

## LIBRES PROPOS

par Jean-Emmanuel RAY

Professeur à l'université Paris I – Sorbonne

### Sur le financement des syndicats

« Orfraie: grand rapace au cri perçant plus connu sous le nom de huard »

Depuis au moins vingt ans, la question du financement des syndicats – qui en raison de la chute générale du nombre d'adhérents dépasse le cas français (1) – était omniprésente dans le petit monde du social (2). Beaucoup redoutaient, certains attendaient qu'une jeune juge d'instruction pure et dure frais émoulue de l'ENM, donc éprise de justice totale mais ne dédai-

gnant pas passer sur FR3 puis TF1, y mette son nez puis en examen nombre de décideurs des deux camps (3), voire depuis 1994 quelques syndicats en tant que personnes morales.

Bref, depuis les mises en examen dans les années 1990 de nombreux hommes politiques ayant eu recours,

(1) Cf. les scandales en 2005 chez Volkswagen-Allemagne, avec de lointains voyages DRH – délégués syndicaux agrémentés de plaisirs gastronomiques, voire charnels permettant d'aplanir la lutte des classes: près de deux millions d'euros tout de même pour le syndicaliste d'IG Metal responsable du comité d'entreprise; faits pour lesquels l'ex-DRH du groupe, Peter Hartz, a déjà été condamné à deux ans de prison avec sursis et 576.000 euros d'amende.

En Autriche, l'hebdomadaire économique *Wirtschaftswoche* avait en octobre 2007 évalué à 50000 et 60000 euros le salaire de certains membres de conseils d'entreprise dans le secteur de la chimie. Selon un communiqué publié par l'entreprise BASF en novembre 2007, les 53 membres de son conseil gagnaient en moyenne 60000 euros par an, soit environ 2000 euros de plus que les salariés occupant une fonction similaire dans le groupe. « Cette différence s'explique par le travail supplémentaire effectué par les membres du comité », a expliqué une porte-parole de BASF. Et si certains d'entre eux ont perçu un salaire de 100000 à 150000 euros, c'est qu'ils touchaient déjà cette rémunération en tant que cadres avant d'être élus, selon la même porte-parole (Source: *Liaisons Sociales Europe*).

(2) En témoigne la lettre du 3 octobre 2000 des quatre trésoriers de la CGT, FO, CFE-CGC et CFTC au Premier ministre, évoquant leurs « réflexions communes concernant une évolution de leur fonctionnement financier », soulignant la nécessité de promouvoir l'adhésion aux syndicats en majorant la réduction d'impôt liée aux cotisations (ce qui fut fait); demandant une clarification des conditions d'exercice du droit syndical dans le secteur privé (notamment les mises à disposition de salariés auprès des centrales syndicales); déplorant la précarité caractérisant les moyens matériels accordés par les collectivités locales (ex.: Bourses du travail) susceptibles d'être remises en cause à l'occasion d'une alternance ou d'un conflit survenant entre les collectivités et les syndicats concernés.

Une seconde lettre signée cette fois par les cinq trésoriers des grandes confédérations avait été adressée à Mme Guigou le 18 octobre 2001, demandant une augmentation des

subventions allouées au titre de la formation syndicale, mais sans référence à des critères de représentativité.

Alors ministre du Travail, Gérard Larcher avait enfin proposé le 12 octobre 2004 aux cinq organisations syndicales d'introduire dans le code un article légalisant les mises à disposition, sous réserve d'un accord collectif de branche ou d'entreprise.

(3) Voir par exemple Cassation criminelle, 14 novembre 2007 (n° 06-87.378, n° 5696 F-P+F). Secrétaire général d'un grand syndicat de policiers, Bernard Deleplace avait été condamné par la cour d'appel de Paris le 15 septembre 2006 pour recel d'abus de biens sociaux à six mois d'emprisonnement avec sursis et 50000 euros d'amende. Fonctionnaire de police placé en position de détachement, il avait été de mars 1991 à juin 1995 salarié de la Société française d'exportation de matériels, systèmes et services du ministère de l'Intérieur (Sofremi), sous l'autorité des présidents Philippe M. et Bernard D. Ces derniers ont été cités devant le tribunal correctionnel sous la prévention d'abus de biens sociaux pour avoir accepté de le recruter et de le salarier sachant qu'il ne fournissait aucune réelle prestation de travail, et B. Deleplace pour avoir recelé la somme de 207893,05 euros correspondant aux rémunérations directes ou indirectes qui lui avaient été versées.

Rejet du pourvoi par la chambre criminelle: « Après avoir relevé que Bernard Deleplace avait été embauché sur la demande insistante de François R., directeur général de la police nationale, qui relayait lui-même des instructions reçues du conseiller à la Présidence de la République, Michel C., cette embauche ne correspondant à aucune nécessité, l'arrêt énonce que Philippe M. et Bernard D. ont agi dans le souci de maintenir de bonnes relations avec des tiers; en l'état de ces motifs, la Cour d'appel, qui a caractérisé l'intérêt personnel pris par les prévenus, a justifié sa décision ».

Voir, pour les mêmes causes et avec les mêmes conséquences, les multiples aides à la fluidité du dialogue social étudiantin et surtout politique de l'ex-MNEF, et les contentieux pénaux qui s'en sont suivis à l'égard de leaders du PS.

tous partis confondus, à des expédients similaires avant la loi de financement des partis, nombre de fédérations et quelques confédérations voyaient venir inéluctablement mais non sans crainte le grand ménage à venir, issu d'une équation simple: comment par exemple des fédérations ayant perdu la moitié de leurs cotisants (4) en vingt ans pouvaient dans le même temps maintenir leur train de vie et augmenter régulièrement leurs effectifs sans avoir recours à des financements externes de plus en plus importants à tous les niveaux?

• Dans quelques entreprises, des « accords sur le droit syndical (5) » ont englobé des thèmes *a priori* socialement difficiles, mais aussi permis aux structures existantes de vivre confortablement grâce à des subsides patronaux. Est-ce vraiment la solution pour attirer de nouveaux militants? Très souvent cité en exemple, le « chèque syndical » d'AXA n'exige qu'un bien petit effort de la part de chaque salarié: or il n'est aujourd'hui utilisé que par un collaborateur sur deux (56 % en 2006, 53 % en 2007), mais fournit plus de la moitié du budget des sections.

Au niveau des branches voire des confédérations, des centaines de mises à disposition d'entreprises compatissantes, mais surtout des services publics ou de la fonction publique (voir les chiffres *infra*), avec des résultats sociologiquement singuliers, voire contreproductifs: ces syndicalistes permanents se retrouvant parfois en train de négocier, avec leur propre culture de fonctionnaire du social réduit aux acquis, la fermeture d'une usine de textile dans une petite vallée des Vosges: explosif, y compris pour eux. Là encore, de quoi susciter des vocations et asseoir la légitimité du syndicalisme français?

• Première personnalité officielle ayant osé s'intéresser frontalement à ce thème sensible, Raphaël Hadas-Label (6), estimait en mai 2006 dans son rapport faisant aujourd'hui office de Bible que « ce domaine est caractérisé par une grande opacité: aucun document public ou administratif porté à notre connaissance ne présente une synthèse des ressources financières des syndicats en

*France, ni même des mécanismes de financement* ». Citant les trois facteurs concourant à ce manque de lisibilité (7) (absence d'obligation de publication des comptes, extrême émiettement des ressources publiques et parapubliques, complexité des structures syndicales), il précisait que « les analyses qui suivent n'évoquent pas certains financements ou apports de moyens regardés comme illégaux, comme ceux issus du fonctionnement des organismes de représentation du personnel – et des œuvres sociales qui leur sont rattachées – qui ont été révélés dans le cadre de plusieurs affaires récentes ». Évoquant ensuite la pratique des mises à disposition par de grandes entreprises (8) publiques en particulier, il notait: « les syndicats craignent d'être passibles des délits d'abus de biens sociaux ou de prêt illicite de main-d'œuvre ». Conclusion: « En tout état de cause, avec une part des cotisations de 15 % et 57 % de leur budget, les syndicats français sont dans une situation très différente de leurs homologues européens, qui en tirent entre 80 % et 90 % de leurs ressources ».

Même si, tout particulièrement en matière sociale, comparaison n'est pas raison, un tel différentiel mérite examen, y compris de conscience côté syndicats (moins de structures dépassées par la tertiarisation de l'économie, plus de services bien concrets...), mais d'abord des travaillistes. Car franchement, quel intérêt a aujourd'hui l'*homo economicus* français à se syndiquer? Aucun, à aucun niveau: effet dit *erga omnes* de l'accord signé au niveau de l'entreprise, extension rapide et systématique des conventions de branche aboutissant au taux de couverture le plus élevé du monde (98 % des salariés en 2007) malgré un taux de syndicalisation des plus faibles (5 % dans le secteur privé). *That is the question*.

