

Agenda économique et social paritaire

Evaluation de l'ANI du 17 février 2012 Modernisation du paritarisme et de son fonctionnement

Conclusions des discussions paritaires du 17 décembre 2021

Ces conclusions résultent des discussions ayant été conduites du 6 juillet au 17 décembre 2021.

Préambule

Les partenaires sociaux sont au cœur de la construction du modèle social français, et ce depuis l'après-guerre.

Ils occupent une place essentielle dans le système de protection sociale et la gestion des parcours professionnels, place insuffisamment connue de nos concitoyens. Ils tirent leur légitimité à négocier et gérer des organismes paritaires d'abord de leur connaissance du monde du travail, de ses évolutions et des réalités vécues par les salariés et les entreprises. En outre, par leurs cotisations et contributions, ils demeurent des acteurs majeurs et des financeurs de ces politiques, même s'ils n'en sont plus toujours les décideurs et gestionnaires exclusifs.

La question du fonctionnement du paritarisme porte sur l'ensemble du périmètre paritaire et pas uniquement sur le paritarisme de gestion : c'est toute la question de la négociation et des modalités selon lesquelles les partenaires sociaux s'autosaisissent de questions clés ou élaborent un agenda paritaire annuel de discussions qui est posée.

C'est la raison pour laquelle les partenaires sociaux¹ ont inscrit ce chantier à leur agenda économique et social paritaire, lors de la réunion qu'ils ont tenue le 5 mars 2021 ; avec l'objectif partagé de réaffirmer leur place et leur rôle dans la démocratie sociale, tout en étant respectueux des prérogatives du législateur.

En ouvrant cette réflexion sur la modernisation du paritarisme, et conformément à la note d'échanges retenue lors de la séance du 10 septembre 2021, l'ambition des partenaires sociaux est :

- d'évaluer la mise en œuvre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 février 2012 sur la modernisation et le fonctionnement du paritarisme, afin d'ouvrir la possibilité d'une négociation pour parfaire et compléter les règles de fonctionnement, de transparence et de gestion prévues par cet accord ;
- de renforcer la place des partenaires sociaux dans la vie économique et sociale du pays en organisant leur prise de parole, au travers de discussions et négociations paritaires, sur des sujets à forts enjeux économiques et sociaux ;
- de procéder à un bilan de l'application de la loi dite « Larcher »² (article L.1, L.2 et L.3 du code du travail), d'examiner la question de la transposition dans la loi des accords, et de proposer des évolutions destinées à renforcer l'application effective des accords signés dans ce cadre.

Une tendance lourde est observée par les partenaires sociaux : il s'agit de la place et de l'influence accrues de l'Etat dans le champ des politiques sociales relevant de leur responsabilité, qu'il s'agisse du paritarisme de négociation (avec des lettres de cadrage limitant la capacité de négociation des partenaires sociaux) ou du paritarisme de gestion (avec des réformes structurantes de l'organisation ou du financement telles que conduites dans le champ de la formation professionnelle par exemple) étant rappelé que le paritarisme de gestion découle du paritarisme de négociation, l'un n'existant pas sans l'autre.

¹ A l'exception de la CGT, qui n'a pas souhaité participer aux travaux (courrier du 14 mars 2021)

² Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social

I- Paritarisme de gestion

Dans l'ANI précité du 17 février 2012, les partenaires sociaux ont :

- proposé une définition du paritarisme (négociation collective, interprétation des normes issues de la négociation collective, gestion paritaire) ;
- procédé à un état des lieux des modèles de gestion paritaire existant en France;
- fixé des règles précises de gouvernance, affichant l'ambition d'un paritarisme exemplaire (transparence de gestion, règles de *reporting*, fonctionnement du conseil d'administration et des instances, modalités de financement, certification des comptes, évaluation du service rendu, compétence et formation des mandataires).

Parce qu'il a permis de fixer et harmoniser les règles du paritarisme de gestion, au niveau national interprofessionnel, de surcroît dans le sens d'une plus grande transparence, l'ANI de 2012 reste, 10 ans après son élaboration, une référence.

Plus récemment, les modalités de financement du paritarisme ont été précisées, avec la création en 2014³ de l'AGFPN (Association de gestion du fonds paritaire national = Fonds pour le financement du dialogue social) : le fonds, géré paritairement par les organisations syndicales et patronales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel, a pour mission de contribuer au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs pour leurs activités concourant au développement et à l'exercice de missions d'intérêt général. Un rapport de l'AGFPN, détaillant l'utilisation des fonds est remis chaque année au Gouvernement et au Parlement.

10 ans après la signature de l'ANI de 2012, les organisations nationales syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles sont convenues de procéder à un état des lieux du paritarisme de gestion et d'évaluer la pertinence de ces règles.

Elles ont souhaité conduire, dans un premier temps, un état des lieux des organismes paritaires et assimilés (sur la base de celui qui a été annexé à l'ANI du 17 février 2012). A cet effet, elles ont défini la liste des organismes visés par cet état des lieux.

