

Contribution de René LASSERRE au Rapport de L'INSTITUT MONTAIGNE : « ***Dernière chance pour le paritarisme de gestion*** », publié le 2 mars 2017

Texte intégral du rapport : <http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/partitarisme-de-gestion-rapport.pdf>

Texte la contribution :

Le paritarisme social allemand :

fondements sociaux, principes de gouvernance et principaux champs d'action

(par René Lasserre pour l'Institut Montaigne)

En Allemagne, le principe de représentation paritaire, à égalité de sièges et de droits, des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs, et autres groupes sociaux directement concernés, est uniformément et strictement pratiqué dans la totalité des organismes de sécurité sociale légale et obligatoire, ainsi que dans les organes de gestion professionnelle d'intérêt public, à l'instar des services de l'emploi et des instances de régulation de la formation professionnelle.

Pourtant, en dépit de sa récurrence et de son étendue, le concept générique commun de « paritarisme » que l'on emploie en France pour désigner globalement des formes disparates et très hétérogènes de représentation socio-professionnelle n'a pas, en Allemagne, de valeur référentielle. Ce décalage sémantique n'est pas sans importance tant il se révèle artificiel et approximatif, tant du point de vue des champs de compétence, des formes institutionnelles que des réalités de gestion et de gouvernance sociale qu'il recouvre de part et d'autre du Rhin.

Concept et principes de la *Selbstverwaltung*

Le concept de *Selbstverwaltung* qui fonde et caractérise le paritarisme allemand est très rigoureusement circonscrit dans son principe, mais beaucoup plus vaste dans son application que ne l'est le concept français quelque peu hybride, pour ne pas dire « hétéroclite », de *paritarisme*. Le principe allemand de *Selbstverwaltung* désigne *la compétence d'administration autonome* confiée aux représentants des acteurs sociaux dans les divers organismes de gestion sociale d'intérêt et de droit publics. Dans ce vaste domaine, qui historiquement concerne en tout premier lieu la protection sociale légale instaurée au temps de l'empire bismarckien, cette compétence de gestion se justifie par le fait que les partenaires sociaux sont, à travers un financement obligatoire à part égale de 50% de cotisation entre employeurs et salariés, partie prenante à égalité de droits et de devoirs, d'une communauté d'intérêt solidaire qu'ils ont en charge d'administrer conjointement.

Par là-même et à ce titre, ils se voient reconnaître et déléguer par le législateur une *responsabilité autonome et partagée de gestion des ressources collectées*. Ce point essentiel doit être souligné d'emblée : en effet, dans la conception initiale de l'Etat-Providence bismarckien, dans lequel la puissance publique impose, par la loi, la prévoyance sociale des travailleurs actifs par un système d'assurance obligatoire financé à parité par les salariés et leurs employeurs, les rôles sont clairement définis. L'Etat, garant de l'intérêt et du bien publics, est, par la loi, l'ordonnateur légal de la protection, qui définit le champ et fixe la hauteur des prélèvements et des garanties offertes, tandis

que les partenaires sociaux, par leurs contributions et à travers la *Selbstverwaltung*, en sont les dépositaires et gestionnaires. Ils assurent ainsi, par l'intermédiaire de leurs représentants élus, l'administration conjointe, paritaire et autonome des caisses et des organismes qui ont le statut de collectivités de droit public, à l'instar de celui que l'Etat prussien avait déjà reconnu en 1808 aux communes pour la gestion des affaires locales. L'auto-administration sociale est dans le domaine social, au même titre que l'autonomie de négociation contractuelle reconnue ultérieurement aux partenaires sociaux, ou que l'autonomie des Länder et des communes dans le cadre du fédéralisme constitutionnel (politique, financier, éducatif et culturel) de 1949, l'une des formes privilégiées du *principe de subsidiarité* tel qu'il s'exprime depuis deux siècles dans de multiples domaines de la vie collective allemande.

Principaux domaines d'application

Dans cette épure organique qui remonte aux fondations de l'Etat social allemand dans les années 1880, et qui n'a été éclipsée que pendant les 12 années du régime nazi, avant d'être refondée et généralisée à partir de 1949 dans l'Etat de droit social (*sozialer Rechtsstaat*), la *Selbstverwaltung* (réintroduite légalement en 1951) est de règle ainsi que de pratique vivante et récurrente dans l'ensemble du champ de protection et de régulation sociales obligatoires.