Rappelons pour terminer que dans l'immense majorité des cas, il ne s'agit ni de corruption individuelle (« primes de fin de négociation » en liquide, promotion éclair du sympathique signataire), ni même de favoriser les « bons » syndicats: ceux qui signent (9). Mais tout simplement de méthodes de plus en plus abracadabran-

(4) « Le chiffre souvent avancé de cotisations représentant entre 15 % et 57 % des ressources totales des syndicats n'apparaît pas totalement irréaliste, même s'il est invérifiable au vu des données disponibles » (rapport Hadas-Label).

(5) Ces accords relèvent-ils du champ de la négociation collective? Sur l'ensemble de cette vaste question, voir G. Borenfreund, « Le financement des syndicats sous l'emprise de l'autonomie collective », *Dr. soc.* janvier 2008 p. 106.

(6) À l'époque président de la section Sociale du Conseil d'État: « Pour un dialogue social efficace et légitime: représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales », rapport au Premier ministre, mai 2006 (voir extraits en annexe).

(7) « Trois facteurs concourent à ce manque de lisibilité: — l'absence d'obligation de publication de leurs comptes par les organisations syndicales. Si certaines publient des comptes succincts à l'occasion de leurs congrès, il s'agit toujours de données partielles dont la fiabilité n'est pas systématiquement attestée par la certification d'un commissaire aux comptes; — l'extrême émiettement des ressources publiques et parapubliques. Éclatées entre des organismes nombreux (État, organismes paritaires, collectivités locales) et prenant la forme de flux financiers ou de mises à disposition de personnel, ces ressources sont parfois difficiles à identifier;

— la complexité des structures syndicales. Cette caractéristique constitue un redoutable obstacle à toute tentative d'amélioration de la transparence du financement des organisations syndicales. En effet, ces dernières sont marquées par une structure fédérale dont les unités locales et professionnelles sont très indépendantes entre elles. Dans ce contexte, l'échelon confédéral est peu à même d'exercer une centralisation des données financières. En tout état de cause, toutes les organisations syndicales nous ont affirmé être dans l'incapacité d'élaborer des comptes consolidés qui seuls permettraient pourtant d'avoir une idée de l'équilibre global de leurs financements ».

(8) L'ancien président de la CFE-CGC se vantait très officiellement d'être titulaire d'un emploi fictif chez Elf.

(9) Voir cependant J.-P. JACQUIER préc.: « En face de l'UIMM, ce sont des fédérations syndicales de la métallurgie qui négocient. Observons qui a signé des accords avec l'UIMM ces dix dernières années. Il y a des signataires... et des non-signataires, voire des opposants à une signature. Les responsables de l'UIMM seraient-ils assez stupides pour financer des organisations qui ne signent pas? Fluidifier la régulation sociale signifie aider ceux qui acceptent de négocier et de signer. Au poker, on paie pour voir: les dirigeants de l'UIMM ne vont pas payer pour ne rien voir ». *Contra*, voir le courrier de Denis Gautier-Sauvagnac adressé le 14 décembre 2007 aux syndicats de la Métallurgie: « Il n'y a jamais eu de corruption ni d'achats de signatures syndicales dans les années écoulées ».

tesques au fil des ans pour tenter de boucler les fins de mois, de certaines fédérations en particulier.

Car si l'on écarte quelques entreprises de secteurs spécifiques (ex. : BTP) où depuis longtemps la signature de certains syndicalistes méritait une rémunération au mérite et en liquide très individualisée, le financement dont il est question aujourd'hui ne vise guère les sections syndicales d'entreprise où les besoins restent modestes (quinze tracts, un site, des consommables, trois banderoles et huit dîners), ni les confédérations elles-mêmes, officiellement aidées, directement ou indirectement par l'État (10) (voir *infra*: la loi de finances 2008 prévoit le versement de 83,2 millions d'euros d'AE et 29,9 millions de crédit de paiement).

Mais comme le constatait Jean Kaspar (11) début novembre 2007, « ce climat délétère jette l'opprobre sur des centaines de milliers d'hommes et de femmes qui consacrent une partie importante de leur temps et de leur énergie pour autrui » : ce qui mérite évidemment protection dans notre société d'individus.

Le *statu quo* n'était plus tenable.

#### UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE DEVANT S'OPÉRER SANS PRÉCIPITATION

C'est « l'affaire UIMM » qui a précipité la réforme initialement prévue fin 2008 par le Gouvernement, c'est-à-dire à l'origine après les grandes négociations voulues par le Président de la République (service minimum, réforme du contrat de travail, retraites...) devant permettre de voir quels (bons) syndicats méritaient la compassion étatique. Non sans quelque paradoxe : alors que cette puissante Fédération, ayant piloté le social depuis 1901 pour l'ensemble du patronat, était la première à vouloir maintenir le *statu quo* avec son trio habituel de signataires, elle va être à l'origine du grand chambardement à venir : car la question du financement des organisations syndicales est directement liée à celle de leur représentativité (réelle), et vice-versa. Exemple : si d'éventuelles aides publiques accrues devaient dépendre (au moins en partie) du nombre de cotisants, une opération Vérité sur les adhésions serait alors indispensable, et parfois douloureuse (cf. les chiffres aujourd'hui annoncés par FO).

Suite à la rencontre du 19 décembre 2008 entre le Président de la République et les partenaires sociaux, consacrée à l'agenda social 2008, ces derniers ont donc reçu le 26 décembre 2007 un « complément au document d'orientation sur la démocratie sociale du 18 juin 2007 » ayant proposé trois thèmes : « critères de la représentativité, règles de validité des accords, négociation collective dans les PME ». Mais le Gouvernement y a ajouté *in extremis* deux autres, sur lesquels les partenaires sociaux sont invités « à lui faire part avant le 31 mars 2008 (12) de leurs conclusions » sur les sujets précités, mais aussi sur un complément sensible : « le financement des organisations syndicales et professionnelles, et le champ d'application des règles de la démocratie sociale en matière de temps de travail ».

Si ce dernier ajout a fait très vivement réagir les partenaires sociaux y voyant l'effacement de la durée légale normale du travail à la française (13) et donc des heures littéralement « supplémentaires » ayant pourtant fait l'objet de toutes les attentions du Gouvernement depuis la rentrée 2007, mais aussi l'enterrement officieux des 35 h, aucune surprise dans le premier : tout le monde estime qu'après l'affaire UIMM, le système ne peut rester en l'état. Mais comment solder le passé ?

L'immense pudeur des syndicats ne voulant pas parler de leur propre argent (voile parfois encouragé par des entreprises (14) y pourvoyant car y voyant un bon argument pour calmer le jeu en cas de négociations particulièrement difficiles), et leur légitime volonté d'exiger des entreprises une transparence financière maximum ne pouvaient qu'aboutir à ce résultat. Si l'on y ajoute le nouveau rôle qu'ils veulent jouer en droit du travail, pour lequel il paraît tout simplement impensable qu'il puisse être tenu par des acteurs soupçonnés, à tort ou à raison, d'être dépendants ou de tenir de bien opaques comptabilités...

Reste à savoir si cette négociation interprofessionnelle peut un jour aboutir, *a fortiori* dans les deux petits mois impartis (28 janvier-31 mars), qui plus est juste avant les élections prud'homales du 3 décembre 2008. Car lié aux questions de représentativité, ce sujet qui touche les forces vives des syndicats est sans doute le plus sensible (15), et certainement le plus miné de tous (16), des deux côtés (17).

(10) S'agissant de ce dernier donneur de leçons, sa remarquable transparence financière s'arrêtait jusqu'à une date très récente dans l'antichambre du ministre, avec le coffre-fort contenant des liasses de billets mensuellement livrées et destinées entre autres à indemniser les dépassements d'heures des membres de son cabinet, mais parfois aussi les menues dépenses du ministre et de sa famille puisque ces sommes étaient et sont encore, mais officiellement, à son entière discrétion.

(11) *Les Échos*, 3 novembre 2007.

(12) Président de la FNTP, Patrick Bernasconi a été désigné par le Medef, la CGPME et l'UPA « chef de file de la délégation patronale de la délibération sociale sur la transparence financière, le financement du dialogue social, la représentativité syndicale et le développement de l'espace contractuel », dont la première séance a eu lieu le 24 janvier 2008.

(13) Les partenaires sociaux étaient invités à débattre « des conditions de validité d'un accord d'entreprise permettant de déterminer les règles applicables en matière de durée du

travail dans le respect des limites prévues par la loi (seuil de déclenchement des heures supplémentaires, majoration...) ».