Dans un second temps, elles ont mené un travail d'évaluation des organismes visés par le *a)* du préambule de l'ANI du 17 février 2012, c'est-à-dire les organismes créés et gérés par les partenaires sociaux, dans lesquels ces derniers ont une capacité de gestion autonome.

1. Rappel des objectifs et du périmètre de l'ANI du 17 février 2012

Le préambule de l'ANI du 17 février 2012 distingue trois modalités d'intervention **des partenaires sociaux dans des organismes, dont l'une seulement est constitutive d'un véritable paritarisme de gestion**, et se trouve ainsi être le champ d'application de l'ANI, comme des présents travaux (cf. annexe 1).

C'est également dans le préambule que sont fixés les objectifs de l'ANI ; c'est bien logiquement à leur aune qu'ont été conduits les présents travaux d'évaluation paritaire : « Rechercher et fixer les règles et les principes de fonctionnement d'une gestion paritaire irréprochable et des règles de gouvernance rigoureuses, à respecter dans tous les organismes de gestion paritaire ».

³ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale

2. Champ de l'évaluation réalisée par les présents travaux paritaires

Sur la base du préambule de l'ANI de 2012, les organisations syndicales et patronales interprofessionnelles ont identifié :

- **7 organismes paritaires au sens du a) du préambule de l'ANI, pouvant rentrer dans le champ de l'évaluation : Action Logement, AGEFIPH, AGFPN, AGIRC-ARRCO, APEC, Certif Pro, UNEDIC, même si l'AGEFIPH n'est pas strictement paritaire (présence d'un collègue associatif) ;**
- 19 organismes « *dont les règles sont fixées par l'Etat mais la gestion [...] largement déléguée aux partenaires sociaux* ». Si ces organismes ne sont pas compris dans le champ de l'évaluation, les règles de l'ANI et les recommandations qui résulteront de la présente discussion paritaire ont vocation à être appliquées à titre volontaire.
- 18 organismes dans lesquels les partenaires sociaux ont un rôle plus diffus :
 - D'une part, « *de nombreux organismes dits paritaires, mais où la gestion est en réalité partagée avec l'Etat* » ; à l'exemple de Pôle emploi cité par l'ANI, ou encore de tous les organismes du régime général de sécurité sociale
 - D'autre part, des organismes où « *la place de l'Etat [est] prééminente, réduisant pour l'essentiel l'intervention des partenaires sociaux à un simple rôle consultatif* »

La liste de ces organismes figure en annexe 2.

3. Constats généraux

a. Les 7 organismes paritaires dans le champ des présents travaux exercent des missions d'intérêt général majeures.

Mentionnés dans la loi, ces organismes sont dotés de missions résultant d'une pluralité de sources : accord interprofessionnel (AGIRC-ARRCO et Action Logement), convention agréée par l'Etat (UNEDIC), mandat de service public négocié avec l'Etat (APEC), convention avec l'Etat (AGEFIPH).

Ces missions d'intérêt général sont majeures : elles ont un impact au quotidien sur les parcours de vie professionnelle des salariés et sur les entreprises.

Pour l'exercice de ces missions, ces organismes gèrent des budgets variables mais d'un montant global très important.

b. Le paritarisme de gestion est bousculé par l'intervention croissante de l'Etat.

- ✓ **Avec une intervention de plus en plus importante de l'Etat dans la gestion de certains organismes.**

L'UNEDIC est sans doute l'exemple le plus emblématique de cette évolution : la suppression de la cotisation salariale (remplacée par de la CSG) et la compensation (par de la CSG également) de la cotisation patronale réduite au voisinage au SMIC remettent en question le financement assurantiel du régime ; le cadrage récurrent et croissant des négociations par le

Gouvernement aboutit *in fine* à priver les partenaires sociaux de leurs compétences en matière d'évolution des paramètres, brouillant totalement le partage des responsabilités avec l'Etat dans la gouvernance et le pilotage du régime (cf. *infra* sur le paritarisme de négociation).

S'agissant de l'**AGEFIPH**, la récente convention signée avec l'Etat prévoit l'ouverture d'une réflexion pour que l'Etat siège en tant que tel au conseil d'administration⁴.

- ✓ **Résultant de la disparition de certains organismes paritaires.** C'est particulièrement le cas dans le champ de la formation professionnelle continue : le FPSPP (fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels) a disparu et France Compétences, nouvellement créé, est un établissement public, piloté par l'Etat bien que ses recettes proviennent des contributions des entreprises.
- ✓ **Résultant d'un mouvement de brouillage de la frontière entre assurance mutualisée et dispositifs relevant de la solidarité nationale,** avec une fiscalisation croissante du financement de la protection sociale (avec notamment le remplacement de cotisations sociales salariales par de la CSG), et la volonté d'universalisation de certaines couvertures.

c. Cette évolution ne se traduit pas forcément par un recul du pouvoir d'impulsion des partenaires sociaux.

