paritarisme en France et sa cohérence générale.

Par ailleurs, comme nous venons de le voir, à l'époque du projet corporatiste, la dynamique paraissait claire du point de vue de la doctrine. La place dans la régulation sociale de ce que l'on appellera plus tard le paritarisme devait aller grandissant, réduisant la place du marché et absorbant dans un même mouvement celle de l'Etat. L'idéal du corporatisme était la « troisième voie » : ni capitalisme, ni socialisme. Après la Deuxième Guerre mondiale, cette ambition a été révisée à la baisse : elle s'est réduite à une modération du capitalisme et à une atténuation des excès de la régulation par le marché. Aujourd'hui, le paritarisme est sur la défensive, notamment en France où c'est le plus souvent en terme de crise qu'il est évoqué.

L'évocation d'une « crise » du paritarisme est, bien évidemment, liée à la crise globale de la régulation sociale et doit être envisagée dans ce contexte. Chaque dispositif paritaire connaît également des problèmes propres, souvent liés au financement de ces systèmes. Cependant, ce mode de régulation du social fait l'objet de remises en cause spécifiques qui nous semblent de deux ordres.

L'un concerne la remise en cause de la légitimité des organisations syndicales à gérer le social. Pour continuer à jouer un rôle de corps intermédiaire, les syndicats se retrouvent en position de justifier de leur représentativité, mais aussi de leur efficacité à gérer des dispositifs qui, bien que d'origine professionnelle, touchent l'ensemble des citoyens. La Sécurité sociale est le domaine où ces remises en cause sont les plus vives.

L'autre implique la remise en cause directe de la régulation paritaire. La sphère paritaire est menacée par l'Etat puisque les frontières entre ce qui relève de l'un et de l'autre ne sont jamais acquises : les crises successives de l'assurance chômage depuis la fin des années soixante-dix montrent bien l'instabilité de cet équilibre. Elle est aussi menacée par le marché et les entreprises. Cette dernière remise en cause, illustrée par les évolutions des régimes de retraite, pourrait aboutir à réduire le champ même de la régulation sociale.

La remise en cause de la légitimité des acteurs : l'exemple de la Sécurité sociale

La réforme institutionnelle de la Sécurité sociale a fonctionné comme révélateur d'une remise en cause de la légitimité des acteurs sociaux, notamment syndicaux, dans la gestion paritaire des caisses. Il faut cependant noter que le gouvernement s'est lui-même abstenu de motiver ses choix sur la base d'un constat d'absence de légitimité syndicale. La généralisation et la fiscalisation partielle de la Sécurité sociale auraient pu servir de justification pour dessaisir les partenaires sociaux de la gestion paritaire. Or, dans la présentation officielle de son plan de réforme, le gouvernement a tenu à éviter cette interprétation et a, au contraire, reconfirmé les principes de la gestion paritaire, tout en ajustant ses formes, notamment en rétablissant une stricte parité numérique entre organisations syndicales et patronales.

Il n'en demeure pas moins que certains secteurs de l'administration sont effectivement favorables à l'idée d'exclure les syndicats de la gestion de la Sécurité sociale. Ils remettent en cause la légitimité des syndicats à parler au nom de l'ensemble des salariés et prennent appui sur un certain nombre d'analyses qui, dans un autre contexte (celui de l'entreprise), constatent l'affaiblissement du syndicalisme du fait des pertes importantes d'adhérents dans les dernières années. Dans un contexte de crise de la syndicalisation, la participation à la gestion des caisses peut facilement être assimilée au renforcement d'un rôle institutionnel indu, voire à une compensation financière de la perte de la vitalité du syndicalisme comme mouvement social.

Face à cette remise en cause de la légitimité syndicale, plusieurs discours permettent cependant de justifier la participation syndicale à la gestion paritaire [17]. Un premier discours part de la tradition française du syndicalisme qui se fonde sur une conception « essentialiste ». Les syndicats sont « par essence » représentants de l'ensemble des salariés et sont donc a priori mandatés pour défendre leurs intérêts, même dans le cas où le financement

17. Ces discours ont fait l'objet d'un débat lors de la table ronde de clôture de notre séminaire présentée à la fin de ce numéro.

de la Sécurié sociale ne serait plus exclusivement fondé sur le rapport salarial.