(14) Qu'il s'agisse de l'utilisation réelle des fonds ainsi remis, ou plus benoîtement du total mais *a priori* singulier désintéret de l'employeur président du comité d'entreprise pour les comptes précis de l'organisme qu'il préside. Sans parler des factures parfois astronomiques de nombre de cabinets d'experts-comptables de comités d'entreprise, pourtant payées rubis sur l'ongle par les directions des grandes entreprises concernées : la « fluidification des relations sociales » ne se pratique pas seulement dans la Méchante Métallurgie.

(15) Voire de survie pour certaines confédérations : il faut donc prendre la question à l'endroit, sans réponse à l'emporte-pièce ou issue d'exemples – de modèles – étrangers (pour savoir où l'on va, il faut d'abord savoir d'où l'on vient). Est-il par exemple souhaitable de faire vivre par ce bouche-à-bouche financier la CFTC ou la CFE-CGC ? Mais comme l'avait déjà remarqué le Conseil d'État il y a plus de quarante ans, la CFTC représente sans doute beaucoup plus que les intérêts de ses stricts adhérents.

(16) (17) Voir notes pages suivantes.

## UN PROJET DE LOI SUR LE FINANCEMENT DE TOUTES LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Souhaitant « mettre fin à la confusion avérée ou questionnée entre la raison d'être des différentes ressources des organisations et l'utilisation qui en est faite, au défaut de transparence de leur financement, mais aussi à l'insécurité juridique dont souffrent certaines pratiques telles que les mises à disposition de salariés et d'agents », le Gouvernement a décidé « de prendre les initiatives nécessaires sur ces questions ». Car « si l'État doit adapter les règles pour ce qui relève de ses attributions propres, les partenaires sociaux peuvent faire valoir leurs choix en matière de principes de financement, la répartition entre cotisations des adhérents, sources de financement publiques et paritaires devant notamment être clarifiée (18) ».

Accord ou pas accord interprofessionnel fin mars 2008, le Gouvernement proposera donc « au Parlement d'adapter les règles juridiques applicables aux organisations syndicales et professionnelles en clarifiant les règles relatives aux financements publics, les obligations en matière de tenue et de publication des comptes et les principes fiscaux applicables tant aux organisations qu'à leurs adhérents ».

De quoi vivement inciter certains partenaires sociaux à conclure, mais d'autres à préférer attendre l'intervention étatique. Dans tous les cas de figure, l'arrêté de 1966 est mort : si l'on y ajoute la fin probable de la présomption *irréfragable* de représentativité avec la rente de situation qui s'y attachait à tous les niveaux, la restructuration du syndicalisme français semble en marche.

### I. — CRIS D'ORFRAIE ET LARMES DE CROCODILES

« Orfraie : grand rapace au cri perçant plus connu sous le nom de huard ».

Suite aux « révélations » de fin 2007 (*i.e.* en pleine négociation interprofessionnelle) relatives aux promenades parisiennes d'un inspecteur des Finances (*a priori* un peu averti des pratiques et contrôles bancaires) allant régulièrement chercher des centaines de milliers d'euros en liquide dans des banques voisines de l'ave-

nue de Wagram, le vrai-faux étonnement des uns, les cris de huard ou les serments sur le cœur d'autres (« X ou Y peut-être – sans doute! – mais moi jamais! »), les silences embarrassés de nombreux acteurs furent *vraiment* distrayants. Autre grand moment de solidarité : le lâchage en rase campagne de Denis Gautier-Sauvagnac par un nombre impressionnant de personnes physiques et morales ayant pourtant supporté pendant des décennies les dons et autres aides de toutes natures en provenance de l'UIMM.

Fin connaisseur des us et coutumes du social depuis les années 1970, l'ancien responsable confédéral de la CFDT J.-P. Jacquier écrivait le 29 octobre 2007 (19) : « Pourquoi penser aussitôt que l'argent est allé à des organisations syndicales? Parce que l'ancien président de l'UIMM a parlé de "fluidification des relations sociales"? Financer un sondage pour un député de droite pour l'aider à battre un candidat partisan d'un étatisme qui nationalise les entreprises privées n'est-il pas une action de ce genre? Remercier des élus politiques qui font passer un amendement favorable aux thèses de l'UIMM, n'est-ce pas un acte de régulation sociale? Soutenir une organisation interprofessionnelle territoriale favorable à l'UIMM plutôt qu'au Medef, aider une fédération professionnelle qui approuve la position de l'UIMM dans une négociation sociale sont-ils des actes inimaginables? ». Et J.-P. Jacquier (20) de conclure : « Augmenter les ressources du syndicalisme sans réformes structurelles serait un non-sens qui perpétuerait la survie d'organisations minoritaires et de bureaucraties non partageuses ».

### DU PASSÉ, NE FAISONS PAS TABLE RASE

En ce début 2008, il est évidemment facile et médiatiquement habile de montebouriser cette question complexe en se posant en donneur de leçons, en jouant les « Monsieur Propre » vendant l'opération « Transparence totale ».

Rappelons simplement :

— que la loi Waldeck-Rousseau de 1884 n'avait prévu ni le virement automatique, ni le congé de formation sociale et syndicale ou les mises à disposition. Cette loi d'autonomie légalisant les syndicats ne voulait surtout pas mettre son nez dans leur fonctionnement

(16) Car non seulement il oppose les syndicats entre eux, mais ces oppositions se retrouvent au sein même des confédérations, comme l'a prouvé le dernier congrès de la CGT. Les fédérations riches (Énergie) ne veulent guère partager le gâteau avec les plus pauvres (Textile); et chaque niveau pratique volontiers et au mépris des statuts la rétention de tout ou partie des cotisations pour assurer son quotidien. Cette double opacité rend extrêmement complexe l'opération « mains propres » souhaitée par le Gouvernement.

(17) Exemple côté patronal, au-delà des liens pouvant exister entre la CGPME et l'UIMM : rassemblés au sein de l'AEES, les employeurs de l'économie sociale avaient pour la première fois présenté lors des élections prud'homales de décembre 2002 des listes indépendantes de celles de l'Union patronale rassemblant Medef, CGPME, UPA et FNSEA : à la surprise générale, elles avaient obtenu 11,32 % des suffrages. Ces 750 000 employeurs comptent évidemment améliorer leur résultat en décembre 2008 et ainsi obtenir leur brevet de représentativité interprofessionnelle, avec les moyens financiers (publics ou paritaires) allant avec.

(18) « La part des cotisations (20 % à 60 %) étant insuffisante, il convient d'envisager les voies et moyens permettant de les faire progresser, en réservant par exemple certains avantages aux seuls adhérents des organisations syndicales » (petite révolution juridique, et surtout des mentalités françaises). Si « des mesures fiscales peuvent également être adoptées (...), le principe d'une proportion minimale des ressources syndicales provenant des cotisations pourrait être envisagé ». Très légitimement, F. Fillon souhaite enfin que les partenaires sociaux réfléchissent « aux principes qui doivent présider à la rémunération des missions d'intérêt général exercées par les organisations syndicales et professionnelles, et sur la répartition des financements entre les différents niveaux de dialogue social. La répartition entre organisations, en fonction de leur représentativité, doit aussi faire l'objet de discussions ».

(19) J.-P. JACQUIER : « La vraie leçon des millions de l'UIMM », *Les Échos*, 29 octobre 2007.

(20) Voir également son site ([www.clesdusocial.com](http://www.clesdusocial.com)).



interne, et *a fortiori* dans le contrôle de cotisations versées de la main à la main. Alors une obligation de tenir et de publier des comptes...

Mais il faut effectivement actualiser cette loi fondatrice, en tenant compte des diverses formes juridiques adoptées depuis (associations et/ou syndicats; confédérations certes, mais aussi leurs multiples planètes et satellites...);

— que prête vraiment à sourire la découverte du fait que l'UIMM et ses ancêtres ont pesé sur la vie politique et sociale française: sa fondation le 28 janvier 1901 constituait justement une réaction aux projets d'Alexandre Millerand, ministre du Commerce et de l'Industrie ayant voulu créer en 1899 des « conseils du travail ». Sous la III<sup>e</sup> puis la IV<sup>e</sup>, l'Union a ensuite aidé des députés et sénateurs (cf. l'affaire du corrupteur A. Boutemy fin 1948) s'opposant à un PCF dont le financement était lui-même d'une obscure clarté (le muguet du 1<sup>er</sup> mai, évidemment), tout en aidant des syndicats jugés à ses yeux « réformistes ». Et en vraie professionnelle du social pour le compte de l'ensemble du patronat (21), l'Union a fait beaucoup lâcher en 1936 (cf. les déclarations de L. Blum au procès de Riom (22)), puis en juin 1968;

— que le financement réel de FO, et de la CGT elle-même a été pour le moins opaque dans les années de guerre froide, et au-delà;

— que dans les années 1960-1970 le fameux fonds de grève de l'UIMM baptisé « EPIM » (Entraide professionnelle des industries de la métallurgie, aux 600 millions d'euros d'aujourd'hui) était presque aussi connu que la CSL chez Citroën ou la CFT chez Talbot. Côté syndicats de salariés, cette pratique de caisse de résistance financière existe également en France (23) mais surtout dans de nombreux pays étrangers (cf. l'Allemagne où statutairement le syndicat doit verser des subsides à ses syndiqués en grève ou frappés par un *lock-out*);

— qu'entre autres, l'ex-CCAS d'EDF-GDF – et il est loin d'être le seul – a eu lui aussi nombre de bonnes œuvres, peu sociales mais très ciblées, et qui ont perduré jusqu'à nos jours si l'on en croit la Cour des comptes.