La place, le rôle et l'implication des partenaires sociaux dans la structuration des politiques permettant aux salariés de piloter leur parcours professionnel et même la sortie de la vie professionnelle (pensions de retraite complémentaire) est un enjeu fondamental et une question sociale majeure.

Le bilan partagé permet de constater que les partenaires sociaux savent se montrer innovants, ambitieux, forces de proposition, avec une capacité d'initiative et d'expérimentation qui permet de mettre en place des projets et dispositifs répondant à des préoccupations sociales identifiées comme prioritaires. A titre d'exemple, l'AGIRC-ARRCO a inventé, au plus fort de la crise sanitaire, un dispositif exceptionnel de soutien à des actifs dont la situation était particulièrement affectée par la mise à l'arrêt de l'économie. De même, les partenaires sociaux à l'UNEDIC ont été moteurs pour la mise en place de l'activité partielle, et le plan de relance des partenaires sociaux à Action Logement a permis la production massive de logements.

Le rôle des partenaires sociaux, dans ces organismes est finalement de co-construire une vision partagée au service de l'intérêt général.

En situation de responsabilité, ils savent prendre les décisions permettant de pérenniser à long terme les régimes qu'ils gèrent et qui sont au cœur des préoccupations des salariés et des entreprises (retraites complémentaires notamment).

⁴ A ce jour, l'Etat nomme une personnalité qualifiée et un contrôleur général économique et financier.

4. S'agissant de la mise en œuvre de l'ANI du 17 février 2012

Les partenaires sociaux ont adressé aux 7 organismes identifiés comme paritaires un courrier commun, leur demandant de renseigner un tableau d'évaluation de l'application, par leurs soins, de l'ANI de 2012.

Tous les organismes identifiés ont répondu au courrier paritaire commun, y compris Certif Pro, malgré sa genèse récente.

Il ressort des réponses reçues que les règles de gestion définies par l'ANI de 2012 ont été globalement mises en œuvre dans l'ensemble des organismes paritaires identifiés. Cependant, ces règles ne semblent pas être diffusées auprès des administrateurs, à chaque renouvellement de mandature et notamment pour les organismes paritaires nouvellement créés.

L'évaluation a été organisée autour de 3 piliers :

- Evaluation au regard du service rendu aux salariés et aux entreprises
- Evaluation au regard de la mise en place de règles de bonne gestion (conformité financière)
- Evaluation des règles de gouvernance

a. Evaluation au regard du service rendu aux salariés et aux entreprises

Selon l'ANI, le paritarisme de gestion trouve sa justification dans la valeur du service qu'il est appelé à rendre aux bénéficiaires finaux que sont les salariés et les entreprises et au regard de l'utilité sociale des actions qu'il définit et met en œuvre. De la qualité du service rendu dépend *in fine* la clarification des responsabilités respectives des organismes et de l'Etat.

Sur ce volet, les partenaires sociaux constatent, au-delà de l'hétérogénéité des montants gérés (APEC vs. AGIRC-ARRCO par exemple), **une forte capacité des partenaires sociaux à répondre à des problématiques nouvelles**, soit par la création d'instances par accord collectif (Certif Pro), soit par la définition de politiques répondant à des besoins tant des salariés que des entreprises (« Objectif jeunes » mis en place par l'APEC pendant la crise sanitaire du COVID, par exemple, sur décision du conseil d'administration).

Certains organismes ont mis en place un médiateur pour résoudre les difficultés rencontrées par les usagers (CA de l'AGIRC-ARRCO).

b. Evaluation au regard de la mise en place de règles de bonne gestion (conformité financière)

L'accord du 17 février 2012 apporte des éléments importants sur le principe de transparence, sur les règles de fonctionnement des instances de gouvernance, de gestion financière et de certification des comptes.

- ✓ **Chaque organisme paritaire s'est doté d'outils destinés au contrôle de son organisation, de son fonctionnement et de sa gestion.**

La transparence financière et le contrôle des fonds sont systématiquement présentés comme des critères vérifiés, permettant aux partenaires sociaux de disposer d'une vision claire de la

situation financière des organismes et de la légitimité de l'utilisation des fonds. En outre, ces organismes disposent, dans la plupart des cas, d'un commissaire aux comptes, et sont, dans la généralité des cas, soumis *a minima* aux contrôles de la Cour des Comptes, ou aux missions d'inspection de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

3 types de contrôle sont finalement prévus par l'ANI de 2012 : un audit externe en début de mandat, un contrôle interne continu par une commission à vocation financière, et enfin un audit « politique » en fin de mandat, permettant aux partenaires sociaux de s'assurer de la bonne mise en œuvre de leurs choix.

L'évaluation réalisée dans le cadre des présents travaux paritaires conduit à 2 conclusions : Tous les organismes n'ont pas créé une commission d'audit et des risques ; s'agissant des contrôles externes, l'audit de fin de mandature (article 2 de l'ANI de 2012 susmentionné) n'est pas systématiquement mis en œuvre.