Un deuxième discours, en partie dérivé de la conception précédente, fonde la participation syndicale sur l'audience dont les syndicats bénéficient lors d'élections. Ce discours justifie un certain pluralisme dans la représentation syndicale, mais il est également source de tensions entre organisations syndicales puisqu'il donne lieu à la revendication d'une meilleure prise en compte du rapport des forces électorales, voire du fait majoritaire, lors de la répartition des sièges. Il ne faut pas cacher le fait que c'est à la demande de certaines organisations syndicales que l'épreuve électorale a été suspendue par le gouvernement depuis un certain nombre d'années. La réforme « Juppé » ne fait que consolider cette suspension en revenant définitivement à un une simple nomination des administrateurs syndicaux par l'Etat sur la base d'une désignation par leurs organisations, modulée cependant par des considérations générales sur la représentativité respective des « grands » et des « petits » syndicats.

Cette dernière justification nous amène à un troisième type de discours, qui revient à justifier la participation aux instances paritaires par la reconnaissance comme interlocuteur légitime par les autres acteurs. Sont légitimes les syndicats reconnus par l'Etat comme représentatifs. Cette forme de légitimation peut être élargie pour justifier la conclusion d'alliances avec la partie patronale lors de la désignation des présidents des caisses. C'est en quelque sorte l'introduction du principe de la reconnaissance mutuelle comme fondement de la négociation collective « libre » tel qu'il fonctionne dans les pays anglo-saxons. Se pose cependant la question de savoir si ce principe est suffisant pour justifier des pratiques à l'intérieur d'organismes qui ne sont pas, comme le sont l'UNEDIC ou l'AGIRC, fondés eux-mêmes sur une convention collective, mais sur une législation.

La nomination des administrateurs syndicaux par l'Etat peut aussi être interprétée comme une forme de cooptation. Elle est en partie la reconnaissance de l'expertise que les administrateurs syndicaux ont acquis par leur pratique de cogestion. Certes, on pourrait se demander pourquoi l'Etat ne choisit pas de nommer ses propres experts à la place des experts syndicaux. Il y a deux réponses possibles à cette question. La première renvoie au souci de la conservation d'un certain équilibre macro-social qui dépasse les frontières du paritarisme proprement dit. L'autre réponse attribue aux experts syndicaux un avantage comparatif qui est lié à leur ancrage dans la réalité professionnelle du syndicalisme, mais aussi à leur ancrage dans les structures confédérales comme lieux d'arbitrage d'éventuels conflits d'intérêt entre catégories de salariés.

Tout se passe comme si l'Etat craignait une autonomisation de sa propre technostructure qui pourrait échapper au nécessaire contrôle politique da-

vantage que l'éventuelle irresponsabilité des partenaires sociaux. On a beaucoup critiqué une certaine rigidité de la gestion paritaire de la Sécurité sociale [18]. Ce type de gestion a au moins l'avantage d'une bonne lisibilité des enjeux qui sont, de façon prédominante, des enjeux sociaux et non pas simplement le reflet d'un jeu bureaucratique.

Les rencontres avec les acteurs sociaux, au cours de notre séminaire et dans les entretiens menés parallèlement, nous ont confortés dans l'idée que c'est cette double qualité d'expert et de représentant des salariés dans leur ensemble qui confère aux administrateurs syndicaux un rôle important pour la stabilisation des dispositifs paritaires [19]. Même les technocrates qui critiquent la gestion paritaire admettent les avantages qui résultent de leur travail d'intermédiation : meilleure lisibilité des enjeux, meilleure prise en compte de la demande sociale, meilleure acceptation des décisions par les intéressés. Cette efficacité sociale à long terme, même si elle est difficile à mesurer quantitativement, semble en tout cas compenser les éventuelles pertes en terme d'efficacité technique à court terme.