Mais aujourd'hui le financement global des syndicats est moins caractérisé par cette opacité que par son extrême diversité et donc complexité.

## II. — FINANCEMENT ACTUEL DES SYNDICATS UN INVENTAIRE À LA PRÉVERT

Selon le budget officiel publié par la CFDT (24) pour 2006, 73 % de ses ressources seraient d'origine *interne*: 65 millions d'euros de cotisations de ses adhérents (actifs et retraités); 4,4 millions d'euros de « produits financiers »; 5,3 de « ventes de publications, de guides juridiques »; 0,6 au titre des indemnités de membres du CES, 0,7 au titre du « bénévolat militant ».

Mais aussi 11,56 millions de moyens *externes*: 4,82 millions de subventions ministérielles pour la formation et les études; 2,63 millions au titre de la mise à disposition de salariés dans le cadre du droit syndical; 3,63 millions provenant des institutions paritaires (Sécurité sociale, Unedic, formation professionnelle) où siègent des administrateurs CFDT.

En résumé: même pour l'une des deux principales confédérations françaises, les seules cotisations des adhérents (par ailleurs réparties aux différents niveaux) ne suffisent plus à financer ses (trop) nombreuses et importantes (25) structures: entre 20 % et 60 %, au mieux.

Il fallait donc trouver d'autres sources de financement externes; et si elles émanent de la collectivité, il est légitime que celle-ci puisse savoir l'usage qui en a été fait, dans l'intérêt commun.

### • Financement étatique

— Déductibilité des cotisations de l'IRPP: taux de 33 % jusqu'en 2001, 50 % en 2002, puis 66 % en 2005 (1,4 million de déclarants pour une cotisation moyenne de 64 euros en 2005).

— Au titre du « dialogue social et de la démocratie sociale », la loi de finances pour 2008 prévoit un total de 83,2 millions d'euros d'AE et 29,9 millions de crédits de paiement (CP).

79,8 millions d'AE et 26,6 millions de CP correspondent à la mise en place de nouvelles conventions triennales 2008-2010 « d'aide au financement de la formation syndicale » (dont le contrôle est succinct), ainsi réparties: CGT: 17,31 millions d'AE et 5,77 millions de crédits de paiement; CFDT: 16,74 millions d'AE et 5,58 millions; CGT-FO: 16,74 millions d'AE et 5,58 millions; CFE-CGC: 9,03 millions d'AE et

(21) Aucune autre fédération patronale, et même le MEDEF ne peut prétendre rassembler autant d'expertise en droit social.

(22) « Je dois à la vérité de dire que l'initiative est venue du grand patronat », alors dirigé par Alfred Lambert, un de ses collègues de Sciences Po puis du Conseil d'État. Sur l'ensemble de la question, voir Danièle FRABOULET: « Quand les patrons s'organisent: stratégies et pratiques de l'UIMM: 1901-1950 », Éd. Septentrion 2007.

(23) Cf. le Fonds de grève des cheminots CFTC, ou la CNAS créé par la CFDT en 1974 et financée par 8,6 % des cotisations: soit 128 millions d'euros pour 2006, dont 87 destinés au financement de la réserve de grève (soit dix jours de grève pour chaque adhérent, à 20 euros par jour mais 16 à compter de trois jours... si la CFDT n'a pas appelé à la reprise (application concrète de la motion votée au Congrès de Lille en 1998: la grève constitue l'*ultima ratio*). Mais l'es-

sentiel des fonds de la CNAS va aujourd'hui à l'assistance juridique, en pleine explosion et qui constitue un début de syndicalisme de services.

(24) Cf. son site: [cfdt.fr](http://cfdt.fr).

(25) Y compris côté patronal. « Pour aller vers plus de transparence dans le financement des organisations patronales et syndicales », le Medef a diffusé en octobre 2007 ses comptes pour 2005 et 2006.

L'ensemble de ses recettes s'élevait à 32,90 millions d'euros pour 2005, et 34,13 millions pour 2006. L'essentiel des recettes provient des cotisations des adhérents, principalement des différentes fédérations ainsi que des Medef territoriaux.

Le reste des recettes est composé de fonds perçus au titre du paritarisme (2 millions d'euros) et de la gestion de la formation professionnelle ou du 1 % logement (8 millions d'euros).

3,01 millions; CFTC: 8,31 millions d'AE et 2,77 millions; Unsa: 6,9 millions d'AE et 2,3 millions.

La loi prévoit que ces mêmes sommes seront reconduites pour 2009 et 2010. Le lecteur aura noté le sort financier proportionnellement très enviable fait aux petites confédérations par rapport aux deux grandes.

— Sept millions d'euros d'AE et la même somme de CP sont prévus pour assurer – en principe – la formation des conseillers prud'hommes en 2008, dans le cadre des conventions pluriannuelles.

— Pour les élections prud'homales du 3 décembre 2008, « à titre d'aide exceptionnelle et non reconductible » cinq millions d'euros pour couvrir leurs dépenses de communication (en AE et CP: 4,32 millions pour les syndicats de salariés, 0,68 million pour les organisations patronales).

— « Les moyens – humains, matériels et financiers – accordés aux organisations syndicales dans le cadre des trois fonctions publiques représentent un enjeu majeur pour ces organisations » notait à juste titre le rapport Hadas-Lebel. L'intérêt spécifique manifesté par SUD et l'UNSA à l'égard des services publics n'est pas en effet tout à fait désintéressé: ainsi le statut SNCF permet-il aux syndicats de cheminots d'avoir aujourd'hui à leur disposition l'équivalent de 590 temps plein, sans parler de locaux parfois largement dotés ou des heures de délégation conventionnelles des centaines de représentants du personnel.

Pour la seule fonction publique d'État, et au-delà de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » octroyant pour 2008, 2,36 millions d'euros en AE et autant en CP aux huit organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national, ces facilités représentent globalement 5300 équivalents temps plein, pour un coût annuel d'environ 158 millions d'euros. Il serait d'ailleurs légitime que tout impétrant à la représentativité interprofessionnelle nationale doive présenter des comptes détaillés avant de l'obtenir (26).

L'importance bien concrète de ces mises à disposition a été confirmée par la très vive réaction de FO, mais aussi de la CGT à la proposition de l'UMP de novembre 2007 relative à la transparence des comptes des syndicats: « L'interdiction des mises à disposition de personnel signifierait qu'il n'y aurait plus de droit syndical en France, et collecter les cotisations de syndiqués par leurs propres moyens attenterait à l'indépendance des organisations syndicales ».

• Les collectivités locales ne sont pas en reste: depuis la loi du 17 janvier 2002, elles peuvent officiellement allouer des subventions de fonctionnement aux structures syndicales représentatives remplissant des missions d'intérêt général sur le plan local, aides directes légitimées par le Conseil constitutionnel (27).

• Directement ou indirectement, nombre d'organismes à gestion paritaire financent aussi les partenaires sociaux: « Les organismes de Sécurité sociale versent aux syndicats des subventions permettant de couvrir notamment la rémunération de "conseillers techniques" dont le rôle est d'éclairer le jugement des administrateurs. Ces subventions restent d'un montant relativement faible: elles permettent la prise en charge de rémunérations pour un nombre de personnes limité dans chaque syndicat. Les autres caisses et organismes à gestion paritaire tels que l'Apec, l'Unedic, l'Arcco, l'Agirc, versent également des subventions et indemnités aux syndicats représentés à leur conseil d'administration. Une vision consolidée de ces sommes demeure délicate à obtenir » (R. Hadas-Lebel). Un rapport de l'IGAS paru en 2000 révélait par exemple que la Caisse de Retraite Interentreprises (CRI) rémunérait des permanents des cinq grandes centrales au titre de « conseillers techniques ».

• La manne (28) des OPCA représente officiellement plus de vingt millions d'euros annuels pour les deux partenaires: elle constitue à elle seule plus de 20 % du financement total pour la CFTC, et plus de 13 % pour la CGC selon le rapport Hadas-Lebel.