✓ **S'agissant des règles relatives aux dotations financières attribuées aux organisations siégeant au conseil d'administration des organismes paritaires**

L'accord du 17 février 2012 comprend des dispositions relatives au remboursement des frais (de déplacement, de séjour et de restauration), engagés par les mandataires dans le cadre de leur mission. Tous les organismes paritaires visés ont précisé les conditions de remboursement des frais.

Conformément au titre IV de l'ANI s'agissant du financement du paritarisme, chaque organisme a mis en place une convention financière avec chaque organisation siégeant à son conseil d'administration. Compte-tenu de la création de l'AGFPN, certaines organisations s'interrogent sur la centralisation de ces fonds auprès de cet organisme, dans le respect des enveloppes définies.

c. Evaluation des règles de gouvernance

✓ **Articulation conseil d'administration/direction générale**

Si l'article 3 de l'ANI précité aborde les relations direction générale/gouvernance sous l'angle de la nécessité d'organiser un *reporting* aux administrateurs des actions de la direction générale, les partenaires sociaux estiment que certains principes visant à clarifier la nature des responsabilités de chacun sont insuffisamment mis en exergue : au service de la gouvernance paritaire, la direction générale doit être neutre vis-à-vis de chacune des organisations ; elle ne saurait engager des discussions avec l'Etat sans un mandat clair des administrateurs, auprès desquels l'obligation de *reporting* précitée doit être scrupuleusement respectée.

✓ **Règles de cumul des mandats et règles d'incompatibilité, d'éthique et de déontologie**

Les règles fixées par l'ANI paraissent de nature à mettre en place les conditions d'une bonne gouvernance et semblent toujours adaptées à la situation actuelle.

Plusieurs organismes ont créé une fonction de prévention des conflits d'intérêts : création d'un référent éthique/déontologie ou d'un comité d'éthique, fonctions confiées à des personnalités qualifiées (et non à un des administrateurs).

✓ **Dissociation administrateurs/négociateur**

L'article 3 de l'ANI recommande une dissociation entre négociateur et administrateur. Il est constaté que l'application de cette règle est complexe en pratique.

✓ **Conseil d'administration et bureau**

- **Règles de majorité de votes** : si pour certaines organisations, les règles de vote fixées par l'ANI de 2012 semblent adaptées, toutes ne partagent pas cette appréciation.
- **Règles d'assiduité** : les règles d'assiduité et de sanction de la non-assiduité peuvent poser des difficultés pratiques d'application.
- **Objectif de parité de désignation** : l'accord du 17 février 2012 constitue une étape puisqu'il prévoit une proportion d'administrateurs de chaque sexe ne pouvant être inférieure à 30 % et un objectif de parité à moyen terme (« à l'horizon du deuxième renouvellement d'un mandat suivant la conclusion du présent accord »). La mise en œuvre d'une représentation équilibrée entre femmes et hommes reste imparfaite, même si depuis 2012 la situation s'est améliorée.

✓ **Formation des administrateurs et reconnaissance des compétences acquises dans l'exercice du mandat**

La formation des mandataires est largement évoquée dans l'accord du 17 février 2012, aux articles 9 à 11 ; la reconnaissance des compétences acquises par le mandataire à l'issue de son mandat à l'article 12.

Compte-tenu des masses financières gérées par les partenaires sociaux ainsi que de la complexité croissante des règles afférentes, une attente a été exprimée fortement de renforcer la formation technique des administrateurs.

Il convient de **s'assurer que tous les organismes paritaires ont mis en place un dispositif adapté de formation technique** selon les modalités arrêtées par le conseil d'administration.

Par ailleurs, nonobstant l'APEC, qui indique « *veiller à la reconnaissance des compétences acquises par les administrateurs avant le terme de leur deuxième mandat consécutif* », aucun organisme n'a mis en place les conditions de la reconnaissance certifiée des compétences acquises par les administrateurs pendant la durée de leur mandat, ce qui constitue un point d'amélioration très net.

d. Suivi du paritarisme de gestion

Le comité de suivi prévu à l'article 17 de l'ANI de 2012 n'a jamais été mis en place.

Ce comité devait :

- veiller à la bonne application des règles prévues par l'accord, dans les organismes nationaux interprofessionnels ;
- s'assurer du caractère opérationnel de ces règles et proposer toute modification qu'il jugerait utile à l'amélioration de ce caractère ;
- s'attacher également à suivre la mise en place effective de ces principes dans les organismes paritaires de branche et interprofessionnels territoriaux.

II- Paritarisme de négociation et articles L.1 à L.3 du code du travail

1. Rappel du cadre de l'évaluation

La note d'échanges organisant la discussion, élaborée conjointement et complétée par l'ensemble des organisations le 10 septembre 2021, précise en ces termes le champ de l'évaluation du paritarisme de négociation.