Cela concerne principalement :

- *les régimes légaux de protection sociale* que sont l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et invalidité, l'assurance-retraite (fondées dans les années 1880 pour les ouvriers et élargies en 1911 aux employés et ultérieurement aux indépendants) et, plus récemment l'assurance-dépendance (créée en 1994),

- *l'assurance chômage et le placement*, créés initialement en 1927, puis refondés en 1952 avec l'Office fédéral pour l'emploi, consolidé en 1967 et réformé en profondeur en Agence fédérale en 2002-2004 dans le cadre des lois Hartz, dans le double objectif, largement atteint, d'assurer durablement la soutenabilité de l'assurance chômage et une réinsertion rapide des demandeurs d'emploi.

- à ces deux dispositifs, il faut ajouter *la formation professionnelle initiale*, refondée par la loi de 1969, qui comporte des formes, des niveaux de régulation et de gestion spécifiques, où les partenaires sociaux sont conjointement maîtres-d'oeuvre de la formation, l'Etat et les collectivités publiques régionales n'exerçant que des prérogatives d'ordre public (statut et certification des apprentis). La formation professionnelle continue relève quant à elle de façon quasi exclusive de la souveraineté contractuelle des partenaires sociaux au-delà d'un droit individuel minimal à la formation défini régionalement.

Pour ce qui est des régimes de sécurité sociale classique, le principe de base de la *Selbstverwaltung* se traduit par l'administration paritaire et autonome des caisses par les représentants des partenaires sociaux élus tous les 6 ans par l'ensemble des assurés. En cela il recouvre uniformément et exclusivement ce que l'on peut désigner, dans la terminologie française, par un *paritarisme de gestion*. Et ce au plein sens du terme, à la fois dans le principe et dans la pratique

- dans le principe : les administrateurs professionnels élus ont en charge d'assurer conjointement, par délégation et en accord le ministère fédéral des Affaires sociales, l'équilibre de gestion les caisses

dans le cadre des droits garantis aux assurés par la loi. Le niveau des cotisations et des prestations est en effet défini par le législateur et par lui seul, après large concertation dans la sphère publique avec les institutions, les organisations professionnelles et les groupes sociaux intéressés. Il relève de l'ordre public social auquel les représentants sociaux élus, en charge de la gestion des caisses, ont ensemble devoir de répondre ;

- dans la pratique : la gestion est pilotée paritairement au sein des directoires et conseils d'administration des caisses par des responsables socio-professionnels élus, compétents et expérimentés, jouissant généralement d'une large légitimité publique et professionnelle. La participation des salariés aux élections des instances paritaires est élevée et témoigne de la légitimité durable du système.

Ce système d'auto-administration paritaire de la protection sociale légale n'exclut pas, au-delà des garanties légales, d'autres formes de gestion paritaire, associatives ou privées développées sur une base volontaire et/ou complémentaires par les acteurs professionnels les plus divers dans de multiples champs d'assurance complémentaire (assurance-maladie et caisses de retraites privées pour les cadres et professions libérales, retraites d'entreprises, assurances mutuelles diverses) qui n'engagent que la responsabilité contractuelle de leurs signataires qui les gèrent de façon autonome.

Les régimes légaux de protection n'en constituent pas moins dans leur généralité et leur continuité la charpente d'un Etat social qui depuis près d'un siècle et demi s'incarne dans une communauté sociale solidaire, laquelle par sa culture du dialogue et son expérience de gestion a, dans la période récente, permis de dégager des consensus et de promouvoir des régulations contraignantes pour en assurer la soutenabilité financière et démographique. En témoignent, la recherche de la maîtrise des coûts, la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie dans la fixation de l'âge de départ et du montant des retraites, ou la prévention et la péréquation des coûts à travers un fonds de santé permettant d'assurer l'équilibre financier de l'assurance-maladie.