• Financement patronal enfin

Difficilement imaginable il y a trente ans au titre de la vertueuse indépendance des syndicats, critère essentiel de leur représentativité, un tel financement officiel ou officieux, direct ou indirect s'est banalisé (budget global chez Safran: 360.000 euros; Crédit Mutuel: 335.000 euros; Groupama: 135.000 euros...).

Au niveau des sections d'entreprise, les quelques accords signés ont la plupart du temps simplement légalisé des pratiques existantes (à l'origine, le casse-tête du financement des frais de déplacement), mais aussi voulu éviter tout procès d'intention, voire en discrimination (29).

Certains accords de droit syndical ont ensuite non seulement subventionné les sections, mais également les fédérations dont les DRH des groupes ont aujourd'hui tant besoin (pour Renault, Safran ou EADS, l'argent est ainsi versé aux fédérations; sans parler des pages entières de publicité achetées dans leurs journaux, dont

(26) De nombreux syndicalistes confédérés sont par exemple très étonnés, voire jaloux des moyens mis en oeuvre par l'UNSA et SUD lors de manifestations communes.

(27) Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002.

(28) Cf. rapport Hadas-Lebel: « La participation des organisations syndicales à la gestion des organismes de collecte des fonds de la formation professionnelle a pour contrepartie un financement directement prélevé sur ces fonds. Prévu par les articles R. 964-1-14 et 15 du Code du travail, il est constitué de deux tranches de 0,75 % des sommes collectées, l'une étant destinée aux confédérations signataires des accords portant constitution des OPCA – en pratique, les cinq confédérations bénéficiant de la représentativité légale et les confédérations patronales – l'autre étant destinée aux

fédérations professionnelles de branche. La première tranche – celle concernant le financement des confédérations – transite par un organisme créé à cet effet en 1996, le FONGEFOR (fonds national de gestion paritaire de la formation) dont les ressources totales s'élèvent à 20 millions d'euros environ par an. Les clés de répartition sont les suivantes: pour le collège salarié: 20 % pour chacune des cinq confédérations. Pour le collège employeurs: 57,5 % pour le Medef; 32,5 % pour la CGPME; 10 % pour l'UPA.

(29) Voir cependant l'étude critique de la validité de ces accords tant sur le plan de liberté syndicale que de celui de l'égalité, G. BORENFREUND: « Le financement des syndicats sous l'emprise de l'autonomie collective », *Dr. soc.* janvier 2008 p. 106.

l'audience ne semble pas toujours justifier des prix aussi élevés). Permettant d'avoir des partenaires plus raisonnables à tous les niveaux?

Souvent citée en exemple et pionnier en la matière puisque son premier accord sur le « bon de financement syndical » date de 1990, AXA a renouvelé en 2006 son système de subvention patronale indirecte aux syndicats (30) : sur les six organisations syndicales, seule FO refuse encore le dispositif, la CGT l'ayant finalement accepté en 1995. Le dernier accord-cadre date du 15 décembre 2006 (31) : chaque entreprise du groupe adresse aux 21.600 salariés une lettre-bon *précisant les résultats de la précédente collecte*, accompagnée d'un bon d'une valeur de 49,60 euros pour les cadres, et 41,60 euros pour les autres. Pendant les six semaines que dure la collecte, chaque salarié peut, de façon anonyme ou avec ses coordonnées, remettre ce bon à l'organisation syndicale de son choix ayant un délégué syndical. Bilan : le taux de retour est étonnamment bas : 56 % en 2006, 53 % en 2007. Un salarié sur deux a donc refusé de donner, même anonymement, son bon (qui ne lui coûte rien) à une organisation syndicale quelconque : de quoi préoccuper ces dernières... mais aussi sans doute la direction. Pour la section CFDT-AXA ayant recueilli 37 % des voix aux élections professionnelles, cette subvention patronale représente cependant 235.000 euros, les cotisations des 1300 adhérents représentant l'autre moitié de son budget. Budget consacré pour l'essentiel aux frais de transport, à la formation de ses 400 mandatés et à la communication (20 %). Pour 2006 toujours, la CGT (16 % des voix) a touché 94.500 euros, et la CFE-CGC (13 % des voix) 92.000 euros.

Ce système innovant a cependant été peu repris ailleurs ; les entreprises semblent préférer financer directement et elles-mêmes les sections syndicales. Mais cette logique d'assistantat est-elle de nature à renforcer les liens avec les syndiqués (chez AXA, les bons nominatifs ne deviennent pas forcément des adhésions, loin de là)? Cette manne ne conduit-elle pas au contraire au maintien de volumineux appareils syndicaux coupés de leur base?

La plupart des accords prévoyant une part fixe égalitaire, et une part variable selon l'audience électorale, des syndicats dits représentatifs mais sans aucun élu sont ainsi subventionnés. Ainsi chez Cofiroute, avec ses 66 gares de péage et ses représentants du personnel toujours en déplacement : avec l'accord de 2005 prévoyant un fixe de 2200 euros et une enveloppe globale de 54.000 euros : si le SGPA-UNSA, avec ses 50 élus, a reçu en 2006, 29.472 euros (CGT : 13.654 euros/21 élus ; CFDT : 10.927 euros/16 élus), FO et Sud n'ayant aucun élu perçoivent 2 200 euros (32).

• Mais ce financement patronal (ou paritaire) est-il licite?

1°) Sous un visa (33) prestigieux, l'arrêt *Cegelec* du 29 mai 2001 a interdit à un accord collectif d'entreprise de réserver des subventions patronales aux syndicats signataires : « *Les dispositions d'une convention ou d'un accord collectif qui tendent à améliorer l'exercice du droit syndical dans les entreprises ou les institutions représentatives du personnel sont applicables de plein droit à tous, et en particulier aux syndicats représentatifs sans qu'il y ait lieu de distinguer entre ceux qui ont signé ou adhéré à la convention ou à l'accord collectif et ceux qui n'y ont pas adhéré (...)* ».

*Le principe d'égalité, de valeur constitutionnelle, ne permet pas à un employeur de subventionner un syndicat représentatif et non un autre, selon qu'il a signé ou non une convention ou un accord collectif ».*

Si l'on comprend la volonté de la Cour d'éviter toute discrimination ou ostracisme, un syndicat non-signataire, qui n'a donc pris aucun engagement ni aucune responsabilité, gagne donc sur tous les tableaux ; l'exception syndicale française, à l'instar des salariés non-syndiqués bénéficiant de tous les avantages conquis par les syndicats.

2°) L'important arrêt *SUD-Caisse d'Épargne* du 3 décembre 2002 avait montré une évolution aujourd'hui confirmée : la montée du critère jurisprudentiel de *l'influence*, bien différente de l'*adhésion* type du militant ouvrier des années 1960... et de l'arrêt de 1966. « *Dès lors qu'il constate l'indépendance et caractérise l'influence du syndicat au regard des critères énumérés par l'article L. 133-2 du Code du travail, le tribunal d'instance apprécie souverainement la représentativité* ». Double évolution donc : la Cour n'exerce plus son contrôle *que* sur les *deux* critères cités. Et si le critère premier reste l'indépendance à l'égard de l'employeur – y compris financière pour des syndicats n'appartenant pas au club des Cinq et par définition à la recherche de la reconnaissance de leur représentativité – « l'audience » disparaît au profit de « l'influence » du syndicat contesté : outre le nombre d'adhérents qui renvoie aux Trente Glorieuses, il s'agit donc de mesurer la capacité de mobilisation de l'impétrant à l'égard de l'ensemble du personnel.

Ce même terme est repris dans l'important arrêt du 10 octobre 2007.

3°) Rendu – pas forcément par hasard – en pleine période de réflexion sur notre sujet, l'arrêt du 10 octobre 2007 (34) est venu légitimer une règle déjà largement pratiquée en matière de financement direct ou indirect des syndicats des deux bords.

(30) Cf. la très intéressante enquête d'*Entreprises et Carrières*, 4 décembre 2007.

(31) S. MORELLI, DRH Axa France : « Quel mode de financement pour le syndicalisme ? » *LSM* décembre 2007 p. 78.

(32) L'accord Crédit Mutuel du 16 mai 2006 prévoit le versement d'une somme globale de 335.000 euros à l'ensemble des syndicats représentatifs au niveau national : 210.000 à parts égales entre eux, mais 125.000 euros au prorata de leur représentativité au 31 mai de chaque année en fonction de

leurs résultats aux élections des comités d'entreprise. 75 % du salaire du délégué syndical national, permanent de chaque organisation syndicale créé par le même accord, est également pris en charge par l'entreprise.