Une redéfinition permanente de la sphère paritaire : l'exemple de l'assurance chômage

Dès l'origine, l'assurance chômage est, avec la retraite complémentaire, un domaine où le paritarisme peut-être qualifié de « pur ». Instauré par une convention collective interprofessionnelle sans intervention formelle de l'Etat, le système d'indemnisation des chômeurs est gouverné par les seuls partenaires sociaux représentés à parité. Son financement n'a longtemps été assuré que par des cotisations assises sur les salaires, sans participation financière de l'Etat. Alors que les retraites complémentaires ont gardé leur autonomie par rapport à l'Etat, le système d'indemnisation du chômage a progressivement glissé d'une structure paritaire vers une structure tripartite.

Avec la montée d'un chômage de masse persistant à partir du milieu des années soixante-dix, l'Etat est de plus de plus intervenu dans les décisions concernant l'indemnisation des chômeurs et pour compléter les recettes provenant des cotisations sociales. Ainsi, le système d'indemnisation des chômeurs est de fait devenu tripartite, bien que l'UNEDIC ait gardé son statut d'organisme paritaire.

En 1984, l'Etat et les partenaires sociaux ont réagi en essayant de délimiter deux sphères d'influence séparées : l'une réservée aux partenaires sociaux, censée être financée par les cotisations, et l'autre à l'Etat. Pour ac-

18. Le reproche d'une certaine tiédeur des partenaires sociaux à assumer des choix draconiens pour la résorption des déséquilibres financiers s'adresse davantage à leur action au sein de la Sécurité sociale que dans des organismes paritaires fondés sur la négociation collective.
19. On pourrait probablement faire une analyse analogue pour les administrateurs patronaux. Nous nous sommes focalisés ici sur la partie syndicale.

complir cette séparation, les différentes formes d'indemnisation ont, elles aussi, été réparties. Ainsi, la protection sociale contre le chômage et la population des chômeurs indemnisés ont été scindées en deux. Durant ce processus, un nombre croissant de chômeurs se sont retrouvés sans aucune indemnisation.

L'Etat, tout autant que le patronat et les organisations syndicales, souhaitent préserver une autonomie de l'institution paritaire. Cependant, les politiques publiques et l'intervention de l'UNEDIC sont tellement imbriquées qu'une autonomie complète n'est pas envisageable. Les frontières entre la sphère des partenaires sociaux et celle de l'Etat sont mouvantes et, à chaque crise, les pouvoirs des différents acteurs se sont modifiés, si bien que le système d'indemnisation des chômeurs n'a jamais trouvé d'équilibre stable entre paritarisme, tripartisme et action unilatérale de l'Etat.

L'histoire de l'UNEDIC depuis les années soixante-dix peut être interprétée comme la quête de cet équilibre stable entre Etat et partenaires sociaux. A sa création en 1958, l'UNEDIC ne gère que des indemnités financées par des cotisations et versées aux chômeurs sans condition de ressources. L'Etat, de son côté, finance et gère le système d'assistance aux chômeurs. A partir de 1967, l'UNEDIC a pris en charge la gestion du pan de la protection sociale des chômeurs en provenance du budget de l'Etat, établissant ainsi un guichet unique. Les ASSEDIC gèrent ces prestations « pour le compte de l'Etat » [20].

L'unification du système d'assurance chômage a été poussée plus loin sous l'impulsion de l'Etat. La réforme majeure de 1979 supprime l'aide publique aux chômeurs. Dans le même temps, l'Etat et l'UNEDIC conviennent d'une subvention globale forfaitaire couvrant les dépenses liées à cette aide. Une seule institution gère désormais l'indemnisation des chômeurs avec un financement provenant à la fois du budget de l'Etat et des cotisations sociales. Il n'y a plus de séparation institutionnelle ou financière entre assurance et assistance.

