



Le financement du paritarisme: une inégalité justifiée, mais instrumentalisée

por Nicole Maggi-Germain

À un peu plus de deux mois d'intervalle, le Conseil constitutionnel, saisi de deux questions prioritaires de constitutionnalité par la CGT d'une part, et par le Medef d'autre part, vient de rendre deux décisions (2015-502 et 2015-519) qui montrent à quel point la réforme de la représentativité est source d'enjeux essentiels s'agissant du financement du paritarisme. Les deux lois réformant la mesure de la représentativité des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ont été l'occasion de mettre en lumière les différentes fonctions et usages de la représentativité, parmi lesquels le financement des organisations syndicales et patronales. Condition *sine qua non* posée dès 1936 à l'extension des conventions et accords collectifs de travail, la représentativité est aussi devenue une clé de répartition dans l'attribution de sièges dans des institutions paritaires et, plus largement, dans le financement du paritarisme. Ce paritarisme de gestion s'exerce dans le cadre d'institutions comme le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ou les organismes paritaires collecteurs agréés. Autrefois géré par le FONGEFOR, association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue, chargé de répartir « à parité entre les OS de salariés et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au niveau national » (art. R. 6332-99) un pourcentage (le « préciput », 0,75 %) des sommes collectées par les OPCA ou les OPACIF, le financement du paritarisme a été confié par l'article 31 de la loi du 5 mars 2014 à un fonds chargé d'assurer le « financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ». Mis en place en 2015, il n'a pas d'existence juridique propre mais est géré par une association comprenant des représentants des organisations et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel (L2135-15). Ce fonds paritaire clarifie, en les institutionnalisant, les sources de financement des organisations syndicales et patronales tout en instaurant une forme de contrôle public des fonds et de canalisation de leur utilisation. Les missions inscrites dans le Code du travail sont plus larges que celles imparties au Fongefor et ses finalités clairement énoncées : le financement des organisations syndicales et patronales (chapitre III de la loi de 2014) dans le cadre de la démocratie sociale (titre II). Ce faisant, la loi assimile le financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs au financement du paritarisme, ce qui n'est pourtant pas tout à fait pareil. Si le paritarisme a pu servir à financer les organisations patronales et syndicales, il ne s'y limite pas.

La mise en place du fonds paritaire conduit inévitablement à poser la question de l'objet de la contribution versée au fonds paritaire. Analysés à la lumière d'évolutions plus anciennes, les articles du Code du travail consacrés au « financement mutualisé » des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs rendent compte de l'évolution du paritarisme.

Une clé de répartition du financement justifiée ?

Le fonds paritaire est alimenté par deux sources principales de financement (L2135-10) : une contribution annuelle des entreprises prélevée sur la masse salariale brute annuelle comprise entre 0,014 % et 0,02 %, qui a été fixée à 0,016 % par décret, et une subvention de l'État. Peuvent s'y ajouter une participation volontaire d'organismes paritaires interprofessionnels ou toute autre ressource prévue par la loi ou par décret et affectée par accord national interprofessionnel ou par accord de branche étendus.

La clé de répartition des crédits du fonds paritaire dépend, notamment, du type d'activités financées : le financement du paritarisme s'appuie sur la contribution annuelle obligatoire des entreprises et, le cas échéant, les participations volontaires ; la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales ou des adhérents à une organisation syndicale de salariés amenés à intervenir en faveur des salariés est financée sur cette même contribution annuelle à laquelle s'ajoute une contribution de l'État ; enfin la participation des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État est financée par une subvention de l'État.

Les crédits affectés au financement du paritarisme (73 millions d'euros minimum selon l'article R2135-27) sont répartis entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatifs au niveau national et interprofessionnel et au niveau de la branche. Si cette répartition obéit au principe de parité, la dotation est cependant déclinée différemment au sein des organisations syndicales de salariés et au sein des organisations professionnelles d'employeurs. Les crédits attribués aux organisations syndicales de salariés sont répartis de manière uniforme entre chacune d'entre elles tandis qu'ils tiennent compte, suivant le niveau en cause (national et interprofessionnel ou branche professionnelle), de l'audience ou du nombre des mandats paritaires exercés pour les organisations professionnelles d'employeurs. C'est cette différence de traitement qui a fait l'objet de la question prioritaire de constitutionnalité. Est-elle fondée en droit ? Dans sa décision du 27 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a décidé que « *la nature des intérêts que ces deux catégories d'organisations défendent les place dans une situation différente au regard des règles qui organisent le paritarisme* » (cons. 7) autorisant ainsi le législateur à appliquer un mode de répartition distinct sans qu'il y ait méconnaissance du principe d'égalité devant la loi. Ces deux catégories d'organisations ne se distinguent pas du fait de leur objet qui est, suivant la décision du Conseil constitutionnel (cons. 7) identique (l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts - art. L2131-1) mais par les « intérêts » défendus. C'est cette irréductible et consubstantielle « nuance », essentielle à la compréhension du droit du travail, que le politique n'a eu de cesse, au fil des gouvernements et des lois, de rejeter en mettant en avant un modèle de dialogue social enfermé dans une culture du compromis et de l'accompagnement des réformes du marché du travail. Si certains en doutaient, les intérêts des employeurs et des salariés ne sont pas réductibles. En tout cas au regard du financement du paritarisme.