(33) « Vu les articles L. 412-21, L. 426-1, L. 438-10 du Code du travail, l'article 6 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, les articles 1-5-6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, l'article L. 412-2 du Code du travail ».

(34) Voir note page suivante.



Un emblématique car très innovant accord avait été signé le 25 janvier 1994 pour organiser la négociation collective pour les entreprises du bâtiment occupant au plus dix salariés : il fixait le montant de la participation des entreprises au financement du dialogue social dans la branche, répartissant à l'époque cette manne par parts égales entre les différentes organisations représentatives. Mais un avenant du 20 octobre 2003 avait voulu abandonner cette égalité formelle, et allouer 3/13<sup>ème</sup> de la participation à la CFDT, la CGT et la CGT-FO, et seulement 2/13<sup>ème</sup> à la CFTC et à la CFE-CGC. Ces derniers ont donc refusé de signer, et demandé au juge son annulation, en invoquant une violation du principe d'égalité mais aussi de l'article L. 120-2 du Code du travail.

Réponse de la chambre sociale, n'hésitant pas à s'inviter dans le débat en cours : « Ni l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, ni l'article 6 du préambule de la Constitution, ni l'article L. 120-2 du Code du travail, ne font obstacle à ce qu'un accord collectif établisse des règles de répartition inégalitaire d'une contribution au financement du dialogue social entre les organisations syndicales représentatives, dès lors, d'une part, que cette répartition n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer à quiconque l'adhésion ou le maintien de l'adhésion à une organisation syndicale, aucune organisation syndicale représentative n'en étant exclue. D'autre part, la différence de traitement est justifiée par des raisons objectives matériellement vérifiables liées à l'influence de chaque syndicat dans le champ de l'accord.

Attendu ensuite que la représentativité du syndicat CFE-CGC du bâtiment et de la fédération CFTC et les prérogatives légales qui s'y attachent n'étant pas contestées, les dispositions de l'article L. 133-2 du Code du travail, n'étaient pas applicables; que les organisations demanderesse, comme elles en avaient la charge, n'ayant pas établi que la clé de répartition contestée n'aurait pas reflété l'influence respective des syndicats concernés, la Cour d'appel, qui l'a appréciée au regard des critères objectifs critiqués à la dernière branche du moyen, a statué à bon droit ».

Cet arrêt qui mérite approbation (35) ne fait évidemment pas l'affaire de l'UIMM voulant jusqu'à une date récente soutenir les petites organisations et ayant donc

incité le Medef à attaquer cet accord aujourd'hui légitimé.

Mais il est fort utile car il donne un mode d'emploi aux partenaires sociaux souhaitant mettre en place un système de financement de leurs propres organisations (36), qui peut par ailleurs panacher fixe et variable: pas de problèmes si la « clé de répartition reflète l'influence respective des syndicats concernés ». Ce qui nous renvoie à la mesure de l'influence réelle de chaque organisation syndicale. Si dans l'entreprise concernée, le résultat des dernières élections professionnelles s'impose (si l'impétrant y a participé), ce calcul posera davantage de questions au niveau d'un groupe, et a fortiori d'une branche.

4°) Le volontariste arrêt du 4 décembre 2007 a enfin validé la lettre mais surtout l'esprit de l'accord du 12 décembre 2001 relatif au financement du dialogue social conclu dans l'artisanat, prévoyant l'instauration d'une contribution égale à 0,15 % du montant de la masse salariale, reversée pour partie au niveau interprofessionnel et pour partie au niveau des branches, aux organisations patronales et syndicales salariées. « C'est par une exacte interprétation de l'accord du 12 décembre 2001 pour le développement social dans l'artisanat que, après avoir retenu que cet accord avait pour objet le renforcement du dialogue social, préalable obligé à l'aboutissement de la négociation collective au sens de l'article L. 131-1 du Code du travail, laquelle implique une organisation des relations entre les acteurs et la nécessité de dégager des moyens permettant d'en assurer l'effectivité, la Cour d'appel en a déduit que les signataires étaient en droit d'instituer une contribution destinée à financer non pas une action d'intérêt général mais des actions collectives dans le secteur de l'artisanat ».

La chambre sociale veut manifestement fluidifier le dialogue social.

### III. — QUE FAIRE ?

Faut-il partir du constat *a priori* réaliste que les cotisations ne suffisant plus à financer les syndicats, il faut d'abord rechercher des financements externes?

Ce serait aller un peu vite en besogne, et ne guère inciter les syndicats français à regarder leur *alter ego*

(34) Cass. soc., 10 octobre 2007, n° 05-45.347/2007, *Syndicat CFE-CGC du bâtiment et des travaux publics, Fédération Bati-Mat-TP CFTC c./Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du Bâtiment*, voir Marie-Laure MORIN, *Dr. soc.* janvier 2008, p. 24. Rendons à César... C'est le secteur agricole – dont la transparence financière laisse par ailleurs largement à désirer – qui avait inventé ce mécanisme avec son accord national du 21 janvier 1992 signé par la FNSEA et les Fédérations CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC. Était créé une cotisation patronale de 0,05 % des salaires prélevée par les caisses de Mutualité sociale agricole puis reversée à une association paritaire l'AFNCA (Association pour le financement de la négociation collective en agriculture), cette dernière redistribuant les sommes à 50 % pour les organisations d'employeurs et 50 % pour les Fédérations syndicales en fonction de deux critères: les élections aux chambres d'agriculture, et la participation aux négociations collectives dans les départements et les régions.

(35) Pour une critique: G. BORENFREUND: « Le financement des syndicats sous l'emprise de l'autonomie collective », *Dr. soc.* janvier 2008, p. 106.

(36) Le projet d'accord de la branche des transports urbains de voyageurs sur « le développement du dialogue social, la prévention des conflits et la continuité du service public » négocié entre l'organisation patronale UTP et les fédérations de la branche (42000 salariés et 170 réseaux, hors RATP et SNCF) qui transpose la loi du 21 août 2007 prévoit la création d'une contribution spécifique des entreprises destinée à financer « le dialogue social de branche ». 80 % des fonds récoltés au titre de cette nouvelle contribution, d'un montant de 0,1 % de la masse salariale brute totale, seront répartis entre les organisations syndicales représentatives de la branche signataires de l'accord, sur la base de l'influence de ces dernières, 20 % étant destinés au fonctionnement des organismes paritaires de la branche.

Idee intéressante: la détermination de la représentativité et l'audience de chaque organisation syndicale sera confiée à un observatoire paritaire de la négociation collective et du dialogue social créé par l'accord.



étrangers (en nombre il est vrai nettement plus restreint) qui tirent plus des trois quarts de leurs ressources des cotisations de leurs membres. Nécessité de restructurations et fusions de fédérations en perte de vitesse (cf. ver.di en Allemagne; opération en cours en France, dans la douleur pour les secrétaires généraux et les permanents); mais aussi orientation vers un syndicalisme de services commençant à entrer dans les mœurs françaises: suivi des contentieux individuels, voire *hot-line* en matière de stress pour la CFE-CGC. Si en effet les pays du Nord ont des scores soviétiques d'adhésions, c'est moins en raison d'une vieille tradition nordique de solidarité que de l'attrait bien concret d'un syndicalisme alimentaire et assurantiel.

- Il faut donc commencer par le commencement.

1°) Les syndicats français sont-ils globalement moins riches que la plupart de leurs homologues étrangers? La réponse en provenance de ces derniers est négative, étonnés du nombre et du volume des structures entretenues par nombre de syndicats français, mais aussi des différences étonnantes existant entre fédérations en particulier: à côté d'opulents sièges avec pléthore de permanents (ex.: cheminots, énergie...) survivent à peine d'autres fédérations, dont les effectifs réels ont par ailleurs été divisés par trois, voire cinq en vingt ans.

2°) Quelle est aujourd'hui la situation financière exacte de nos confédérations et des éventuels prétenants (UNSA et SUD en particulier)? Et des niveaux inférieurs? Selon les niveaux, les fonctions et les besoins sont en effet fort différents.

- Puis fixer des règles.

1°) Permettant d'éviter tout syndicalisme d'électeurs sans base militante dans les entreprises du secteur privé: ne pas se satisfaire donc des seules voix aux élections (professionnelles/prud'homales de décembre 2008?), mais panacher avec les adhésions.

2°) Au lieu de pousser à un rassemblement *de jure* et à quelques mois des élections prud'homales du 3 décembre 2008, mettre la barre interprofessionnelle à un niveau évitant un nouvel éclatement du syndicalisme français (5 %), voire provoquant *de facto* une restructuration syndicale (le chiffre de 12,5 % des voix évoqué par L. Parisot lors du colloque de *Droit social* d'octobre 2007 ferait disparaître du paysage *national* au moins la CFTC et la CFE-CGC).