Les frontières vont encore se déplacer à l'occasion de la crise de 1982. Le patronat dénonce la convention UNEDIC et propose des réductions drastiques des dépenses. Les employeurs étaient en effet opposés à une augmentation des cotisations sur les salaires et souhaitaient voir l'Etat prendre en charge une plus large part du financement des indemnités de chômage. Les négociations ont été interrompues et l'Etat dû prendre la relève des partenaires sociaux en agissant par décret. Il a réduit certaines prestations et instauré une contribution de solidarité prélevée sur les salaires des fonctionnaires et versée à l'assurance chômage.

---

20. La formule a été utilisée par Maurice Lamoot dans son intervention lors de la troisième séance du séminaire consacrée à l'assurance chômage.

La tutelle de l'Etat va se prolonger jusqu'en 1984 où une nouvelle séparation est négociée entre les prestations financées par le budget de l'Etat et celles financées par les cotisations. Le principe du guichet unique est conservé : les mêmes instances versent l'ensemble des indemnités, quelles que soient les sources de leur financement. Mais on distingue alors trois types de prestations :

- les prestations dites d'assurance ou contributives, financées par cotisations ;
- les prestations dites de solidarité, financées par l'impôt ;
- certaines indemnités versées aux chômeurs âgés, financées par l'Etat (la garantie de ressources, appelée progressivement à disparaître, par exemple).

Lors de cette réforme, le terme de solidarité, par opposition à celui d'assurance, est introduit pour la première fois dans les débats par le patronat. En fait, la distinction entre ce qui relèverait de l'assurance et ce qui relèverait de la solidarité ne correspond pas à l'application de critères objectifs inhérents aux prestations. Ainsi, l'allocation spéciale de solidarité, une indemnité forfaitaire versée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits, est soumise à une condition de carrière professionnelle préalable, tout comme les prestations dites d'« assurance ». Ou encore, la garantie de ressources versée aux chômeurs âgés de plus de 60 ans est financée par l'Etat, tandis que les durées d'indemnisation supplémentaires accordées aux chômeurs âgés ayant moins de 60 ans le sont par cotisations. Plus tard, l'allocation formation-reclassement a été ajoutée aux prestations relevant de l'assurance tout en étant majoritairement financée par l'Etat.

Ce bref rappel historique montre bien que la construction de distinctions entre les différentes catégories de prestations correspond, en fait, à la recherche d'une séparation des pouvoirs. La distinction entre assurance et solidarité relève de logiques politiques. A la lecture des déclarations des négociateurs de 1984 [21], on peut déceler différents types de justification à cette séparation. Une de ces justifications part du fait que certaines des prestations résultent de décisions de l'Etat et non des partenaires sociaux responsables de l'UNEDIC. Tel est le cas notamment des systèmes de préretraite (garanties de ressources, conventions FNE, contrats de solidarité). L'Etat doit donc en assurer le financement. Une autre argumentation sépare le chômage jugé « normal » que les partenaires sociaux doivent gérer et ce qui relève des mesures mises en place par l'Etat pour faire face au chômage massif : « (...) *il était logique que l'Etat prenne en charge l'ensemble des prestations mises en place successivement dans le régime d'assurance chô-*

21. « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », *Droit social*, n° 6, juin 1984. pp. 370-406.

mage pour remédier aux conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi (les conventions d'allocations spéciales du FNE, les indemnités de formation, les préretraites dans le cadre des contrats de solidarité, les aides aux chômeurs créant leur entreprise) » [22].

En fin de compte, la ligne de démarcation entre ce qui relève des partenaires sociaux et ce qui relève de la responsabilité de l'Etat est arbitraire. Le plus important est de protéger l'institution paritaire de l'Etat en érigeant une sorte de « cordon sanitaire » autour des cotisations sociales et autour des prestations qu'elles financent. Ainsi, l'institution peut conserver son autonomie en se construisant une sphère d'influence à l'intérieur du système d'indemnisation du chômage. Ce faisant, les partenaires sociaux ont dû accepter un certain rétrécissement de leur domaine d'action, laissant le reste à l'Etat. C'est ainsi que le protocole tripartite de 1993, qui accompagne le nouvel accord national interprofessionnel, reconnaît formellement l'existence d'un certain tripartisme dans l'assurance chômage [23] . Cependant, les partenaires sociaux et l'Etat sont loin d'être résignés à cet état de fait et ils ont bien conscience que le paritarisme de l'UNEDIC est devenu un paritarisme « sous surveillance ». Aucun des acteurs ne souhaite assumer seul la responsabilité de la gestion du chômage. En même temps, chacun tient à conserver un pouvoir de décision dans ce domaine.