Extrait de la note d'échanges pour organiser la discussion sur le paritarisme

Article L.1 du code du travail et la portée des accords signés

Les partenaires sociaux souhaitent procéder à une évaluation des suites réservées aux accords (phase de transposition) depuis la mise en place du L.1, identifier les difficultés posées et formuler des recommandations aux pouvoirs publics, afin d'asseoir la portée des accords signés tant en ce qui concerne leur mise en œuvre que leurs modalités de suivi, à cadre constitutionnel constant.

Paritarisme de négociation

Les partenaires sociaux procéderont à une « qualification » et à une évaluation des accords nationaux interprofessionnels conclus avant et après 2017. A cet effet ils produiront une grille d'évaluation portant sur la typologie des thématiques traitées (par rapport aux accords antérieurs, sur la période 2012-2017).

Cette phase de bilan aura pour objectif de caractériser le paritarisme de négociation en 2021. Sur cette base, les partenaires sociaux tenteront de dégager une doctrine et formuleront des propositions pour ancrer le paritarisme de négociation dans le XXI^{ème} siècle (thématiques, périodicité).

La méthode d'évaluation retenue dans le cadre des présents travaux, détaillée en annexe 3, a conduit à identifier les accords considérés par les partenaires sociaux comme les plus significatifs, et à les analyser à travers une grille d'une quinzaine de critères, définis conjointement.

2. Constats

a. La France a engagé la mutation en profondeur de son modèle social depuis une quinzaine d'années sous l'impulsion des partenaires sociaux et de la négociation interprofessionnelle.

Dans le cadre de la loi dite « Larcher » du 31 janvier 2007, plusieurs évolutions majeures ont résulté de la négociation d'accords nationaux interprofessionnels : institution de la rupture conventionnelle, refonte des règles de licenciement collectif, modernisation du régime de chômage partiel, création du compte personnel de formation, développement du télétravail, transitions collectives, pour n'en citer que quelques-unes.

b. L'organisation des négociations nationales interprofessionnelles ne répond à aucun systématisme.

Il ressort de l'analyse des accords conclus depuis 2012, et plus particulièrement d'une dizaine d'entre eux, les points clés suivants :

- Il n'existe pas de manière systématique un agenda social paritaire/autonome, distinct de celui qui se déroule dans le cadre du L.1.

- Un agenda social paritaire/autonome est parfois négocié sur la base de la feuille de route que se fixe le Gouvernement.
- *In fine*, peu de négociations se sont engagées de manière totalement décorrélée de l'agenda du Gouvernement.
- Le résultat des discussions paritaires s'inscrit toujours dans un contexte politique, économique et social qui influe plus ou moins sur le déroulement de la négociation, son contenu et sa conclusion.
- Les rares échecs résultent de divergences de fond, mais n'empêchent pas les pouvoirs publics de s'inspirer des discussions approfondies conduites par les partenaires sociaux, s'agissant par exemple de la négociation portant sur la modernisation du dialogue social.
- Si le dialogue social entre organisations est constant, il ne fait l'objet d'aucun encadrement formel.
- Des espaces de dialogue paritaire sont par ailleurs mis en place, comme par exemple les groupes politiques paritaires en matière de formation ou d'assurance chômage.
- Les partenaires sociaux organisent globalement peu la promotion de l'accord, pourtant de nature à en améliorer l'appropriation.
- S'agissant de l'organisation des négociations nationales interprofessionnelles, les constats suivants ont été mis en évidence :
 - Le bilan ou l'évaluation de l'accord précédent n'est que rarement mené (à l'exception de la négociation relative à la modernisation du marché du travail et des ANI « jeunes » de 2011).
 - Les négociations ne font pas l'objet d'échanges méthodologiques préalables permettant de fixer les objectifs de la négociation.
 - Les clauses de suivi des accords ne sont pas toujours prévues et rarement appliquées.
 - La demande d'extension des accords n'est pas systématiquement menée.

c. Le dialogue social interprofessionnel s'est poursuivi dans le contexte issu des ordonnances de 2017.

Les ordonnances de 2017 n'ont pas mis fin au dialogue social de branche, ni au dialogue social national interprofessionnel.-Plusieurs accords ont été conclus et accompagnent les évolutions du monde du travail : télétravail, encadrement, santé au travail par exemple. Porteurs de droits nouveaux ou renforcés, de cadre normatif ou incitatif, ces accords s'appliquent à l'ensemble des entreprises par le mécanisme de l'extension (ou de l'élargissement s'agissant par exemple des accords AGIRC ARRCO).

d. L'encadrement excessif des négociations nationales interprofessionnelles par le Gouvernement nuit à la qualité de la négociation.

L'article L.1 du code du travail dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} mai 2008 prévoit que :

« Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.

A cet effet, le Gouvernement leur communique **un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.**

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.

Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence ».

La philosophie d'action de la loi du 31 janvier 2007, qui a institué le « L.1 », était de permettre une co-construction de la feuille de route sociale avec les pouvoirs publics, *via* une phase de concertation ; la pratique est aujourd'hui assez éloignée de cette philosophie et la notion d'urgence contenue dans l'article L.1 du code du travail reste trop floue.