3°) Comme le propose J. Kaspar, la contribution financée par les organismes paritaires doit se faire sur la base de règles négociées et transparentes, fondées sur la représentativité de chaque organisation. Quant aux entreprises mettant à disposition des moyens financiers et matériels pour faire vivre le dialogue social, obligation pour les récipiendaires d'en diffuser l'utilisation détaillée auprès du personnel, comme c'est déjà conventionnellement le cas chez AXA.

#### TOUJOURS PLUS DE FONDS PUBLICS ?

Est-ce vraiment la bonne solution pour renforcer la représentativité des syndicats français (37)? Même si les partenaires sociaux, en conflit ouvert sur le thème du financement qui vise leurs forces vives (38), pourraient tomber d'accord sur cette fausse bonne idée (39).

Selon quels critères, voire quelle clé de répartition seraient-ils distribués, si l'on part du principe qu'il n'apparaît pas du tout déplacé de faire officiellement financer par la puissance publique les multiples tâches et les interminables réunions d'intérêt général auxquelles participent leurs membres (organismes collecteurs de la formation professionnelle, de Sécurité sociale, comités locaux et autres de l'emploi...)?

Il y a donc du grain à moudre: mais le moulin doit aussi faire l'objet d'un vaste ravalement.

(37) La question du financement n'est pas détachable de celle de la représentativité, à aucun point de vue: ainsi d'un éventuel financement public au-delà des aides indirectes existantes, mais aussi et plus pragmatiquement de la nécessaire certification des comptes des syndicats, au moins au niveau des fédérations et des confédérations: cette opération de transparence financière entraînera inéluctablement celle du nombre d'adhérents. Cf. le commentaire de *FO Hebdo*, 31 octobre 2007: « Certifier ses comptes, c'est les rendre publics et les donner au jugement des non syndiqués, des syndicats concurrents et même du patronat et de l'État »

(38) Cf. rapport Hadas-Lebel: « Les positions des confédérations divergent concernant le lien qui pourrait être établi entre les financements publics et l'audience. La CGT et la CFDT y sont plutôt favorables. Les trois autres centrales se montrent beaucoup plus réservées quand elles n'y sont pas hostiles ».

(39) Cf. la proposition de loi du député UMP de la Loire, Yves Nicolin (Assemblée nationale, 24 octobre 2007) Il y a

« nécessité de mettre en place pour les syndicats un financement public comparable à celui instauré en 1995 pour la vie politique, basé sur leur influence et mesurée par les élections et leur nombre d'adhérents ».

« Il est instauré un financement public des syndicats professionnels par l'État exclusivement », propose ce texte, précisant que « des crédits sont inscrits chaque année dans la loi de finances pour être affectés à ce financement », qui se compose de trois fractions. La première est destinée « au financement des organisations syndicales qui, lors des élections prud'homales, ont présenté des listes aux élections professionnelles dans au moins vingt-cinq conseils », une répartition proportionnelle au nombre de suffrages obtenus étant prévue.

Une seconde fraction est adressée aux « organisations syndicales qui ont obtenu des sièges de titulaires et de suppléants au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière ». L'aide devant être distribuée « proportionnellement au nombre de sièges obtenus par chacun des syndicats professionnels concernés ».

## ANNEXE

## LES PROPOSITIONS DU RAPPORT HADAS-LEBEL (MAI 2006)

Ces propositions de réforme résultent du diagnostic établi pour la rédaction du présent rapport ainsi que de l'état des positions en présence.

Elles s'articulent autour de deux scénarios :

— un scénario dit d'adaptation qui vise à apporter les évolutions indispensables au fonctionnement régulier du système actuel de financement ;

— un scénario de transformation qui explore l'hypothèse d'un changement plus profond.

Il est à noter que ces deux scénarios ne s'excluent pas mutuellement et peuvent parfaitement être mis en place l'un après l'autre.

## Scénario d'adaptation

Divers dysfonctionnements observés dans le mode actuel de financement des syndicats impliquent des mesures de sécurisation visant à mettre fin au climat d'incertitude qui pèse sur certaines ressources. Par ailleurs, une amélioration de la transparence des comptes des organisations syndicales serait de nature à donner une réponse aux mises en cause régulières portant sur l'« opacité » de leur mode de financement.

## 1. Les cotisations

L'organisation actuelle du syndicalisme français aboutit à des cotisations limitées. Sans modification de fond de cette organisation, il est peu probable que la proportion des cotisations dans l'ensemble des financements puisse être sensiblement augmentée. En effet, les deux dispositifs d'incitation à l'augmentation des cotisations connaissent certaines limites :

— le montant des incitations fiscales a été doublé depuis 2000 (la réduction d'impôts sur le revenu est passée de 33 % en 2000 à 66 % en 2005) sans que l'on observe une augmentation notable du nombre des adhérents et du montant des cotisations recouvrées. Il conviendra d'examiner s'il existe un intérêt à aller plus avant dans cette voie ;

— le dispositif du « chèque syndical » mis en place dans certaines entreprises n'a pas rencontré à ce jour de succès significatif. Ce dispositif est apparu pour la première fois chez AXA en 1990. Aujourd'hui, les salariés de cette entreprise reçoivent, avec leur bulletin de paie de mai, un chèque (38 euros pour les employés, 45 euros pour les cadres) à remettre à l'organisation syndicale de leur choix. Cette formule n'a rencontré qu'un succès limité auprès des entreprises – rares sont celles ayant mis en place un tel mécanisme – comme des salariés – moins de la moitié des salariés d'AXA font usage de leur chèque, ce qui aboutit à un financement des organisations syndicales relativement modeste, de 500.000 euros environ. Les syndicats eux-mêmes se montrent réservés à l'endroit d'un mécanisme dans lequel ils voient une menace pour leur indépendance et dont les conditions d'emploi leur semblent souvent trop restrictives. Il restera à déterminer s'il existe un moyen de rendre le mécanisme plus performant.

## 2. Les ressources publiques et parapubliques

## a) Attribuer un statut fiscal propre aux organisations syndicales

Une instruction de la direction générale des impôts en date du 29 juillet 2004 a précisé les conditions dans lesquelles les syndicats sont exonérés de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et de la taxe professionnelle pour leurs activités non lucratives.

Si ce texte constitue une avancée par rapport à l'état antérieur du droit, les syndicats soulignent la précarité d'une situation reposant sur un texte de doctrine administrative et continuent de demander une exemption d'imposition commer-

ciale reposant sur des dispositions législatives. Ils se réfèrent aux assurances en ce sens données par le ministre du Travail lors de la rencontre du 12 octobre 2004.

Dans la mesure où, en pratique, les syndicats ne sont pas amenés à acquitter ces impôts, l'évolution qu'ils suggèrent apparaît souhaitable.

## b) Réexaminer les conditions d'attribution des ressources publiques

En contrepartie des exigences de transparence qui seraient acceptées par les organisations syndicales en termes de publication et de certification des comptes, il serait souhaitable de réexaminer les conditions de justification de l'octroi de certaines subventions publiques.

## c) Clarifier les interventions de l'État employeur

Les moyens – humains, matériels et financiers – accordés aux organisations syndicales dans le cadre des trois fonctions publiques représentent un enjeu majeur pour ces organisations. Cette importance est la conséquence logique de deux phénomènes : l'importance des effectifs des trois fonctions publiques ; un taux de syndicalisation plus élevé dans le secteur public que dans les entreprises privées.

Sans modifier la logique d'ensemble du système actuel et des textes qui le régissent, plusieurs évolutions seraient de nature à la fois à sécuriser juridiquement l'attribution de ces moyens et à en accroître la transparence.

## Les décharges d'activité et autorisations d'absence

En raison de l'ampleur de ces dispositifs au sein des trois fonctions publiques, et singulièrement de la fonction publique d'État, il apparaît nécessaire d'en renforcer la transparence. Dans ce but, chaque ministère pourrait être invité à publier dans le cadre des documents budgétaires qui le concernent – notamment les projets annuels et les rapports annuels de performance prévus par la LOLF – le nombre de postes budgétaires concernés par la mise en œuvre de ces mesures, la base de calcul qu'il retient pour les délivrer, le coût que cela représente en termes de masse salariale, et la répartition qui en est faite entre les différentes organisations syndicales. Tout en tenant compte de leurs spécificités, une semblable démarche de transparence pourrait être menée dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière. Ces données pourraient être communiquées annuellement aux Conseils supérieurs des trois fonctions publiques, ainsi que, pour chacune d'entre elles, à la Délégation générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP), à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et à la direction de l'hospitalisation et des soins (DHOS).