La remise en cause de la régulation paritaire : l'exemple des retraites

Derrière la remise en cause des acteurs et de l'efficacité des institutions paritaires se dessine une remise en cause plus fondamentale. Elle ne vise pas seulement à remplacer un mode de régulation (socioprofessionnel) par un autre (étatique), mais à réduire le champ même de la régulation sociale en redonnant plus d'espace et de pouvoir au marché et aux entreprises. Et c'est souvent l'Etat lui-même qui se fait le porte-parole des « pressions du marché ».

L'exemple du système de retraite fournit une bonne illustration à la fois du mode de fonctionnement de la régulation paritaire et des menaces qui pèsent sur le champ d'intervention de celle-ci. Trois aspects permettent d'éclairer, chacun sous un angle différent, les processus en cours : l'adaptation des régimes existants aux évolutions socio-économiques ; la perspective d'introduction d'une nouvelle couverture en capitalisation ;

---

22. *Ibid.*, déclaration de Gilles Houbart, délégué à l'emploi de la CGT-Force Ouvrière, p. 380.
23. L'Etat s'engage à verser une subvention et les partenaires sociaux à ne pas baisser le taux de cotisation, ni augmenter les prestations en cas de rééquilibrage du régime. Le protocole instaure un conseil d'orientation et de surveillance tripartite, responsable des institutions chargées du placement, de l'indemnisation et du contrôle des demandeurs d'emploi.

le poids dans les débats internationaux de l'approche néolibérale des retraites.

Les voies empruntées en France, au cours des dernières années, pour adapter le système de retraite mettent en évidence de façon particulièrement claire les différences entre les modes de régulation étatique et paritaire. Le système de retraite français est constitué, pour les salariés du secteur privé, d'une structure à deux étages : une couverture de base assurée par le régime général de Sécurité sociale et une couverture complémentaire généralisée mise en œuvre par l'ARRCO et l'AGIRC (respectivement, Association des régimes de retraites complémentaires et Association générale des institutions de retraite des cadres). Les deux types de couverture renvoient chacune à une sphère paritaire différente. La première correspond à un paritarisme de participation à une gestion étatique, alors que la seconde s'inscrit dans la logique du paritarisme *« stricto sensu »*, fondé sur la négociation collective. De fait, l'équilibre financier du régime général relève d'un mode de régulation étatique et celui des régimes ARRCO et AGIRC d'un mode de régulation paritaire. Ce qui s'est traduit par des modalités très différenciées d'adaptation de ces régimes aux profondes transformations des conditions socio-économiques qui les affectent.

La combinaison de différents facteurs – pour l'essentiel, l'arrivée à maturité des régimes, les perspectives démographiques et la situation de l'emploi – impose depuis plusieurs années aux gestionnaires des régimes de retraite la nécessité de baisser les rendements de ceux-ci, c'est-à-dire de réduire le niveau des prestations acquises pour un montant de cotisations donné. Les voies suivies, respectivement pour le régime général et pour les régimes ARRCO et AGIRC, ont été profondément différentes.