Cette reconnaissance de la négociation collective par les pouvoirs publics aurait dû donner une place grandissante aux partenaires sociaux dans l'élaboration des normes : invitation à négocier *via* l'article L.1 du code du travail ; consultation, *via* l'article L.2 ; responsabilité de rendre compte paritairement au Gouvernement des actions conduites par les partenaires sociaux (article L.3).

Or, force est de constater :

- que la négociation nationale interprofessionnelle engagée en application de l'article L.1 du code du travail se trouve de plus en plus corsetée :
 - par de véritables lettres de cadrage non concertées avec les partenaires sociaux - et non plus de simples documents d'orientation - dont les objectifs sont tellement précis qu'ils ne laissent aucune marge de manœuvre à la négociation et ne peuvent que conduire à l'échec. Or pour exister et se développer, la négociation collective doit disposer de marges de manœuvre permettant aux partenaires sociaux d'exercer leurs responsabilités pour définir, adapter et améliorer les règles destinées à régir les rapports entre salariés et employeurs (cf. position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective). La dernière négociation du régime d'assurance chômage démontre qu'une lettre de cadrage trop contraignante peut largement limiter l'espace de négociation des partenaires sociaux et conduire à son échec ;
 - par le non-respect des conclusions de l'accord par le Gouvernement, sans même tenir compte des résultats de la négociation (accord formation professionnelle de 2018 par exemple).
- que la consultation prévue par l'article L.2 est appréhendée par les pouvoirs publics avec une finalité administrative et juridique et non plus comme un moyen d'élaborer un texte ou de nourrir des réflexions les plus ancrés possibles dans les réalités professionnelles ;
- que l'article L.3 n'a jamais été appréhendée de façon commune et installée dans la durée par l'ensemble des partenaires sociaux.

L'Etat et les partenaires sociaux eux-mêmes se sont sans doute insuffisamment saisis des possibilités ouvertes par la loi Larcher.

e. La transposition des accords par la loi concilie difficilement souveraineté du législateur et respect de la volonté des signataires.

La représentation nationale est légitime à déterminer dans la loi sa conception de l'intérêt général. Toutefois, en s'écartant du compromis social auquel sont parvenues les organisations signataires, elle peut complexifier les avancées négociées par les partenaires sociaux. L'absence de systématisation d'échanges permettant aux partenaires sociaux signataires de présenter le cadre, le sens et les résultats de leur négociation a pu générer incompréhension et transcription inappropriée.

III- **Sur ces bases, les partenaires sociaux s'accordent sur la liste des thèmes de discussion à aborder dans le cadre d'une négociation.**

1. S'agissant du paritarisme de gestion

a. Au regard du service rendu aux salariés et aux entreprises

- ✓ Critères d'évaluation complémentaires
- ✓ Communication sur les résultats de la gestion paritaire

b. Au regard de la mise en place de règles de bonne gestion

- ✓ Question des équilibres financiers et de leur traitement par le conseil d'administration
- ✓ Question du contrôle de la gestion par les partenaires sociaux
- ✓ Financement du paritarisme par l'organisme paritaire

c. Au regard des règles de gouvernance

- ✓ Articulation instances paritaires de gouvernance / direction générale au sein de l'organisme paritaire
- ✓ S'agissant de l'exercice du mandat
 - Connaissance des mandats et des conditions de participation
 - Règles de déchéance du mandat
 - Règles d'assiduité
 - Règles de fonctionnement des instances en distanciel
 - Règles de prise de décision au sein des instances
- ✓ Règles en matière d'incompatibilités et d'éthique
 - Rôles d'administrateur et de négociateur
 - Mécanismes de contrôle des règles de déontologie
- ✓ Représentation équilibrée entre femmes et hommes
- ✓ Formation des administrateurs et reconnaissance de leurs compétences acquises au cours du mandat

d. Au regard du suivi de la mise en œuvre de l'ANI de 2012

2. S'agissant du paritarisme de négociation

a. Recours et portée du L.1, L.2 et L.3 du code du travail

b. Procédure d'extension des accords

c. Vers un agenda social autonome ?

d. Négociations nationales interprofessionnelles

- ✓ Préparation des négociations
- ✓ Déroulé et loyauté des négociations
- ✓ Evaluation et suivi de la mise en œuvre des accords

Annexe 1 : Extrait du préambule de l'ANI du 17 février 2012

« Le champ du paritarisme de gestion peut intégrer deux formes de paritarisme (issu des accords, issu d'une délégation de l'Etat) et trois modes d'intervention des partenaires sociaux : gestion par les partenaires sociaux seuls, gestion tripartite avec l'Etat, gestion partagée avec d'autres acteurs.