Parallèlement à cette démarche de transparence, un dialogue pourrait être ouvert avec les organisations syndicales représentatives au niveau national dans les trois fonctions publiques sur la pertinence et l'actualisation de la grille régissant les décharges d'activité de service. Instaurée par l'article 16 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, elle devait être réexaminée annuellement (40), ce qui n'a pas jamais été fait. En raison de son caractère dégressif, elle accorde un avantage aux organisations syndicales des ministères dont les effectifs sont les plus limités, au détriment de ceux qui ont des effectifs plus importants. D'autres enjeux sont aussi posés, comme le traitement des différentes organisations syndicales en fonction de leur représentativité et le cumul entre les décharges d'activité de service et les autorisations d'absence. Pour ces diffé-

(40) Comme le prévoyait la circulaire Fonction publique 1487 du 18 novembre 1982.

rentes raisons, l'ouverture d'un dialogue avec les organisations syndicales semble opportune.

#### Les subventions ministérielles

Les subventions accordées aux organisations syndicales au niveau de chaque ministère, de chaque collectivité ou de chaque établissement public hospitalier sont problématiques, en l'absence de base légale. Une enquête devrait être menée par la DGAFF, la DGCL et la DHOS pour en préciser l'importance, les pratiques étant très différentes selon les ministères ou les collectivités locales. Dans un deuxième temps, une décision claire devra être prise, soit de régularisation, soit de suppression.

Une démarche identique pourrait être envisagée pour les facilités matérielles mises à la disposition des organisations syndicales, les textes en vigueur ne prévoyant que la mise à disposition de locaux et des équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale, alors que, dans les faits, des moyens supplémentaires sont souvent accordés par les différentes entités publiques ou prises en charge par elles.

Mises à disposition dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif

Même s'il s'agit là de pratiques plus ponctuelles que celles décrites précédemment, il semble nécessaire de mettre un terme, dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif, à la situation de permanents mis à disposition des organisations syndicales et financés sur fonds publics, alors même qu'ils restent salariés de leur établissement d'origine.

Les dispositions qui seront prises pour la désignation et le financement des représentants syndicaux siégeant au Comité national paritaire de modernisation et de développement du dialogue social de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP) devront s'inscrire dans le cadre de la solution de substitution au dispositif actuel de financement des permanents syndicaux nationaux, qui concerne 54 équivalents temps plein.

#### d) Conforter les mises à disposition de locaux par les collectivités locales

Plusieurs exemples récents ont souligné la précarité des conditions de mise à disposition des locaux syndicaux par les collectivités locales. S'agissant de locaux dont l'usage à titre gratuit par les syndicats est le plus souvent très ancien (Bourses du travail notamment), certaines remises en cause ont été particulièrement mal ressenties par les organisations syndicales.

C'est pourquoi il est proposé de mieux préciser dans la loi la nature et l'étendue des obligations s'imposant aux collectivités locales en matière de mises à disposition de locaux aux organisations syndicales. Ces obligations ne sauraient toutefois contrevenir au principe de libre administration des collectivités locales.

### 3. Les entreprises

#### a) Régulariser la mise à disposition de salariés du secteur privé auprès des organisations syndicales

Les actuelles incertitudes juridiques liées à la mise à disposition de salariés du secteur privé auprès des syndicats ne peuvent être levées que par la mise en œuvre dans le Code du travail de dispositions prévoyant explicitement ce cas de figure.

Lors de sa rencontre avec les cinq organisations syndicales le 12 octobre 2004, le ministre du Travail Gérard Larcher a proposé d'introduire dans le Code du travail une disposition

législative (41) ouvrant la voie à de telles mises à disposition, sous réserve d'un accord collectif de branche ou d'entreprise sur le sujet. Faisant l'objet d'une pré-rédaction par les services de la DRT, l'exposé des motifs de cet article additionnel précise ainsi que « contrairement à ce qui existe dans les fonctions publiques ou dans les entreprises du secteur public, la possibilité de mise à disposition d'un salarié d'une entreprise privée dans une organisation syndicale ne repose sur aucune base juridique ».

Les syndicats ont réagi plutôt favorablement à ces mesures dont la mise en œuvre clarifierait utilement le contexte juridique des mises à disposition de salariés du secteur privé.

#### b) Conforter le financement du congé de formation économique, sociale et syndicale (0,08 pour mille)

Le dispositif dit du « 0,08 pour mille » résulte de l'article L. 451-1 du Code du travail, qui prévoit les modalités de rémunération des salariés dans le cadre des congés de formation économique, sociale et syndicale. Celle-ci reste en effet à la charge des entreprises dans la limite d'une fraction de 0,08 pour mille de la masse salariale. Le fonctionnement de ce dispositif serait aujourd'hui insatisfaisant, notamment dans les petites entreprises où les droits qui en résultent sont très limités.

Plusieurs possibilités de réforme du « 0,08 pour mille » sont envisageables.

##### — Une augmentation du taux

Une telle solution est privilégiée par plusieurs organisations syndicales qui indiquent que le taux de 0,08 pour mille a été fixé en 1985 en référence au calcul de la participation des employeurs pour la formation professionnelle. Celle-ci était alors de 1,1 % de la masse salariale, dont 0,8 % pour les formations spécifiques. Il avait alors été décidé d'affecter 1 % de ces 0,8 % à la formation économique, sociale et syndicale, soit 0,08 pour mille de la masse salariale. Depuis 1985, ce chiffre n'a fait l'objet d'aucune expertise ni d'aucune réévaluation. Une augmentation pourrait être de nature à améliorer la situation.

Toutefois, cette mesure ne réglerait pas tous les problèmes :

— elle se heurterait probablement à l'opposition des employeurs, qui y verraient un alourdissement supplémentaire de leurs charges ;

— elle n'apporterait qu'une solution très partielle à la question de l'effectivité du droit à la rémunération des congés de formation économique, sociale et syndicale dans les petites entreprises, ou même un doublement du 0,08 pour mille ne ferait apparaître qu'un droit très limité.

— La transformation du 0,08 pour mille en une cotisation acquittée par les entreprises auprès d'une caisse qui assurerait la mutualisation du produit.

La mutualisation du 0,08 pour mille permettrait de répondre au problème de l'effectivité du droit dans les plus petites entreprises. En revanche, il rendrait nécessaire la création d'une cotisation supplémentaire et d'une structure de gestion de cette dernière (même si ce point pourrait être réglé en confiant la collecte du 0,08 pour mille aux OPCA). Une telle solution serait probablement mal acceptée par les entreprises.

Au total, chacune de ces deux voies de réforme est de nature à soulever des oppositions. Une solution de synthèse pourrait consister à mettre en œuvre un plancher de droits comptabilisé en jours de congés : l'article L. 451-1 du Code du travail, pourrait ainsi prévoir que le congé de formation économique, sociale et syndicale donne lieu à rémunération dans la limite de 0,08 pour mille de la masse salariale, avec un droit minimal de un jour de congé (42).

(41) Cet article additionnel L. 411-24 serait inséré au chapitre 1<sup>er</sup> du livre IV du Code du travail sous une section IV intitulée : « mise à disposition ».

(42) Il convient toutefois de noter que cette formule correspond à une multiplication par cinq des droits actuels dans une entreprise de 10 salariés.



#### 4. Les comptes des organisations syndicales

Les syndicats font l'objet de critiques récurrentes concernant l'« opacité » de leurs modes de financement. Ces appréciations tirent notamment argument de l'absence de publication de leurs comptes par les organisations syndicales; elles ont abouti en 2003 au dépôt à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi visant à imposer une obligation de transparence des comptes des organisations syndicales. Ce texte (43) poursuivait essentiellement deux objets :

— conditionner les financements publics à la publication de comptes consolidés et certifiés des syndicats;

— établir un contrôle public des comptes des syndicats en élargissant la compétence de la commission nationale des

comptes de campagne et des financements politiques aux comptes des organisations syndicales.

\*

\* \*

Ces propositions n'ont finalement pas été discutées au Parlement. L'impératif d'une plus grande transparence des comptes des organisations syndicales n'en demeure pas moins. Une telle obligation nécessite un important effort d'adaptation de la part des syndicats. C'est pourquoi elle ne peut être mise en œuvre que progressivement ■

(43) Il était proposé d'insérer au titre 1<sup>er</sup> du livre IV du Code du travail, un article L. 414-6 ainsi rédigé :

« Les syndicats bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles L. 414 et suivants du présent code ont l'obligation de tenir une comptabilité. Celle-ci doit retracer tant leurs propres comptes que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels soit ils détiennent la moitié du capital ou des sièges de l'organe d'administration, soit ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

« Les comptes précités sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et syndicaux institués à l'article L. 52-14 du Code électoral qui assure leur publication sommaire au *Journal officiel* de la République française.

« Si la Commission constate un manquement aux obligations prévues par le présent article, le syndicat en cause perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles L. 414 et suivants du présent code ».