Cette différence de traitement est-elle légitime au regard de la nature des intérêts défendus ? Pour le Conseil constitutionnel, les dispositions prévoyant une répartition uniforme des crédits entre les organisations syndicales de salariés, « *loin de porter atteinte à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, mettent en œuvre ces exigences constitutionnelles* » (cons. 5). Élaborée indépendamment de l'audience des syndicats, cette clé de répartition œuvre en faveur de la construction d'un pluralisme syndical là où elle pourrait entraîner, chez les employeurs, une réorganisation, voire une recomposition de la représentation.

Ce qui crée finalement un certain malaise, rendant laborieux et délicat le travail d'analyse et de mise en perspective des réformes, c'est la propension avec laquelle le droit est réduit à l'état d'instrument au service de finalités aussi versatiles que fragiles. Quel a été l'objet de la réforme de la représentativité des organisations syndicales et des organisations professionnelles d'employeurs ?

Asseoir la légitimité de ceux qui portent la représentation ? Organiser la représentation ? Favoriser la recomposition de la représentation afin d'éviter une dispersion de la représentativité ? L'asymétrie des voies choisies par le législateur pour réformer la représentativité des organisations syndicales et des organisations professionnelles d'employeurs – l'élection d'un côté, le décompte des adhérents de l'autre – peine à trouver d'autres justifications que celle du pragmatisme d'un pouvoir politique gestionnaire plus que visionnaire.

Un paritarisme sous tutelle ?

La nécessaire clarification des circuits de financement des organisations syndicales a permis à l'État de canaliser, et parfois d'institutionnaliser, la captation d'une partie des fonds paritaires. La dernière annexe financière à la convention-cadre État/ Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui vient d'être signée prévoit ainsi que 598 millions d'euros seront destinés aux demandeurs d'emploi. Parallèlement, deux avenants ont été signés afin de préciser les orientations du FPSPP, parmi lesquels un abondement de 200 heures du compte personnel de formation des demandeurs d'emploi de longue durée. Ces prélèvements d'une part des ressources que le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels est habilité à recevoir en application des dispositions du Code du travail afin de les affecter à des actions en faveur de la formation professionnelle et concernant notamment les demandeurs d'emploi en formation répondent, selon le Conseil d'État, à des impératifs d'intérêt général (CE 17 juin 2014, n° 357814). Cette intervention se manifeste également par les conventions d'objectifs et de moyens (COM) triennales signées entre l'État et les OPCA et qui définissent les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes collecteurs paritaires agréés (L6332-1-1, dernier al.). Ce paritarisme orienté, qui peut aussi être analysé comme une forme de mise sous tutelle, traduit à la fois un désengagement et de nouvelles formes d'interventions de l'État qui utilisent le biais du paritarisme. La référence faite, par la loi du 5 mars 2014, à la «mission de service public» (art. L2135-9) dont est chargé le fonds paritaire est tout à fait emblématique de ce glissement, pour ne pas dire de cette confusion. Sauf à être la courroie de transmission de l'État, les organisations syndicales et les organisations professionnelles d'employeurs ne sont ni légitimes, ni qualifiés pour porter un intérêt général qui suppose une ouverture à des tiers. Ils représentent leurs adhérents et les travailleurs ou les employeurs et sont, à ce titre, porteurs d'intérêts collectifs qui fondent, par exemple, l'action en justice du syndicat (L2132-3). Les termes choisis pour décrire les activités financées par le fonds paritaire participent à ce syncrétisme : plutôt que de paritarisme, il est fait référence aux «*politiques menées paritairement et dans le cadre des organismes gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs*» (L2135-11, 1°). Le fonds peut également financer, à partir d'une subvention de l'État, leur participation «*à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État*» (2°).

L'un des risques, peut-être le moins perçu, de cette forme d'étatisation du paritarisme est qu'en introduisant d'autres logiques et d'autres modes de fonctionnement, il risque de remettre en cause des solidarités professionnelles, parfois fragiles, assises sur le principe de mutualisation, au profit d'une solidarité nationale que ne peuvent incarner les partenaires sociaux.

Nicole Maggi-Germain

Maître de conférences en Droit social, directrice de l'Institut des Sciences Sociales du Travail
(ISST-Université Paris 1- Panthéon-Sorbonne/)

Membre du laboratoire Droit et changement social (UMR CNRS 6297)/MSH Ange Guépin, Nantes