La gouvernance du paritarisme allemand à l'épreuve du changement

La stricte répartition des prérogatives et des rôles qui préside à la *Selbstverwaltung* allemande a incontestablement valeur de référence en termes de gouvernance et de démocratie sociale. Et ce dans la mesure où elle s'appuie généralement avec quelques variations selon les différents domaines sur un partage clair et stable des responsabilités entre Etat et partenaires sociaux. Ce partage assure d'un côté la primauté de la puissance publique et de l'intérêt général à travers la fonction régulatrice du législateur, qui s'exprime généralement à l'issue d'un large débat public dans la définition des obligations et garanties légales. De l'autre côté prévaut le principe organique de la responsabilité partagée des partenaires sociaux qui se voient confier le pilotage autonome des régimes, ce qui implique dans le cadre imparti, de participer à la définition des procédures, d'assurer la mise en oeuvre des garanties tout en conciliant les intérêts respectifs de leurs mandants et la soutenabilité financière des régimes.

Le « tri-paritarisme » allemand a largement fait la preuve de sa pérennité institutionnelle en même temps que de sa légitimité et de son efficacité. Celles-ci s'expriment à travers le constat historique significatif que les lois relatives à la protection sociale ont été, depuis plus d'un demi-siècle, pratiquement toutes adoptées au Bundestag par des majorités parlementaires qualifiées dépassant très largement la majorité gouvernementale du moment. Et qu'en outre leur mise en

oeuvre fait l'objet dans tous les cas de figure d'une concertation exigeante et d'une gestion rigoureuse des partenaires sociaux, qui s'appuient de part et d'autre sur un large potentiel de représentants aux compétences éprouvées.

Dans ses deux autres domaines de prédilection, celui de la régulation du marché du travail, et de l'indemnisation du chômage, ainsi que celui de la formation professionnelle initiale, le paritarisme allemand de gestion a également largement fait ses preuves, jusques et y compris dans la période récente, face aux défis des mutations liées à la globalisation des marchés, à l'évolution des conditions de production et au changement démographique.

Les réformes du marché du travail intervenues dès 2003 à l'initiative unilatérale du gouvernement Schröder avec les lois Hartz ont permis une transformation en profondeur de l'Office en Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). Par-delà son maintien comme opérateur fédéral unique, chargé à la fois du placement et de la réinsertion des demandeurs d'emploi et de l'indemnisation des chômeurs, l'organisme de gestion tripartite a vu redéfinir ses modes d'intervention et ses garanties par une intervention forte du législateur. Sous la pression d'une aggravation du chômage et de l'accroissement inquiétant du chômage de longue durée, l'Agence a été conduite à renforcer son efficacité dans le suivi et la réinsertion des demandeurs d'emploi, tandis que ceux-ci ont vu les montants et surtout la durée de leur indemnisation se réduire, les règles d'acceptation d'un nouvel emploi se durcir et l'acceptation de formes de travail atypiques fortement encouragées.

Perçue par une assez large partie de l'opinion salariée comme une atteinte aux acquis sociaux, cette réforme du marché du travail, comme celle des régimes de protection sociale a été interprétée par de nombreux observateurs comme une rupture du paritarisme social. A tort cependant, car elle ne marquait en fait qu'un retour aux fondamentaux du paritarisme après une phase d'immobilisme et d'enlisement du dialogue social au tournant du millénaire. Période pendant laquelle les gouvernements fédéraux successifs, de Kohl IV à Schröder I, avaient tenté en vain de partager leur responsabilité avec les organisations professionnelles dans des «*pactes sociaux pour l'emploi*» restés sans portée effective. L'initiative de Schröder prise en 2002, devant l'urgence du sauvetage financier de l'assurance chômage, de confier à la commission Hartz le soin d'élaborer une nouvelle donne pour la régulation de l'emploi, et plus largement la promulgation ultérieure de l'Agenda 2010 pour la réforme de l'ensemble des régimes de protection sociale a marqué au contraire le retour aux prérogatives régaliennes de l'Etat social. Lequel s'est traduit, comme on sait, et à point nommé, par un rétablissement rapide de la soutenabilité du modèle social allemand et a largement contribué à la résilience de l'économie allemande face à la crise de 2008 ainsi qu'à ses performances ultérieures.

La continuité organique et la vitalité fonctionnelle du paritarisme qui est au cœur du partenariat social rhénan, révèle ainsi, par contraste, le délitement progressif d'un modèle français de paritarisme, aux frontières instables et aux principes de gouvernance hétérogènes et fluctuants, et sa faible capacité à répondre efficacement au changement économique et social.

(pages 27-34 du rapport)