Différentes combinaisons des formes de paritarisme et des modes de gestion sont observées

a) Dans un premier cas, il s'agit de la mise en œuvre de règles fixées par les seuls partenaires sociaux : c'est le paritarisme de gestion au sens le plus strict, qui vise des organismes créés et gérés uniquement par les partenaires sociaux. On retrouve cette gestion exclusivement paritaire dans le domaine de la formation professionnelle, des retraites complémentaires, ou à l'Apec et à l'Unédic par exemple, même si un contrôleur d'Etat siège dans certaines de ces instances. Ce n'est que dans ce premier cas que les partenaires sociaux ont une capacité de gestion autonome

b) Dans un deuxième cas, les règles sont fixées par l'Etat mais la gestion est largement déléguée aux partenaires sociaux. Ce type de paritarisme se retrouve dans des organismes tels que l'ACOSS.

c) Le troisième cas correspond aux nombreux organismes dits paritaires, mais où la gestion est en réalité partagée avec l'Etat (gestion tripartite), dont la présence peut être plus ou moins importante, voire avec d'autres acteurs. On peut citer notamment Pôle emploi, où les partenaires sociaux doivent partager la gestion avec un contrôleur d'Etat et 5 représentants des ministères ainsi que des personnalités qualifiées, et dont le directeur est nommé en conseil des ministres. Il arrive également que, dans certains organismes, la place de l'Etat soit prééminente, réduisant pour l'essentiel l'intervention des partenaires sociaux à un simple rôle consultatif.

Les dispositions de l'ANI ne concernent que les organismes paritaires nationaux interprofessionnels de gestion dans lesquels les partenaires sociaux ont une capacité de gestion autonome, tels que visés au paragraphe a du préambule.

Elles ont à l'égard de ces organismes un caractère normatif.

Par ailleurs, les principes et règles contenus dans cet accord ont vocation à être la référence pour les organismes paritaires territoriaux et de branche, tout spécialement au regard des règles de gouvernance, et peuvent guider les organismes où les partenaires sociaux ne siègent pas seuls. »

Annexe 2 : définition et liste des organismes paritaires

Le préambule de l'ANI de 2012 distingue 3 catégories d'organismes « paritaires » :

- Les organismes strictement paritaires, au *a)*. Cette définition demeure pertinente, et vise les organismes qui pourraient être utilement évalués au regard des critères de l'ANI, dans le cadre de la discussion paritaire qui s'ouvre.
- Les organismes « *dont les règles sont fixées par l'Etat mais la gestion [...] largement déléguée aux partenaires sociaux* », au *b)*. Avec l'ACOSS pour seul exemple cité par l'ANI, cette catégorie apparaît imparfaitement caractérisée, et pourrait utilement être redéfinie en lien avec la troisième.
- La troisième catégorie, définie au *c)* du préambule, recouvre en fait deux réalités :
 - o D'une part, « *de nombreux organismes dits paritaires, mais où la gestion est en réalité partagée avec l'Etat* » ; à l'exemple de Pôle emploi cité par l'ANI, il serait judicieux d'ajouter entre autres tous les organismes de sécurité sociale du régime général.
 - o D'autre part, des organismes où « *la place de l'Etat [est] prééminente, réduisant pour l'essentiel l'intervention des partenaires sociaux à un simple rôle consultatif* ». La citation de ces organismes ne vaut sans doute que pour mémoire.

En excluant les organismes dans lesquels les partenaires sociaux n'ont qu'un rôle consultatif ou de représentation, la discussion paritaire a conduit à classer en deux catégories, renouvelées à la marge, les organismes dans lesquels siègent les partenaires sociaux.

I- LES ORGANISMES STRICTEMENT PARITAIRES = EVALUES SELON LES CRITERES RESULTANT DE L'ANI DE 2012

Ils sont donc définis par référence au *a)* du préambule de l'ANI de 2012 comme « *le paritarisme de gestion au sens le plus strict du terme* », répondant aux critères suivants :

- Règles fixées par les seuls partenaires sociaux
- Organismes créés et gérés uniquement par les partenaires sociaux
- Budget assis sur les cotisations employeurs et salariés
- Capacité de gestion autonome des partenaires sociaux

En retenant cette définition, sont concernés les organismes suivants :

- Action Logement
- AGEFIPH (quoique tripartite avec les associations)
- AGFPN
- AGIRC-ARRCO
- APEC
- Unédic
- Certif Pro
- Groupes de protection sociale (pas évoqués dans cette discussion paritaire)

II- LES ORGANISMES, DANS LESQUELS LES PARTENAIRES SOCIAUX SIEGENT SOUS LA TUTELLE DE L'ETAT *IN FINE*

Cette deuxième catégorie résulte de la réorganisation, présentée *supra*, des catégories prévues par l'ANI de 2012.

La question de l'évaluation des pratiques de ces organismes au regard des critères fixés par cet ANI est nettement moins prégnante, car les règles de l'ANI ne s'y appliquent que facultativement.