La réforme du régime général a été débattue pendant plus d'une douzaine d'années. Elle a donné lieu à la production de multiples rapports, à la constitution de plusieurs commissions d'experts, à la publication d'un livre blanc, à la consultation, à divers stades du débat, du patronat et des organisations syndicales... Le processus a finalement débouché sur l'adoption par le Parlement, en juillet 1993, d'une loi de réforme qui réduit le niveau des prestations du régime général et prévoit la création d'un Fonds de solidarité vieillesse, alimenté par la CSG et diverses taxes, pour prendre en charge le financement de droits accordés sans contrepartie de cotisations (minimum vieillesse, périodes de chômage, avantages liés au nombre d'enfants...). Cette réforme, adoptée à l'initiative du gouvernement Balladur, reprend à peu de choses près des propositions des gouvernements socialistes précédents (gouvernements Rocard et Bérégovoy). Elle n'a en définitive donné lieu au sein de la société française à aucune réaction susceptible de la remettre en cause. Autrement dit, elle a

passé ce qui apparaît en France comme un des tests clés du mode de régulation étatique en matière de protection sociale, le test de la rue.

Pendant que la réforme du régime général était débattue et, grosso modo, sur la même période, les régimes ARRCO et AGIRC ont pratiqué à travers la négociation collective une révision régulière de leur rendement à la baisse. Ces régimes fonctionnent selon une technique de répartition dans laquelle les contraintes d'équilibre consistent à réaliser chaque année l'égalité entre les ressources disponibles (les cotisations perçues) et les charges (les prestations versées) [24]. Confrontés depuis la fin des années soixante-dix à une perspective de très forte augmentation des charges, le patronat et les organisations syndicales, en tant que gestionnaires de l'ARRCO et de l'AGIRC, ont engagé une baisse progressive du rendement des régimes. Celle-ci a été conduite en arbitrant entre les intérêts des cotisants (affiliés et employeurs) et ceux des bénéficiaires. Les efforts nécessaires à l'équilibre des régimes ont ainsi été répartis en appliquant, d'une part, une revalorisation des droits acquis et des pensions versées plus faible que précédemment et, d'autre part, en faisant évoluer le coût d'acquisition des droits plus vite que les salaires des affiliés. Concrètement, la valeur des droits et des pensions a continué à évoluer positivement, quoique moins rapidement, et cela grâce à une augmentation du taux d'appel des cotisations (c'est-à-dire la perception d'une surcotisation non productrice de droits).

Expression d'un mode de régulation strictement paritaire, relevant donc de la seule logique de la négociation collective, ce processus de baisse de rendement des régimes complémentaires n'a donné lieu à aucun débat public. Dans la perception du sens commun, la notion de réforme des retraites, telle qu'elle est envisagée depuis plusieurs années, ne s'applique même pour l'essentiel qu'à la seule réforme du régime général.

Parallèlement à la baisse de rendement, l'ARRCO et l'AGIRC ont également opéré une transformation majeure de leur système de cotisation. Elles ont supprimé les options facultatives qu'elles proposaient jusque-là et adopté un taux de cotisation unique. Cette décision représente un tournant pour le système de retraite français. Précédemment, les entreprises ou les branches qui voulaient aller, en matière de retraite complémentaire, au-delà du minimum obligatoire avaient le choix entre augmenter les taux de cotisation à l'ARRCO et à l'AGIRC ou mettre en place un dispositif en capitalisation. Seule la deuxième option est aujourd'hui possi-

---

24. Sur la différence, du point de vue du mode de régulation technique, entre les régimes ARRCO et AGIRC et le régime général, voir Emmanuel Reynaud, « Les différentes logiques de financement des retraites en répartition », *La Revue de l'IRES*, n° 15, Printemps-été 1994, pp. 125-139.

ble. Les raisons de ce choix renvoient largement à une dimension technique : au fait que l'adoption d'un taux unique permet de pérenniser les régimes.