Entrent dans cette catégorie les organismes suivants :

- Les organismes du régime général de sécurité sociale : CNAM, CNAV, CNAF, CAT-MP⁵, ACOSS + UCANSS
- Les organismes concourant à leur financement ou mettant en réserve des fonds à leur profit : Fonds de solidarité vieillesse (FSV), Fonds de réserve des retraites (FRR)
- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
- Le groupement d'intérêt public – Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS)
- La Caisse des Français de l'étranger (CFE)
- L'Agence nationale des chèques vacances (ANCV)
- La Commission nationale des titres-restaurant (CNTR)
- Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)
- Le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)
- Pôle emploi
- France Compétences

⁵ Avec, par rattachement, les centres techniques nationaux (CTN), l'INRS et Eurogip

Critères d'analyse

1. Avant l'ANI : les conditions de lancement de la négociation

- L'ANI est-il issu d'une concertation sur un projet de réforme envisagé par le Gouvernement (en application de l'article L.1 du code du travail), ou d'une initiative paritaire ?
- Un document (feuille de route/documentation d'orientation/lettre de cadrage) a-t-il été transmis par l'Etat ?
 - Le cas échéant, quelle marge de manœuvre ce document a-t-il laissé aux négociateurs ?
- Un accord de méthode a-t-il été négocié/conclu en préalable ?
- La négociation a-t-elle été précédée d'une phase de délibération/bilan/diagnostic/état des lieux/groupes de travail (techniques ou sous-groupes) /étude d'impact ?
- Y-a-t-il eu un bilan préalable du dernier ANI portant sur le sujet ?

2. Pendant l'ANI : le déroulement de la négociation

- L'ensemble des organisations y ont-elles effectivement participé ?
- La négociation s'est-elle déroulée dans un climat de confiance ?
- L'ANI a-t-il été signé à l'unanimité ? Sinon, par quelles organisations ? Le cas échéant, quelles étaient les raisons du refus de signature (sur le fond et/ou le déroulement de la négociation) ?
- En cas d'échec, quelles en ont été les raisons ?
- Quels étaient les délais, la négociation répondait-elle à une situation d'urgence ?
- Combien de temps a duré la négociation ?
- Commentaires éventuels

3. Après l'ANI : les suites de la négociation

- Quelle appréciation des partenaires sociaux quant à l'appropriation de l'accord ?
- Les dispositions de l'accord ont-elles toutes été mises en œuvre sur le terrain ?
- L'ANI a-t-il fait l'objet d'une transposition législative ?
- Si oui, cette transposition législative a-t-elle été fidèle à la lettre et l'esprit de l'ANI ? Le cas échéant, formuler toutes remarques utiles
- Quand l'ANI était issu d'une concertation sur un projet de réforme envisagé par le Gouvernement : quelle considération a été apportée aux apports des partenaires sociaux ?
- L'ANI a-t-il fait l'objet d'une extension ? D'un élargissement ? Et dans quel délai ? L'arrêté d'extension comprenait-il des réserves, des exclusions ?
- Commentaires éventuels

4. Autour de l'ANI : son objet et ses effets

- Quelle est la thématique principale de l'ANI ? (thématiques les plus fréquentes, thématique récurrentes, thématique isolée)
- L'ANI contient-il des dispositions contraignantes et/ou du droit souple ?
- Les dispositions de l'ANI ont-elles un impact sur un organisme paritaire national interprofessionnel ?
- L'ANI est-il directement applicable par les branches professionnelles ? Par les entreprises ? Ou une déclinaison particulière est-elle nécessaire ?
- Existe-t-il des dispositions particulières pour les entreprises de moins de 50 salariés ?

- L'article L.3 du code du travail prévoyant le suivi des ANI a-t-il été respecté par les partenaires sociaux et le Gouvernement ? L'ANI comporte-t-il expressément une clause de suivi ?

Liste des ANI

Protection sociale

- **Santé au travail (protection sociale)**
 - ANI du 09/12/2020
- **Retraites complémentaires (protection sociale)**
 - ANI du 13/03/2013
 - ANI du 17/11/2017

Formation professionnelle

- **Formation professionnelle ***
 - ANI du 22/02/2018
 - ANI du 14/12/2013

Emploi et travail

- **Assurance chômage***
 - Négociation de 02/2019- PV de désaccord
 - ANI du 22/02/2018
 - ANI du 14/04/2017
 - ANI du 22/03/2014
- **Autres**
 - ANI du 26/11/2020 pour une mise en œuvre réussie du télétravail
 - ANI du 28/02/2020 portant diverses orientations pour les cadres
 - 02/2015 : modernisation du dialogue social (qualité et efficacité du dialogue social dans l'entreprise et l'amélioration de la représentation des salariés)
 - ANI du 19/06/2013 vers l'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle
 - ANI du 11/01/2013 : sécurisation de l'emploi
- **4 ANI sur les jeunes**
 - 07/06/2011 : accès des jeunes aux formations en alternance et aux stages en entreprise
 - 29/04/2011 : accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi
 - 07/04/2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi
 - 11/07/2011 : accompagnement des jeunes pour favoriser leur maintien dans l'emploi

Logement

- ANI du 18/04/2012