La négociation de ces accords, respectivement conclus en février 1993 pour l'ARRCO et en février 1994 pour l'AGIRC, a fait apparaître de très fortes tensions à l'intérieur du CNPF. La pérennité technique des régimes impliquait que le taux unique soit fixé à un niveau supérieur au taux moyen constaté. Les branches cotisant au minimum ont fait pression pour limiter l'augmentation de cotisations induite dans leur cas, cela en s'appuyant sur le discours très critique tenu par le patronat lui-même sur le poids excessif des charges sociales. Elles ont trouvé un appui, et c'est là le phénomène le plus marquant, auprès des organisations professionnelles du secteur financier engagées par ailleurs dans la promotion des dispositifs de retraite en capitalisation : la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et l'Association française de banques (AFB). La négociation sur l'AGIRC, régime qui couvre la population (les cadres) la plus susceptible d'être concernée par les dispositifs en question, a été particulièrement dure. La FFSA a notamment pesé de tout son poids pour essayer d'obtenir, afin de laisser un champ plus important aux produits en capitalisation, que le taux unique ne soit pas porté au maximum de 16 % prévu pour les options facultatives. En vain. Le CNPF s'est finalement rallié, non sans heurts, au passage à 16 % que défendaient aussi bien les organisations syndicales que les gestionnaires techniques du régime.

La négociation de l'accord AGIRC de février 1994 a aussi entraîné une cassure importante du côté syndical. Le passage au taux unique de 16 % a été obtenu avec des contreparties en termes de baisse de prestations, des avantages accordés pour enfants élevés ont notamment été réduits aussi bien pour les droits en cours d'acquisition que pour les pensions en cours de versement. Cela a conduit la CGT, non seulement à ne pas signer l'accord, mais à le contester en justice. Des actions en justice ont également été engagées par la Fédération des familles de France, une association de cadres retraités, et deux retraités.

Dans un contexte général de négociation plus dur que précédemment, l'accord AGIRC de février 1994 a en définitive mis en évidence deux dimensions du mode de régulation paritaire qui constituent des limites auxquelles celui-ci est susceptible de se heurter et qui ne s'étaient jusque-là guère manifestées. D'une part, le juge est apparu comme un recours permettant désormais de contester, éventuellement de façon radicale, le résultat de la négociation collective. D'autre part, l'intervention des assureurs et des banquiers a montré la fragilité potentielle des constructions paritaires lors-

que la pérennité de celles-ci est perçue comme un frein à des intérêts commerciaux fortement représentés au CNPF.

En avril 1996, de nouveaux accords importants concernant l'ARRCO et l'AGIRC ont été conclus entre le patronat et les organisations syndicales (à l'exclusion de la CGT). Ces accords sont destinés à assurer l'équilibre financier des régimes sur les dix ans à venir. Une de leurs principales nouveautés est que la baisse de rendement est dorénavant opérée sans augmentation de l'effort contributif : le coût d'acquisition des droits va sensiblement augmenter à taux de cotisation constant. Autrement dit, pour un taux de cotisation inchangé (les taux d'appel ne sont pas modifiés), la valeur des droits nouvellement acquis sera notablement plus faible. Cette décision est déterminante pour l'avenir du système de retraite français. Elle marque une inflexion par rapport aux pratiques précédentes et devrait entraîner à terme une baisse sensible des prestations versées par les régimes complémentaires obligatoires. Elle ouvre par là la voie à l'instauration d'une couverture volontaire en capitalisation.

D'une manière générale, un débat sur l'introduction de dispositifs en capitalisation se déroule en France depuis le début des années quatre-vingt-dix. Ce débat a marqué l'arrivée de nouveaux acteurs et d'une nouvelle logique dans le domaine des retraites : les institutions financières et la conception des dispositifs de retraite comme vecteurs de financement de l'économie. Cette évolution s'inscrit dans un cadre international plus vaste qu'illustre bien la formulation par la Banque mondiale, au milieu de la décennie, d'une approche totalement renouvelée de la question des retraites [25]. En quelques mots, la démarche consiste à vouloir substituer aux systèmes de retraite existants un système dit « à trois piliers » qui est conçu de la façon suivante : le premier pilier joue un rôle restreint, c'est un filet de sécurité minimal géré par l'Etat et financé par l'impôt ; le deuxième est l'élément principal de l'ensemble, il est constitué par un système d'épargne obligatoire géré par le privé ; le troisième est également un système d'épargne géré par le privé, mais il relève de la seule initiative volontaire. Ce modèle à trois piliers s'inscrit dans une stricte tradition libérale, il s'appuie sur une logique de l'autorégulation par le marché et de l'intervention de l'Etat pour pallier les défaillances de celui-ci [26].

Cette perspective néolibérale a un pouvoir d'attraction important au plan international. Elle représente la pointe extrême et formalisée d'un courant de pensée actuellement dominant et qui envisage un rôle croissant de la régulation par le marché et un retrait de l'Etat du financement des retraites.

---

25. The World Bank, *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press, 1994.
26. Voir Emmanuel Reynaud, « La Banque mondiale et les retraites : une synthèse de l'approche néolibérale », *Futuribles*, n° 210, juin 1996, pp. 37-42.

Dans le schéma mis en avant, le rapport Etat-société est conçu sous la forme du face-à-face Etat-individu et le mode de régulation paritaire n'a conceptuellement pas de place. Cela conduit à un double questionnement concernant le paritarisme. Confronté à cette approche néolibérale, celui-ci est aujourd'hui, sur le plan de la doctrine, dans une position défensive et l'on peut se demander s'il est susceptible à terme de changer de posture et de formuler un projet positif. Par ailleurs, si le mode de régulation paritaire n'a pas de place dans la logique néolibérale, la régulation paritaire n'en existe pas moins dans la réalité concrète de nombreuses sociétés industrielles. Se pose donc la question des perspectives d'évolution de ce mode de régulation face aux pressions exercées dans le sens d'une extension du champ de la régulation par le marché et de la transformation du mode d'intervention de l'Etat.

Dans le cas français, cette question est à plusieurs entrées, à l'image du système de retraite lui-même. Deux formes de paritarisme sont actuellement en jeu : dans le régime général, le paritarisme de participation à la gestion étatique et, dans les régimes ARRCO et AGIRC, le paritarisme fondé sur la négociation collective. En outre, dans la perspective de l'introduction d'une nouvelle couverture en capitalisation, une troisième forme de paritarisme est susceptible d'intervenir : un paritarisme partie prenante de la gestion de dispositifs en capitalisation. L'avenir du paritarisme dans les retraites en France se joue donc sur trois plans : il dépendra de l'évolution que connaîtront les différentes formes de régulation paritaire et de la place respective que chacune d'entre elles prendra dans l'ensemble du système.

Conclusion

La crise du paritarisme s'exprime de façon diversifiée dans les différentes institutions paritaires. Néanmoins, on peut parler d'une crise dans la mesure où l'on assiste à une remise en cause de la régulation paritaire dans son ensemble. Les menaces qui pèsent sur cette forme de régulation du social sont de deux ordres : elles proviennent, d'une part, du poids grandissant de l'Etat et, d'autre part, de l'extension d'un marché de la protection sociale.

Au sein de la Sécurité sociale et du système d'indemnisation du chômage, l'Etat prend de plus en plus les décisions concernant les paramètres clefs. Les partenaires sociaux restent présents dans les instances de gestion mais ils risquent de ne plus y jouer qu'un rôle formel, sans disposer d'une réelle autonomie.

Parallèlement, un marché de la protection sociale – assurance-maladie complémentaire, prévoyance, retraites – s'étend, en partie à cause des réductions pratiquées sur la couverture sociale obligatoire. Dans ces domaines, on peut déceler une tendance à ce que les organismes paritaires se transforment en fournisseurs de services sur un marché concurrentiel. Si cette

tendance se confirme, ils seraient en passe de perdre leur mission d'intérêt général, se transformant en organismes assureurs parmi d'autres.

Les deux tendances – croissance du pouvoir de l'Etat et développement d'un marché de la protection sociale – sont en train de transformer les rôles des organisations patronales et syndicales dans la régulation de la protection sociale. Dans ce cadre, on peut s'interroger sur les capacités de la gestion paritaire à conserver son autonomie à l'avenir. Seule une étude en profondeur des mécanismes de régulation et de leur histoire au sein des différentes institutions paritaires permettrait de trouver des pistes de réponse à cette question.